



ADILET

ПРАВОВАЯ КЛИНИКА

address: 720010, 39 Umetalieva str., Bishkek
mail: lc.adilet@gmail.com
tel.: +996 (312) 39-22-96
tel./fax: +996 (312) 65-35-13

адрес: 720010, г. Бишкек, ул. Уметалиева, 39
почта: lc.adilet@gmail.com
тел.: +996 (312) 39-22-96
тел./факс: +996 (312) 65-35-13

АНАЛИЗ
проекта Закона Кыргызской Республики
«О внесении изменений в некоторые
законодательные акты Кыргызской
Республики (Уголовно-процессуальный кодекс
Кыргызской Республики и Уголовный кодекс
Кыргызской Республики)»

(опубликован на Едином портале общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов Кыргызской Республики <https://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-npa/4865>
12 апреля 2025 года)

г. Бишкек, апрель 2025 года

12 апреля 2025 года на Едином портале общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов Кыргызской Республики <https://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-npa/4865> в целях прохождения процедуры общественного обсуждения размещен проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики и Уголовный кодекс Кыргызской Республики)», инициированный Министерством юстиции Кыргызской Республики.

В этой связи, руководствуясь Законом Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» общественным фондом «Правовая клиника «Адилет» подготовлены предложения и замечания к вышеуказанному законопроекту.

I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Согласно справке-обоснования к проекту Закона, цель законопроекта заключается в повышении уровня защищенности законных прав и интересов физических и юридических лиц, вовлеченных в орбиту, в том числе от неправомерного вторжения в их экономическую деятельность и минимизации коррупционных рисков в ходе доследственной проверки, возбуждения и расследования уголовных дел о ряде преступлений, предусмотренных Разделом VII (Преступления против собственности и порядка осуществления экономической деятельности) Уголовного кодекса Кыргызской Республики.

Вместе с тем, проведенный анализ выявил, что отдельные положения рассматриваемого законопроекта не отвечают обозначенной выше цели и снижают уровень защищенности прав граждан, в частности, на наш взгляд, ограничивают право на доступ к правосудию, гарантированное Конституцией и Международным пактом о гражданских и политических правах.

II. ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА. НОРМОТВОРЧЕСКАЯ ТЕХНИКА.

1. Учитывая требования нормотворческой техники, изложенные в Законе Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» и Инструкции по законодательной технике, утвержденной постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 26 июня 2015 года № 5389-V, предлагаем учесть нижеследующее:

- поскольку подпункт 3 части 1 статьи 5 Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики (далее - УПК) состоит из одного абзаца, в абзаце втором части 1 статьи 1 проекта Закона слова «абзац первый подпункта» предлагаем заменить словами «подпункт»;

- в абзаце четвертом части 5 статьи 1 проекта Закона слово «часть» предлагаем заменить словами «абзац первый части 1», так как, в соответствии со сравнительной таблицей к проекту Закона и смысловым содержанием предлагаемой поправки, в новой редакции предлагается изложить только первый абзац части 12 статьи 142 УПК, а не полностью часть 1, содержащую 5 пунктов;

- в абзаце первом статьи 2 проекта Закона слова «Опубликован в газете» предлагаем заменить словом «газета»; слова «следующие изменения» заменить словами «следующее изменение», так как статьей 2 проекта Закона предлагается внести одно изменение в Уголовный кодекс Кыргызской Республики.

2. Статьей 1 проекта Закона предлагается УПК дополнить новым субъектом «ненадлежащий заявитель» и ввести ряд ограничений для указанного лица. Так, законопроектом к ненадлежащему заявителю предлагается отнести *физическое или юридическое лицо, обратившееся с заявлением о преступлении против собственности, но не имеющее правового или фактического отношения к предмету заявления.*

При этом устанавливается, что уголовное дело не может быть возбуждено, а возбужденное дело подлежит прекращению, в случае если заявление будет подано ненадлежащим заявителем (часть 4 статьи 1 проекта Закона). Заявление ненадлежащего лица, также не сможет являться поводом для начала досудебного производства (часть 6 статьи 1 проекта Закона).

