

XVVS 055

Межведомственный диссертационный совет К12.02.175.

635

УДК 342 (575. 2) (043.3)

Сатыбалдиев Эльмурза Ракиевич

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ
УГОЛОВНОЙ ПОЛИТИКИ**

Специальность 12.00.02. – конституционное право;
муниципальное право

**Автореферат диссертации
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Бишкек – 2003

Работа выполнена в отделе права Института философии и права НАН Кыргызской Республики

Научный руководитель: кандидат юридических наук,
доцент
Ахметов Алыкул Джуманович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук,
профессор
Бейшембиев Эсенгул Джумашович

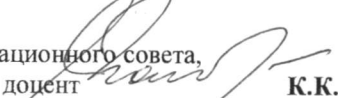
кандидат юридических наук,
доцент
Керимбаев Манапбай Керимбаевич

Ведущая организация: Кыргызский государственный
педагогический университет
им. И. Арабаева.

Защита состоится 30 ЯНВАРЯ 2003 года в 14⁰⁰ часов на заседании Межведомственного диссертационного совета К12.02.175. по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук в Кыргызском национальном университете имени Жусупа Баласагына Министерства образования и культуры Кыргызской Республики (соучредитель – Академия Министерства внутренних дел Кыргызской Республики имени генерал-майора милиции Э. Алиева) по адресу: 720024, г. Бишкек, ул. Фрунзе, д. 547.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Кыргызского национального университета имени Жусупа Баласагына.

Автореферат разослан «28» декабря 2002 года.

Ученый секретарь
Межведомственного диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент

К.К. Керезбеков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Диссертационное исследование посвящено изучению конституционно-правовых основ уголовной политики Кыргызской Республики. Изучение и анализ проблем конституционной законности, безопасности общества и его граждан – тема интересная и актуальная.

Проводимая в Кыргызской Республике реформа политической и экономической системы направлена на укрепление основ правового государства и институтов гражданского общества. Одной из составляющих этой реформы является разработка государственной политики борьбы с преступностью или, иными словами, уголовной политики.

В данной работе предпринимается попытка рассмотрения уголовной политики в конституционно-правовом аспекте и в аспекте контроля уголовной политики, в том числе гражданского и парламентского контроля, прокурорского надзора и судебного контроля.

Изучение основ уголовной политики в конституционно-правовом аспекте исходит из того, что конституция занимает особое место в жизни любого государства, поскольку она является основным законом, главным политико-правовым документом, закрепляющим важнейшие права и свободы человека и гражданина, основы государственного устройства, организации и деятельности системы органов государственной власти. Действие Конституции распространяется на всю систему общественных отношений, она определяет основы и принципы социально-политической, экономической и правовой жизни общества, составляет юридическую базу для всего законодательства, является ядром всей правовой системы.

В юридической литературе проблемы правового регулирования основ уголовной политики рассмотрены в работах Г.А. Аванесова, А.Н. Агыбаева, Н.А. Беляева, М.М. Бабаева, С.С. Босколова, В.А. Владимирова, С.Е. Вицина, И.М. Гальнерина, Л.Д. Гаухмана, П.Ф. Гришанина, Н.И. Загородникова, П.С. Дагеля, А.И. Долгова, И.А. Исмаилова, А.Э. Жалинского, Е.И. Каиржанова, И.И. Карпец, В.М. Кудрявцева, Н.П. Кузнецова, К.Ш. Курманова, А.Ш. Шаршеналиева, В.В. Лунеева, О.Д. Ким, Ю.И. Ляпунова, С.В. Масимова, Г.М. Миниковского, А.В. Наумова, П.Н. Панченко, Э.Ф. Побегаяева, В.П. Ревина, А.Б. Сахарова, Н.А. Стручкова, А.Я. Сухарева, Л.Ч. Сыдыковой, А.М. Джоробековой, В.А. Кигишьян, К.Д. Кыдырбаева, А.М. Яковлева и др.¹

¹ Название работ этих и других авторов приведены в библиографии.

Отдельные аспекты конституционно-правовых основ уголовной политики отражены в работах М.Т. Баймаханова, Э.Дж. Бейшембиева, Г.А. Мукамбаевой, Г.С. Сапаргалиева, С.С. Сартаева, С.Ф. Ударцева, Б.Б. Ишимова, А.Дж. Ахметова.

Следует отметить, что хотя большинство работ вышеуказанных авторов было написано на рубеже 80-90-х годов в рамках советской теории уголовной политики, уровень теоретических исследований прикладных научных разработок был достаточно высок.

Исследование вопросов основ уголовной политики, в том числе в конституционно-правовом аспекте, в Кыргызской Республике проводилось до сих пор в недостаточной мере. И это на фоне роста преступности, усиления тяжести совершаемых преступлений, их угрозе общественной безопасности, что требует активной разработки проблем уголовной политики. Изучая данную проблему, следует исходить из активного взаимодействия юридической науки и практики, интеграции наук о конституционном праве, административном праве, государственном управлении, уголовном праве и криминологии.

Вышесказанное говорит в пользу необходимости комплексного, детального изучения и анализа конституционно-правовых основ уголовной политики Кыргызской Республики с целью выработки обоснованных научно-практических рекомендаций по их совершенствованию в современных условиях. Все это предопределило выбор темы, характер и направление диссертационного исследования и структуру работы.

Объект и предмет исследования. Объектом данного исследования является уголовная политика Кыргызской Республики, предметом – конституционно-правовые основы уголовной политики. В работе исследуются проблемы контроля над уголовной политикой, в том числе гражданского и парламентского контроля, прокурорского надзора и судебного контроля, кроме того, рассматривается законодательство стран-членов СНГ и западноевропейских государств, а также взгляды ученых-правоведов зарубежных стран по указанным вопросам.

Цель и задачи исследований. Целью диссертации является анализ и определение путей дальнейшего совершенствования конституционно-правовых основ уголовной политики Кыргызской Республики.

В связи с указанной целью в диссертации поставлены следующие основные задачи:

– изучение современного состояния конституционных основ уголовной политики, рассматриваемой в качестве предмета конституционного регулирования;

- анализ уголовной политики в системе разделения властей;
- исследование взаимосвязи прав человека и уголовной политики;
- анализ уголовного законодательства как правовой основы уголовной политики и выработка рекомендаций по его дальнейшему совершенствованию;
- анализ конституционно-правового регулирования, контроля над уголовной политикой;
- изучение состояния и путей развития гражданского контроля над уголовной политикой;
- исследование парламентского контроля над уголовной политикой;
- анализ проблем совершенствования прокурорского надзора над уголовной политикой;
- изучение судебного и конституционного контроля над уголовной политикой;
- поиск путей дальнейшего совершенствования конституционно-правовых основ уголовной политики.

Методологическая и теоретическая основа исследования. Методология исследования исходит из материалистических и диалектических основ, предпосылки познаваемости мира, из признания существования объективного и субъективного, из наличия объективных законов общественного развития и возможности правового воздействия на общественные отношения.

В работе использованы исторический, сравнительно-правовой, логико-юридический, статистический и иные традиционные общенаучные методы.

Положения и выводы диссертации опираются на анализ действующего конституционного, административного, уголовного и других законодательств Кыргызской Республики. При сравнительном анализе использовались законодательства стран-членов СНГ, в частности, Российской Федерации.

Теоретической основой исследования являются научные труды правоведов в области общей теории права и государства, конституционного права, административного права, уголовного права и криминологии, исследования ученых-юристов зарубежных государств, материалы международных научно-теоретических и научно-практических конференций, семинаров по проблемам уголовной политики.

При написании работы использовались статистические данные и иные материалы Генеральной Прокуратуры Кыргызской Республики, Министерства юстиции Кыргызской Республики, Верховного суда Кыргызской Республики, Конституционного суда Кыргызской Республики, Высшего арбитражного суда Кыргызской Республики, Судебного департамента Кыргызской Республики и Министерства внутренних дел Кыргызской Республики.

Научная новизна исследования. Диссертация является первым в Кыргызской Республике комплексным научным исследованием конституционно-правовых основ уголовной политики.

Научная новизна работы заключается в теоретической разработке проблем конституционно-правового регулирования уголовной политики в условиях проводимых политических и экономических реформ.

С учетом имеющегося отечественного и зарубежного опыта, существующих в стране политических, экономических и социальных условий в диссертации делаются следующие основные выводы и предложения, составляющие научную новизну исследования и выносимые на защиту:

1. Характеризуется уголовная политика как предмет конституционного регулирования и определяются задачи конституционного регулирования уголовной политики. Производится анализ принципов уголовной политики и раскрытие специфики конституционного регулирования уголовной политики.

2. Раскрывается взаимосвязь прав человека и уголовной политики и основополагающая роль конституционных норм основных прав и свобод человека при определении и проведении уголовной политики. Определяются функции уголовной политики в сфере обеспечения защиты прав и свобод личности. В связи с этим предлагаются изменения и дополнения в действующее законодательство Кыргызской Республики.

3. Дается характеристика уголовной политики, рассматриваемой в системе разделения властей, и раскрываются принципы реализации уголовной политики применительно к различным ветвям государственной власти.

4. Дается характеристика международного сотрудничества в реализации задач уголовной политики и анализ влияния международно-правовых норм на национальное законодательство в сфере реализации уголовной политики.

5. Раскрываются взаимосвязь уголовной политики и права, формы выражения уголовной политики в законах и определяется центральное место в государственной уголовной политике уголовного закона. Дается анализ действующего уголовного закона и политико-правовых предпосылок реформы уголовного законодательства. Предлагаются изменения и дополнения в действующее уголовное законодательство Кыргызской Республики.

6. Даются характеристика конституционно-правовых основ контроля над уголовной политикой, анализ конституционных норм, обеспечивающих реальный контроль над уголовной политикой. Предлагаются изменения и дополнения в Конституцию Кыргызской Республики.

7. Раскрывается гражданский и парламентский контроль над уголовной политикой. Определяются основные задачи гражданского контроля.

8. Дается анализ парламентского контроля над уголовной политикой и определяются основные направления и методы парламентского контроля над ней.

9. Дается анализ прокурорского надзора над уголовной политикой. Предлагается наделить Генерального прокурора Кыргызской Республики правом законодательной инициативы.

Большинство разработок в качестве логического завершения исследования имеют конкретные предложения по изменению и дополнению законодательства Кыргызской Республики в сфере конституционно-правовых основ уголовной политики Кыргызской Республики.