Таким образом, из указанных положений законопроекта следует, что лицо будет признаваться ненадлежащим заявителем, только в том случае, когда речь идет о совершении преступлений против собственности. А именно о преступлениях содержащихся в главе 28 «Преступления против собственности» Уголовного кодекса Кыргызской Республики, к числу которых отнесены: кража (статья 205), скотокрадство (статья 205¹), грабеж (статья 206), разбой (статья 207), вымогательство (статья 208), мошенничество (статья 209), присвоение или растрата вверенного имущества (статья 210), угон автотранспортного средства (статья 211), самовольный захват чужого земельного участка и самовольное строительство на землях сельскохозяйственного назначения с нарушением целевого назначения (статья 212), непринятие мер по недопущению самовольного захвата земель (статья 212¹), приведение земель в непригодное для использования в сельскохозяйственном производстве состояние (статья 212²), самовольные занятие или захват помещения, здания или сооружения (статья 213), самоуправство (статья 214), причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием (статья 215), уничтожение или повреждение чужого имущества (статья 216), приобретение или сбыт имущества, заведомо добытого преступным путем (статья 217).

Для иной категории преступлений, вышеуказанных ограничений не предусматривается, тем самым предлагается ввести особый порядок возбуждения дел исключительно в отношении вышеуказанных преступлений.

На наш взгляд, это может привести к тому, что в случае если лицо стало свидетелем указанных преступлений, либо узнало об их совершении или о намерении их совершить, но не имеет правового или фактического отношения к предмету заявления, то оно не сможет обратиться в правоохранительные органы с заявлением о совершении обозначенных преступлений, а значит лицо, совершившее их сможет остаться безнаказанным. К примеру, такие ситуации возможны, когда лицо стало свидетелем кражи, либо когда соседи стали свидетелями самовольного захвата чужого участка, либо уничтожения чужого имущества в случае, если владелец участка/имущества временно не проживает в стране и не может узнать о совершенном преступлении и обратиться самостоятельно с заявлением. И таких случаев может быть много.

Отказ в возбуждении таких дел по причине подачи заявления ненадлежащим лицом, может привести к тому, что время по раскрытию преступления и привлечения к ответственности виновного лица будет упущено, либо проведение всех необходимых мероприятий затруднено. В итоге будет существовать риск

нарушения права собственности, гарантированного Конституцией (статья 15 Основного закона страны).

В этой связи также обращаем внимание на то, что целями Уголовного кодекса (далее - УК) являются *охрана прав и свобод личности, собственности, общественного порядка, общества, государства, окружающей среды, конституционного строя Кыргызской Республики от преступных посягательств, обеспечение мира и безопасности человечества, предупреждение преступлений и восстановление справедливости, нарушенной преступлениями* (статья 1 УК).

Рассматриваемые поправки, по нашему мнению, могут отрицательным образом отразиться на охране собственности и восстановлении справедливости, нарушенной преступлениями. Также, предлагаемые нововведения, касающиеся возбуждения уголовных дел и проведения досудебного разбирательства могут привести к нарушению принципа неотвратимости уголовной ответственности, в соответствии с которым лицо, совершившее деяние, предусмотренное УК, подлежит наказанию и (или) другим мерам уголовно-правового воздействия (статья 10 УК).

3. Кроме того, обращаем внимание на наличие внутренних противоречий в проекте Закона. Так, как это было отмечено выше часть 1 статьи 1 проекта Закона к ненадлежащим заявителям относит исключительно лиц, обратившихся с заявлением о преступлении против собственности, но не имеющих правового или фактического отношения к предмету заявления. То есть, исходя из изложенного, в случае, если речь идет о другой категории преступлений, то любое лицо, обратившееся с соответствующим заявлением, должно автоматически признаваться надлежащим заявителем.