Теоретическое и практическое значение проводимого диссертационного исследования заключается в том, что предлагаемые в нем теоретические выводы, практические предложения и рекомендации по развитию конституционно-правовых основ уголовной политики Кыргызской Республики могут быть использованы в законотворческой работе, в практике работы правоприменительных органов, в учебном процессе, а также для проведения дальнейших исследований по данной проблематике.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации были апробированы на 3 и 4 научно-практических конференциях «Современность: философские и правовые проблемы», организованных Институтом философии и права НАН Кыргызской Республики (10 ноября 1999 г., 13 и 17 ноября 2000 г.), а также при обсуждении диссертации на заседании отдела права Института философии и права НАН Кыргызской Республики.

Структура и объем диссертации. Цели и задачи исследования обусловили структуру диссертации. Она состоит из введения, трех глав, объединяющих 9 параграфов, заключения, содержащего выводы, сделанные на основании проведенного исследования, и библиографии.

СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновываются выбор и актуальность темы, определяются ее объект, предмет, цели и задачи исследования; характеризуются методологические и теоретические основы работы, ее теоретическая и эмпирическая база; раскрываются научная новизна диссертации, ее теоретическое и практическое значение; формулируются основные положения, выносимые на защиту; приводятся сведения об апробации полученных результатов.

В первой главе – «Конституционные основы уголовной политики» – рассматриваются следующие вопросы: уголовная политика, как предмет конституционного регулирования; уголовная политика в системе разделения вла-

стей; международное сотрудничество в реализации задач уголовной политики.

Конституция Кыргызской Республики 1993 г. занимает верховенствующее положение в правовой системе. Ее положения являются первичными. Все остальные правовые акты, принимаемые в Кыргызстане, должны соответствовать Конституции. В диссертации делается вывод, что особое значение Конституции состоит в том, что она является юридической базой для развития всех отраслей права, составляющих правовую систему Кыргызстана, что обеспечивает единство и взаимную согласованность отраслей права, общность их исходных принципов.

Исключительно большое политическое и правовое значение для формирования и реализации задач уголовной политики имеет гл. 1 «Кыргызская Республика». Это относится прежде всего к положению о том, что Конституция Кыргызской Республики имеет верховенство над всеми законами на всей территории государства (ч 2 ст. 4). Принцип верховенства является правовым (юридическим) выражением суверенитета Кыргызской Республики. Он особенно актуален в контексте провозглашения Кыргызстана правовым государством. Суверенитет предполагает не только верховенство, но и единство государственной власти Кыргызской Республики, которое распространяется на всю ее территорию.

Диссертант приходит к выводу, что для уголовной политики это исходное конституционное положение означает также, что она в своем сущностном содержании также должна быть единой на территории всего Кыргызстана. Разумеется, в сфере борьбы с правонарушениями могут быть особенности, обусловленные географическими, культурными или национальными характеристиками, но они не должны противоречить уголовной политике государства и противопоставляться ей.

Таким образом, специфика конституционного регулирования уголовной политики состоит в том, что Конституция Кыргызской Республики: 1) имеет высшую юридическую силу при формировании и реализации задач уголовной политики; 2) является исходной правовой базой для всего правосудия, при этом конституционное регулирование распространяется на все формы правосудия; 3) обеспечивает единство уголовной политики; 4) устанавливает основные права и свободы человека и гражданина, которые служат правовым ориентиром для уголовной политики; 5) устанавливает разделение властей, рационализирует их.

Разделение единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную выражается прежде всего в осуществлении каждой из них самостоятельно, независимо друг от друга властных полномочий, уста-

новленных Конституцией и законами Кыргызской Республики. Целью такого разделения является обеспечение гражданских свобод и законности, создание гарантий от чьего-либо произвола.

Этот принцип установился в современном Кыргызстане только с принятием Конституции 1993 г. В диссертации подчеркивается, что разделение властей рассматривается в двух аспектах — функциональном и органическом.

В функциональном плане этот принцип, по мнению диссертанта, означает, что каждая власть имеет монополию на осуществление функции, которые другие власти не могут выполнять ни при каких обстоятельствах. Законодатель творит законы, правительство обеспечивает их исполнение, суд в случае возникновения необходимости выносит по ним решения вплоть до того, что может привлекать к юридической ответственности и членов законодательных органов (после снятия с них депутатской неприкосновенности), и членов правительства в качестве частных лиц.

В своем органическом (организационном) смысле этот принцип заключается в том, что каждая из ветвей единой государственной власти обязана уважать самостоятельность другой: законодатель не вправе вмешиваться в функции правительства или отправление правосудия; правительство не вправе приостанавливать применение законов и вмешиваться в деятельность органов правосудия; суд не может привлечь к ответственности ни законодательный орган, ни правительство.

Вместе с тем, по мнению диссертанта, следует учесть, что хотя органы власти действуют самостоятельно, речь идет не об абсолютном обособлении и независимости, а лишь об относительной их самостоятельности и одновременном, тесном их взаимодействии, осуществляемом в пределах их полномочий. В конечном итоге принцип разделения властей имеет целью рационализацию функций и полномочий единой государственной власти.

С учетом этих характеристик можно говорить об определении и реализации уголовной политики применительно к различным ветвям государственной власти.

В частности, на законодательном уровне реализуются законотворческие функции, принимаются законы, направленные на противодействие преступности, обеспечение законности и правопорядка. На этом уровне определяется, условно говоря, общий курс уголовной политики. На исполнительном уровне осуществляется непосредственное исполнение законов, реализуется правоприменительная функция уголовной политики, принимаются конкретные управленческие решения. Здесь в общий курс уголовной политики могут вноситься коррективы, которые, однако, не должны противоречить законода-

тельными актам. На судебном уровне которая и она реализуется в форме отправления правосудия.

Вместе с тем в диссертации отмечается, что функции контроля за уголовной политикой осуществляются не только судом, но и Президентом страны, парламентом, правительством в процессе реализации ими своих полномочий. Особая значимость судебного контроля состоит в том, что при рассмотрении конкретных дел суд, установив несоответствие правового акта закону, не применяет его, а принимает решение, руководствуясь законом. В этом проявляется действие конституционного принципа независимости судей и подчинения их только Конституции Кыргызской Республики (п. 4 ст.79).

Актуальность международного сотрудничества в реализации задач уголовной политики обуславливается тем, что в конце XX века после проблемы предотвращения войны «самой большой опасностью для человечества, его демократического и экономического развития, — утверждает В.В. Лунеев, — останется интенсивно растущая национальная и транснациональная преступность, которая в настоящее время включает в себя и традиционно уголовные, и военные, и экологические, и генетические, и прочие угрозы». Им делается вывод, что доминирующей криминологической тенденцией в начале нового столетия останутся продолжающийся рост преступности в мире, повышение ее общественной опасности с одновременным отставанием социально-правового контроля над растущей мобильной криминализацией общественных отношений. Начиная с 80-х гг. темпы роста преступности в мире в среднем увеличивались на 5% ежегодно.

Наибольшую опасность для международного сообщества представляет незаконный оборот наркотиков, который приносит транснациональной организованной преступности около 500 млрд. долларов США прибыли его в год. Эта сумма равна общей сумме валового национального продукта двух третей государств-членов ООН. Большие доходы преступные сообщества получают от экономических преступлений, характер и способы которых постоянно совершенствуются. Отмечаются все более сложные и изощренные манипуляции ценами на международных и национальных биржах; мошенничества с кредитными карточками; незаконная торговля оружием и боеприпасами; отмывание «грязных» денег; преступления против интеллектуальной собственности; фальшивомонетничество и др. Тревогу во всем мире вызывают акты международного терроризма, похищения людей с целью выкупа, международная торговля несовершеннолетними и женщинами, экологические, компью-

терные преступления. Впервые после второй мировой войны появились преступления, связанные с геноцидом, и военные преступления¹.

В связи с вышесказанным принципиальным по мнению диссертанта, становится создание всеобъемлющей системы международной безопасности, охватывающей наряду с военной, политической и экономической областями, также и гуманитарную сферу, в частности, сотрудничество государств в борьбе с грубыми и массовыми нарушениями прав человека — геноцидом, апартеидом, дискриминацией по расовым, национальным, религиозным и другим мотивам — осуществление совместных действий по реализации международных договоренностей в сфере борьбы с преступностью и другими правонарушениями.

Таким образом, динамизм нормотворчества в сфере обеспечения прав личности характерен как для международного права, так и для внутреннего законодательства Кыргызстана. При этом главный упор делается на то, чтобы привести внутреннее законодательство, регулирующее комплекс гуманитарных проблем, в соответствие с международными нормами. Это направление правотворческой деятельности получило сильный импульс после принятия Конституции 1993 г., в которой было установлено правило, согласно которому общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Кыргызской Республики являются составной частью ее правовой системы (ч. 3 ст. 12). Этой нормой установлен приоритет международных договоров по отношению к противоречащим им установлениям «внутренних» законов, в связи с чем правоприменительная практика в случае обнаружения противоречия между международным договором и национальным законодательством должна руководствоваться нормами, содержащимися в договоре.

Многие статьи Уголовного кодекса Кыргызской Республики 1997 г. учитывают положения и рекомендации международных правовых актов по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, раздел XII «Преступления против мира и безопасности человечества» практически полностью базируется на них.

Во второй главе — «Уголовное законодательство как правовая основа уголовной политики» — рассматриваются: уголовный закон и уголовная политика; политико-правовые предпосылки реформы уголовного законодательства и основные направления его развития на современном этапе.

Проблемы взаимосвязи и соотношения политики и права, в том числе государственной уголовной политики и уголовного закона, являлись предметом

¹ См. Панов В.П. Международное уголовное право. — М., 1997. — С. 5.

многих теоретических исследований, что создало достаточно прочный фундамент для решения названных проблем.

Системный анализ политических, правовых и научных представлений, идей, взглядов, доктрин, концепций и т. д. в их генезисе позволяет диссертанту вычлениить и зафиксировать по меньшей мере три стержневых положения: 1) уголовная, как и любая, политика и право неразрывно взаимосвязаны; 2) уголовная, равно как и иная, государственная политика выражается в законах и 3) центральное место в выражении государственной уголовной политики занимает уголовный закон.

В диссертации подчеркивается, что центральное место в выражении государственной уголовной политики занимает уголовный закон, поскольку он согласно ч. 2 ст. 2 Уголовного кодекса Кыргызской Республики «устанавливает основание и принципы уголовной ответственности, определяет, какие опасные для личности, общества или государства деяния признаются преступлениями, устанавливает виды наказаний и иные меры уголовно-правового характера за совершение преступлений».

Важно подчеркнуть, что общие направления уголовной политики основаны на нормах Конституции Кыргызской Республики и распространяются на все случаи применения уголовного закона, а специальные — соответственно на нормах Уголовного кодекса Кыргызской Республики и нормах, содержащихся в других отраслях законодательства и иных нормативных правовых актах, на которые сделаны ссылки в бланкетных диспозициях статей Особенной части Уголовного кодекса КР, и касаются в подавляющем большинстве случаев применения отдельных институтов и Уголовного кодекса КР.