Однако, исходя из предлагаемой редакции части 4 статьи 149 УПК (часть 7 статьи 1 проекта Закона) заявление о преступлениях против собственности (статьи 205, 208, 209, 210, 212, 212-216 УК), преступлениях против порядка осуществления экономической деятельности (статьи 221, 225, 226-229 УК), преступлениях в денежно-кредитной и валютной сфере (статьи 245, 248 и 249 УК), *поданные физическим или юридическим лицом, не являющимся стороной имущественных правоотношений, не подлежат регистрации в Едином реестре преступлений. По указанным заявлениям не проводится доследственная проверка и досудебное производство не инициируется, а также ранее рассматриваемые следователем дела прекращаются за отсутствием состава преступления.*

Тем самым, к ненадлежащим заявителям будут относиться не только соответствующие заявители, сообщившие о преступлениях против собственности, но речь также будет идти *о преступлениях против порядка осуществления экономической деятельности и о преступлениях в денежно-кредитной и валютной сфере*, что прямо не соответствует поправкам в статьи 5, 27, 162 УПК.

Также отмечаем, что в соответствии с поправками в статью 5 и предлагаемой новой редакцией части 1¹ статьи 149 УПК, речь идет о всех преступлениях против собственности, содержащихся в главе 28 УК. В то время как, в новой редакции части 4 статьи 149 УПК (часть 7 статьи 1 проекта Закона), из 16 статей главы 28 УК выделены только 11 статей, при этом статья 212 указана дважды. Таким образом, остается открытым вопрос по неуказанным 5 статьям, также устанавливающим уголовную ответственность по преступлениям против собственности.

Обозначенный двойственный подход, и выявленные внутренние противоречия в положениях законопроекта, в случае принятия рассматриваемых поправок в предлагаемой инициатором редакции, приведут к значительным противоречиям в правоприменительной практике.

На основании вышеизложенного, предлагается тщательно пересмотреть вышеназванные положения проекта Закона, касающиеся ненадлежащих заявителей.

4. В части 3 статьи 1 проекта Закона предлагается пункт 3 части 1 статьи 27 УПК изложить в новой редакции. Анализ предлагаемой редакции обозначенного пункта свидетельствует о том, что фактически инициатором законопроекта предлагается в пункт 3 части 1 статьи 27 УПК слова «обязанностей по должности» заменить словами «выполнение служебных (должностных) обязанностей». Однако, обращаем внимание на то, что вышеуказанное словосочетание также используется в части 2 статьи 237 «Внедрение в преступную среду и (или) имитация преступной деятельности» и в части 1 статьи 350 «Основания постановления оправдательного приговора» УПК.

В этой связи, в целях обеспечения последовательности и логичности в предлагаемых проектом изменениях в УПК, предлагаем дополнительно рассмотреть целесообразность внесения аналогичных корректировок в часть 2 статьи 237 и часть 1 статьи 350 УПК.

5. Частью 4 статьи 1 проекта Закона посредством изложения части 1 статьи 42 УПК, *значительно сокращается перечень лиц, которые могут выступать представителями потерпевшего.* Так, согласно действующей редакции указанной части статьи 42 УПК представителем потерпевшего могут быть адвокаты и иные лица, правомочные в силу закона представлять при производстве по уголовному делу законные интересы потерпевшего. В качестве представителя потерпевшего могут быть также допущены супруг (супруга), один из близких родственников потерпевшего либо иное лицо, о допуске которого ходатайствует потерпевший.

В соответствии с предлагаемой редакцией представителем потерпевшего смогут быть исключительно *адвокаты, супруг (супруга) либо один из близких родственников потерпевшего, о допуске которого ходатайствует потерпевший.*

Тем самым из числа представителя потерпевшего исключаются иные лица, правомочные в силу закона представлять при производстве по уголовному делу законные интересы потерпевшего, к примеру, законные представители, а также любые иные лица, о допуске которого ходатайствует потерпевший.

В данном случае, на наш взгляд, идет прямое нарушение принципа обеспечения доступа к правосудию, изложенного в статье 10 УПК, согласно которому суд, прокурор, следователь *обязаны обеспечить потерпевшим от преступления доступ к правосудию* и компенсацию причиненного вреда в случаях и порядке, установленных законом, а также принципа верховенства права и законности (статья 7 УПК), в соответствии с которым уголовное судопроизводство в Кыргызской Республике осуществляется *с соблюдением принципа верховенства права, в соответствии с которым человек, его права и свободы признаются высшими ценностями.*

Предлагаемая поправка не позволит потерпевшему привлекать в качестве своего представителя тех лиц, которые, по его мнению, смогут помочь в

представлении и защите его прав и интересов, тем самым доступ к правосудию будет для него ограничен.

Справка-обоснования к проекту Закона каких-либо обоснований данной инициативы не содержит. В связи с чем не представляется возможным определить, чем руководствовался инициатор, предлагая обозначенную поправку.

Вместе с тем, учитывая вышеназванные риски, предлагаем часть 4 статьи 1 проекта Закона исключить.

6. Поскольку в соответствии с предлагаемой редакцией подпункта 3 статьи 5 УПК (часть 1 статьи 1 проекта Закона), в качестве заявителя смогут выступать физические или юридические лица, обратившиеся в органы дознания, к следователю, прокурору в порядке уголовного судопроизводства, считаем целесообразным пересмотреть предлагаемую редакцию подпункта 1 части 1 статьи 148 УПК (часть 6 статьи 1 проекта Закона), содержащую ссылку на заявление *гражданина* о совершенном или готовящемся преступлении.

7. Частью 8 статьи 1 проекта Закона предлагается части 1 и 2 статьи 154 УПК изложить в новой редакции. При этом в рамках указанных изменений предлагается исключить норму, в соответствии с которой уголовное дело не может быть возбуждено при неисполнении или ненадлежащем исполнении гражданско-правовых сделок, совершенных в письменной форме либо рассматриваемых в суде.

Данное исключение приведет к тому, что любое неисполнение или ненадлежащее исполнение письменных гражданско-правовых сделок, либо гражданско-правовых сделок, рассматриваемых в суде, станет основанием для возбуждения уголовного дела.

Вместе с тем, необходимо отметить, что в соответствии с пунктом 1 статьи 10 Гражданского кодекса защиту нарушенных или оспоренных гражданских прав осуществляет суд в соответствии с подведомственностью дел, установленной процессуальным законодательством или договором.

Частью 1 статьи 4 Гражданского процессуального кодекса Кыргызской Республики (далее - ГПК) установлено, что любое заинтересованное лицо вправе в порядке, установленном законом, обратиться в суд за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов. Отказ от права на обращение в суд недействителен. Суд возбуждает гражданское дело по заявлению лица, заинтересованного в защите своих прав, свобод и охраняемых законом интересов (часть 1 статьи 5 ГПК). *Правосудие по гражданским делам осуществляется только судами по правилам, установленным законодательством о гражданском судопроизводстве* (часть 1 статьи 6 ГПК).

При этом согласно частям 2 и 3 статьи 16 ГПК вступившие в законную силу акты судов Кыргызской Республики по гражданским делам *обязательны для всех* государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов, должностных лиц и граждан, юридических лиц независимо от форм собственности и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Кыргызской Республики. *Неисполнение судебных актов, вступивших в законную силу, а равно любое иное проявление неуважения к суду влекут ответственность, установленную законодательством Кыргызской Республики.*

Аналогичная норма, устанавливающая обязательное исполнение вступивших в законную силу решений суда и предусматривающая ответственность за их неисполнение заложена в статье 101 Конституции Кыргызской Республики, имеющей высшую юридическую силу и прямое действие в Кыргызской Республике.

Более того, часть 2 статьи 59 Конституции предписывает, что никто не может быть лишен свободы только на том основании, что он не в состоянии выполнить какое-либо гражданско-правовое обязательство. Этот принцип отражен и в части 10 статьи 13 УПК.

Из указанного следует, что любое неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданско-правовых сделок должно рассматриваться судами в рамках гражданского судопроизводства. В рамках уголовного судопроизводства суд *осуществляет правосудие по уголовным делам* (часть 1 статьи 28 УПК).

Таким образом, уголовные дела не должны возбуждаться если в деяниях лица отсутствуют состав и признаки уголовного преступления. При этом субъектом преступления должно являться исключительно физическое вменяемое лицо, *совершившее преступление*, предусмотренное Особенной частью Уголовного кодекса, а не лицо, невыполняющее или ненадлежащим образом выполняющее гражданско-правовое обязательство.

Исключение вышеназванной нормы из статьи 154 УПК приведет к тому, что одна из сторон гражданско-правового спора в целях усиления давления на другую сторону сможет обращаться в правоохранительные органы с заявлением о возбуждении уголовного дела, в то время как этот вопрос может быть решен в рамках гражданского судопроизводства. Последствием этого, на наш взгляд, также станет увеличение загруженности следователей, прокуроров и судов; нарушение подведомственности дел; нивелирование принципа разделения судопроизводства на гражданское, уголовное, административное и т.д.