По содержанию направления уголовной политики подразделяются на относящиеся к установлению: 1) общих положений уголовной ответственности, 2) преступности деяний и 3) наказуемости деяний. Данный критерий лежит в основе классификации лишь специальных направлений уголовной политики, отражаемых в материальном уголовном праве.

Таким образом, уголовная политика и ее направления, относящиеся к материальному праву, всегда выражается в уголовном законе, который является либо конкретизацией и детализацией конституционных установлений, либо единственным источником, содержащим как общие, так и конкретизированные положения, либо промежуточным звеном, определяющим контуры направлений уголовной политики, конкретизируемых в других (не уголовных) законах и (или) иных нормативных правовых актах.

Необходимость реформы кыргызского уголовного законодательства вызвана различными предпосылками; определяющие из них лежат в социально-экономической, политической и правовой сферах.

По мнению диссертанта, предпосылки коренящиеся в социально-экономической сфере — это социально-экономические преобразования, происшедшие в нашей стране в последнее десятилетие, главным образом после распада СССР в 1991 г., состоящие в переходе к новым условиям экономической деятельности, в частности рыночной экономике, характеризующие направленность на становление новых производственных отношений. Предпосылки в политических и правовых сферах — это интеллектуально-волевое отражение и закрепление в политике и праве социально-экономических преобразований. Эти положения фиксируют закономерное диалектическое соотношение экономики, с одной стороны, и политики и права — с другой. Поэтому в политико-правовых предпосылках реформы уголовного законодательства в концентрированном виде отражаются и закрепляются экономические предпосылки этой реформы.

Таким образом, по мнению диссертанта, перечисленные предпосылки органически взаимосвязаны, взаимообусловлены, и обособление, расчленение их возможно лишь в абстракции, так как в действительности они существуют неотделимо друг от друга. Последнее обстоятельство обуславливает возможность рассматривать их слитно.

Определяющими политико-правовыми предпосылками реформы уголовного законодательства, выражающими направленность на формирование новых экономических отношений в нашей стране, явились политические волеизъявления, закрепленные в правовых нормах, во-первых, принятые еще в период перестройки до распада СССР и, во-вторых, принятые после этого распада, основополагающие из которых содержатся в Конституции КР 1993 г. Необходимо подчеркнуть, что правовых норм, регулирующих и охраняющих новые экономические отношения, — подавляющее большинство.

В третьей главе — «Конституционно-правовые основы контроля над уголовной политикой» — рассматриваются: конституционно-правовое регулирование контроля; гражданский контроль над уголовной политикой; контроль Жогорку Кенеша Кыргызской Республики над уголовной политикой; прокурорский надзор над уголовной политикой как одна из форм контроля; судебный контроль над уголовной политикой.

Перед государством, обществом и гражданами всегда стоит комплекс проблем, затрагивающих сферы, отнесенные к компетенции различных ветвей государственной власти, министерств и ведомств, входящих в систему уголовной юстиции, множества общественных институтов, социальных групп и отдельных граждан. По мнению диссертанта, к числу таких проблем относится контроль за формированием уголовной политики и реализацией ее за-

дач. Несмотря на свою актуальность, эти проблемы еще не подвергались глубокому и обстоятельному исследованию.

Следует отметить, что, говоря о реализации задач уголовной политики, мы имеем прежде всего в виду правоприменительный ее аспект, т.е. деятельность органов уголовной юстиции по предупреждению преступности и иных правонарушений и по применению уголовного законодательства. Именно посредством правоприменительной деятельности осуществляется главным образом воздействие на преступность со стороны государства и общества.

Основной смысл идеи правового государства в нашем обществе состоит в необходимости утверждения устоев права, в обеспечении верховенства Конституции и ее правовых начал в структуре источников права, прямого и непосредственного действия конституционных норм и соответственно в повышении престижа закона через укрепление его правовых начал¹.

Далее диссертант рассматривает, как эти идеи воплотились в Конституции Кыргызской Республики с точки зрения создания правовых начал контроля за формированием и реализацией задач уголовной политики как одного из важных направлений контроля общества над государством, народа над властью.

В Конституции, которая в ч. 1 ст. 1 устанавливает, что Кыргызская Республика является демократическим правовым государством, заложена правовая основа контроля. Только в демократическом государстве его граждане равноправны и обладают широкими правами и свободами, в том числе правом участвовать в управлении делами государства. Только в правовом государстве превалируют принципы права, а не мотивы политической или какой-либо иной целесообразности. Демократическое правовое государство «связано» правом, исходит из признания неотчуждаемых (прирожденных) прав и свобод человека и возложения на государство обязанности соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Для реализации этих важных конституционных начал должны использоваться различные институты и механизмы, в том числе и институты контроля. Государство обязано создавать не только систему защиты прав и свобод, в которую были бы включены судебные и административные органы, парламентские и президентские структуры, устанавливать четкие процедуры такой защиты, но также систему и механизм контроля за обеспечением этих прав и свобод. Эта обязанность государства прямо вытекает из ч. 2 ст. 15 Конституции, где говорится, что основные права и свободы человека принадлежат каждому от рождения. Они

¹ См.: *Савицкий В.М., Ледях И.А.* Право как основа социалистического правового государства // Социалистическое правовое государство. Концепция и пути реализации. – М., 1990. – С. 192.