При этом обращаем внимание на то, что справка-обоснования к проекту Закона не содержит информации, обосновывающей данную инициативу.

На основании вышеизложенного, предлагаем часть 8 статьи 1 проекта Закона исключить.

8. Статьей 2 проекта Закона предлагается статью 50 УК изложить в новой редакции. Анализ данной статьи свидетельствует о том, что фактически по тексту данной статьи уточняется термин «обязанности по должности», а также данная статья дополняется примечанием, раскрывающим понятие служебные (должностные) обязанности и уточняющим в каких случаях должностное лицо не подлежит уголовной ответственности, а также определяющим исключения из общего правила.

Справка-обоснование к проекту Закона не содержит четкого обоснования предлагаемым изменениям, в связи с чем предлагаем конкретизировать содержащуюся в ней информацию.

Вместе с тем, предлагаем дополнительно в абзаце втором примечания к статье 50 УК после слова служебных дополнить словом «(должностных)». Кроме того, предлагаем уточнить, почему в указанном примечании в качестве исключения приводятся ссылки на статьи 336-347 УК, в то время как в УК содержатся иные преступления, которые могут быть совершены должностными лицами при выполнении ими служебных (должностных обязанностей), а равно возложенных по

должности задач и функций, с целью извлечения выгод и преимуществ для себя, либо других лиц или из иной личной заинтересованности. Также отмечаем, что статьи 336-347 УК отнесены к коррупционным и иным преступлениям против интересов государственной и муниципальной службы (Глава 42 УК). При этом указанная глава УК содержит в себе еще статью 348 (Халатность), которая в примечании к статье 50 УК не указана. Почему сделано такое исключение, в справке-обоснования также не раскрывается.

На основании вышеизложенного предлагаем внести обозначенные поправки в предлагаемую редакцию статьи 50 УК и расширить информацию, содержащуюся в справке-обоснования к проекту.

9. Частью 2 статьи 3 проекта Закона предлагается поручить Кабинету Министров Кыргызской Республики *в шестимесячный срок привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Законом.*

Справка-обоснование к проекту какой-либо информации по данному вопросу не содержит. Вместе с тем, из содержания проекта Закона не представляется возможным определить какие нормативные правовые акты потребуется пересмотреть Кабинету Министров Кыргызской Республики и почему устанавливается столь длительный срок для проведения данной работы.

При этом в порядке информации сообщаем, что согласно статье 24 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» если для применения нормативного правового акта необходимо внесение изменений и дополнений в другие нормативные правовые акты, к вносимому проекту нормативного правового акта должны быть приложены проекты нормативных правовых актов с указанными изменениями и дополнениями.

III. СПРАВКА-ОБОСНОВАНИЕ

1. Предлагаем расширить информацию, содержащуюся в справке-обоснования к проекту Закона, обосновывающую каждое из предлагаемых нововведений, особенно, способных ограничить право каждого на доступ к правосудию.

2. В справке-обоснования к проекту Закона отмечено, что принятие данного проекта Закона негативных социальных, экономических, правовых, правозащитных, гендерных, экологических, коррупционных последствий не повлечет.

Однако, на наш взгляд, предлагаемые нововведения могут повлечь негативные экономические и правозащитные последствия.

ВЫВОДЫ:

1. Положения проекта Закона могут негативно отразиться на защите собственности и восстановлении справедливости. Это связано с тем, что некоторые категории заявителей могут быть признаны ненадлежащими.

2. Вызывают обеспокоенность положения проекта Закона, направленные на сокращение перечня лиц, которые могут представлять интересы потерпевшего в уголовном процессе. Это может ограничить доступ к правосудию и снизить уровень защиты прав граждан.

3. Предлагается доработать положения проекта Закона с учетом замечаний и предложений, изложенных в Анализе выше, с особым фокусом на положения Конституции и установленных принципов уголовного права и процесса.

4. Справку-обоснования к проекту Закона предлагается дополнить информацией, указанной в Анализе.