признаются в качестве абсолютных, неотчуждаемых и защищаемых законом и судом от посягательств со стороны кого бы то ни было.

В равной мере к нормам, устанавливающим право контроля над властью, следует отнести ч. 3, 4 ст. 1 Конституции, в которой носителем суверенитета и единственным источником государственной власти в Кыргызстане провозглашается ее народ, осуществляющий эту власть как непосредственно, так и через органы государственной власти. Это означает, что, формируя и реализуя задачи уголовной политики, органы государственной власти опосредованно реализуют власть народа, а значит, они подконтрольны ему.

В ряде норм Конституции наряду с возложением на государство обязанности контроля за деятельностью правоохранительных органов устанавливается и предмет такого контроля.

Так, в ч. 1 ст. 4 в Кыргызской Республике признаются и защищаются государственная, коммунальная, частная и иные формы собственности. Эти конституционные принципы находят свое развитие в других статьях Конституции.

Аналогично предмет контроля установлен и ч. 4 ст. 8 Конституции, в которой не допускается: слияние государственных и партийных институтов, а также подчинение государственной деятельности партийной программе и ее решениям; образование и деятельность партийных организаций в государственных учреждениях и организациях. Государственные служащие в праве осуществлять партийную деятельность вне связи со своей служебной деятельностью; членство в партиях и выступления в поддержку какой-либо политической партии военнослужащих, работников органов внутренних дел, национальной безопасности, юстиции, прокуратуры и судов; создание политических партий на религиозной основе (религиозная организация не должна преследовать политические цели и задачи); вмешательство служителей религиозных организаций и культов в деятельность государственных органов; деятельность политических партий других государств. В соответствии с данной нормой в УК КР установлена уголовная ответственность за перечисленные в ней деяния (ст. 229, 297 и 299).

Таким образом, правовой основой для контроля за формированием и реализацией задач уголовной политики являются ч. 1 и 2 ст. 17 Конституции. В частности, в части 1 данной статьи говорится о том, что в Кыргызской Республике не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека, а в ч. 2 установлено, что ограничения в осуществлении прав и свобод допускается Конституцией и законами Кыргызской Республики в целях обеспечения прав и свобод других лиц, общественной безопасности, защиты конституционного строя. При этом существо конституционных прав

и свобод не может быть затронуто. Применительно к законодательному уровню это требование Конституции означает, что законы, которыми регулируется правоприменительная деятельность правоохранительных органов, т.е. определяется и реализуется уголовная политика, не могут применяться, если они отменяют или умаляют права и свободы человека. То же самое относится к любым нормативным правовым актам, затрагивающих права и обязанности человека и гражданина.

Регулятивное значение для обеспечения контроля над уголовной политикой, но в большей степени на правоприменительном уровне имеют следующие статьи Конституции КР: ч.2 ст. 38 (о гарантиях судебной защиты прав и свобод человека и гражданина), ст. 40 (об обеспечении квалифицированной юридической помощи и защиты прав и свобод, гарантируемых Конституцией), ч. 1 ст. 39 о том, что гражданин считается невиновным в совершении преступления, пока его виновность не будет признана вступившим в законную силу приговора суда.

По мнению диссертанта, особое значение для организации и осуществления контроля за формированием и реализацией задач уголовной политики имеют нормы Конституции, изложенные в главе 6 «Суды и правосудие». Нет необходимости перечислять и анализировать все эти статьи, но на двух следует сосредоточить внимание. Речь, в частности, идет о ст. 86 Конституции, которая устанавливает, что вступившие в законную силу акты судов Кыргызской Республики обязательны для всех государственных органов, хозяйствующих субъектов общественных объединений, должностных лиц и граждан и подлежат исполнению на всей территории республики (ч. 1), неисполнение вступивших в законную силу судебных актов, а также вмешательство в деятельность судов влекут установленную законом ответственность (ч. 2).

И, наконец, ст. 82 Конституции КР, которая устанавливает статус и полномочия Конституционного Суда КР, регламентирует его деятельность. Здесь ограничимся лишь констатацией того, что эта норма Конституции имеет регулятивное значение для осуществления конституционного контроля над уголовной политикой.

Весьма существенными контрольными полномочиями в сфере уголовной политики Конституция наделяет Президента КР, Правительство КР и Жогорку Кенеш КР.

Гражданский контроль в сфере уголовной политики является формой участия населения в выработке государственной политики борьбы с преступностью, реализации ее положений в практической деятельности правоохранительных органов по предупреждению преступлений и применению уголовного законодательства. Его значение, по мнению диссертанта, состоит в том,

что он способствует повышению эффективности мер профилактического и уголовно-правового воздействия на преступность, поддержанию режима законности, выступая одновременно как средство предупреждения принятия противоречащих Конституции и иным законам нормативных актов, а также неправомерных действий должностных лиц органов уголовной юстиции, как гарантия соблюдения прав и свобод граждан, оказавшихся в сфере деятельности этих органов. В случае, если такого рода акты все же принимаются, нарушаются права и свободы граждан, рассматриваемый вид социального контроля выступает как средство восстановления нарушенных отношений между личностью и государством.

Цель гражданского контроля, таким образом, состоит в обеспечении эффективности уголовного правосудия, законности в деятельности правоохранительных органов, восстановлении нарушенных прав и свобод граждан.

В общем виде гражданский контроль над уголовной политикой есть оптимальная форма выработки и поддержания цивилизованных отношений между государственной властью в целом и обществом, отдельными институтами этой власти, в том числе правоохранительными органами, и гражданами, своего рода процесс достижения согласия (консенсуса), направленного на увязку интересов и разрешение противоречий, возникающих в ходе разрешения проблем преступления и наказания, гуманизма и справедливости.

Рассматривая вопрос о гражданском контроле, диссертант отмечает, что нельзя не обратить внимание на то, что система правоохранительных органов, созданная для обеспечения безопасности общества, прав и свобод граждан, представляет собой в известной мере отчужденное от него явление, которое в определенных условиях может стать самостоятельным источником опасности для самого общества и его граждан.

Гражданский контроль призван нейтрализовать эти угрозы, исключить узурпацию власти силовыми структурами, своевременно предупредить и пресечь противоправные действия с их стороны.

По мнению диссертанта, эффективность гражданского контроля является незаменимым элементом стабильности и безопасности общества, обеспечения законности и правопорядка, она содействует устранению отчужденности власти от общества и народа, является важным направлением интеграции правоохранительные органы с гражданским обществом.

Резюмируя изложенное, следует подчеркнуть, что гражданский контроль должен быть направлен главным образом на соблюдение правоохранительными органами, ее должностными лицами Конституции и законов, государственной и профессиональной дисциплины, на обеспечение законности и пра-

вопорядка, прав и свобод граждан. Он может представлять собой гибкую полифункциональную систему и включать в себя следующие виды контроля:

– международный контроль, осуществляемый в рамках международных организаций, а также договоренностей и соглашений, заключенных между государствами по конкретным вопросам правоохранительной деятельности;

– собственно государственный (институциональный) контроль, проводимый представительными (парламентскими) структурами, исполнительно-распорядительными (правительственными) органами государственной власти и судебными органами; его важной составляющей является специальный контроль, осуществляемый соответствующими контрольными и инспекционными органами;

– социальный (общественный) контроль, субъектами которого являются средства массовой информации, общественные объединения, ассоциации, фонды, группы и другие формирования общества, а также конкретные представители, выражающие интересы его слоев.

В заключение следует сказать об отсутствии в Кыргызской Республике нормативно-правовой базы для построения и функционирования полноценной и эффективной системы гражданского контроля, поэтому необходимо сосредоточить внимание законодательной власти – Законодательного собрания Жогорку Кенеша КР - на разработке и принятии специального закона о гражданском контроле, который носил бы рамочный характер; на базе такого закона возможны затем разработка и принятие закона о гражданском контроле над уголовной политикой.

Обращаясь непосредственно к вопросу о парламентском контроле, диссертант вначале дает определение этого института.

Итак, под парламентским контролем, по мнению диссертанта, следует понимать совокупность властных полномочий Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, позволяющих ему влиять на формирование Правительства Кыргызской Республики, оценивать его деятельность, деятельность других государственных органов и должностных лиц и выносить по таким вопросам правовые решения. Заметим, что это определение носит общий характер и, естественно, не может в полной мере раскрыть сущность и содержание парламентского контроля. Поскольку такими властными полномочиями ни Законодательное собрание, ни Собрание народных представителей в настоящее время не обладают, говорить о наличии полноценного парламентского контроля в Кыргызстане не приходится.

Парламентский контроль над уголовной политикой, таким образом, следует рассматривать как особый вид деятельности парламента Кыргызской Республики, осуществляемый с использованием установленных Конституцией

КР, законами и иными нормативными актами правил и процедур через специально создаваемые для этого органы в целях обеспечения законности и эффективности деятельности правоохранительных органов. Он направлен на обеспечение гарантий защиты граждан и общества от произвольных действий этих органов и принятие мер в случае нарушений провозглашенных действующими законами прав и свобод физических и юридических лиц.

Далее диссертант отмечает, что в механизме гарантий законности особое место занимают органы прокуратуры. Конституция КР не определяет задачи, функции и полномочия прокуратуры, установив лишь, что решение этих вопросов должно быть закреплено в законе. В связи с этим Законодательное собрание 18 декабря 1993 г. приняло Закон Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики».

По мнению диссертанта, действие данного закона о прокуратуре способствовало укреплению законности, значительно упрочило статус прокуратуры как единой централизованной системы органов универсального надзора за исполнением законов в стране. В этих условиях раскрылся правозащитный потенциал прокуратуры. В то же время жизнь показала необходимость дальнейшего усиления роли прокуратуры в реализации поставленных перед ней задач, в том числе расширения ее надзорных полномочий за счет возложения на прокуратуру надзора за исполнением Конституции КР.

Приведенный перечень надзорных функций прокуратуры позволяет утверждать диссертанту, что она при осуществлении надзора за исполнением Конституции и законов Кыргызской Республики выступает как носитель государственно-властных полномочий, а ее деятельность занимает особое место среди других видов государственно-властной деятельности. Иными словами, прокурорско-надзорная власть есть реализуемая воля государства, направленная на обеспечение законности в стране.

В сфере уголовной политики прокурорская власть реализуется в форме прокурорско-надзорных правоотношений, а также в форме координации деятельности всех правоохранительных органов по борьбе с преступностью, укреплению законности и правопорядка, защите прав и свобод граждан. Тем самым подтверждается сохранение и существенное различие института прокуратуры в виде многофункционального органа государства.

Непосредственная реализация судебной власти, или осуществление правосудия, происходит в установленном законом процессуальном порядке. Он в целом универсален и базируется на таких общепризнанных принципах, как равенство граждан перед законом и судом, уважение личности, открытое судебное разбирательство, национальный язык судопроизводства, состязательность и равноправие сторон. Однако в зависимости от характера рассматри-

емых противоречий, т.е. от того, нормы какой отрасли материального права азились нарушенными, судопроизводство приобретает некоторые особенности. Так, для уголовного процесса характерно начало публичности, обязывающее соответствующие государственные органы при обнаружении признаков преступления действовать инициативно и активно¹.

Поскольку предметом нашего исследования является судебный контроль уголовной политикой, то следует отметить, что имеется немало примеров, свидетельствующих об активной позиции судебной власти в деле защиты прав и свобод граждан, осуществлении судебного контроля над правоприменительной практикой, через которую реализуется уголовная политика.

Судебный контроль над уголовной политикой хотя и является наиболее распространенным и эффективным на правоприменительном уровне, тем не менее играет важную роль на уровне ведомственного нормотворчества.

В соответствии со ст. 64 Конституции Верховному Суду КР принадлежит право законодательной инициативы по вопросам его ведения. Под этим следует понимать выявление судебной практикой Верховного Суда КР проблем, которые можно решить не иначе как на законодательном уровне. Это право дает основание считать Верховный Суд КР активным субъектом уголовной политики, которая реализуется на законодательном уровне.

В заключении автором подведены итоги и сформулированы основные выводы диссертационного исследования.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих научных работах автора:

1. Контроль Жогорку Кенеша Кыргызской Республики над уголовной политикой // Современность: философские и правовые проблемы. – Часть II. – 2000. – 0,2 п.л.

2. Прокурорский надзор над уголовной политикой, как одна из форм контроля // Современность: философские и правовые проблемы. – Часть II. – Б., 2000. – 0,5 п.л.

3. Законодательное обеспечение контроля над уголовной политикой // Гуманитарные проблемы современности. Научные труды молодых ученых. – вып. 1. – Б., 2000. – 0,4 п.л.

4. Гражданский контроль над уголовной политикой: состояние и пути развития // Гуманитарные проблемы современности. Научные труды молодых ученых. – Вып. 1. – Б., 2000. – 0,4 п.л.

¹ См.: Конституция Российской Федерации: Комментарий. – М., 1994. – С. 501.

5. Уголовная политика как предмет конституционного регулирования Гуманитарные проблемы современности. Научные труды молодых ученых Вып. 2. – Б., 2000. – 0,5 п.л.

6. Уголовная политика в системе разделения властей // Гуманитарные проблемы современности. Научные труды молодых ученых. – Вып. 2. – 2000.

7. Международное сотрудничество в реализации задач уголовной политики // Современность: философские и правовые. – Б., 2002. – 0,4 п.л.

8. Судебный контроль над уголовной политикой // Современность: философские и правовые проблемы. – Б., 2002. – 0,5 п.л.

Аннотация

Сатыбалдиев Элмурза Ракиевич
Диссертациялык изилдөөнүн темасы: «Кылмыш -
жаза саясатынын
конституциялык негиздери»

Диссертациялык иш Кыргыз Республикасында кылмыш-жаза саясатынын конституциялык, укуктук негиздерин талдоого арналган жана биздин республикада аталган проблема боюнча биринчи комплекстик илимий изилдөө болуп эсептелет.

Илимий иштин негизинде кылмыш жаза саясатын конституциялык, укуктук аспектке, граждандык, парламенттик текшерүү жана прокурордук көзөмөлдүн чегинде кароого аракет жасалган.

Кыргыз республикасында кылмыш жаза саясатынын азыркы абалын эске алуу менен изилденген маселелер: кылмыш жаза саясатын конституциялык, укуктук жактан жөнгө салуунун спецификасы; бийликти бөлүштүрүү системасында кылмыш жаза саясатынын ээлеген орду; эл-аралык кызматташтыкта кылмыш-жаза саясатынын максаттарын ишке ашыруудагы жогорку маанидеги суроолору чечмеленген; мамлекеттик кылмыш жаза саясаты менен кылмыш-жаза мыйзамдарынын өз ара байланышы жана тендештик проблемалары каралган; кылмыш-жаза мыйзамдарын реформалоонун саясий-укуктук башталгыч учурлары анализденген жана келечекте өнүгүүсүнүн жалпы багыттары сунуш кылынган.

Диссертациянын корутундусунда камтылган жыйынтыктар жана жоболор Кыргыз Республикасында кылмыш-жаза саясатынын жалпы жана негизги багыттарын аныктоого жана иштеп чыгууга чоң көмөк берет.

АННОТАЦИЯ

на диссертационное исследование Сатыбалдиева Эльмурзы Ракиевича
на тему: «Конституционные основы уголовной политики»
на соискание ученой степени кандидата юридических наук
по специальности 12.00.02. – конституционное право; муниципальное
право

Данное диссертационное исследование посвящено изучению конституционно-правовых основ уголовной политики Кыргызской Республики и является первым в нашей республике комплексным научным исследованием по данной проблематике. В процессе исследования была предпринята попытка

рассмотрения уголовной политики в конституционно-правовом аспекте и в аспекте контроля уголовной политики, в том числе гражданского и парламентского контроля, прокурорского надзора и конституционного контроля.

С учетом современного состояния уголовной политики Кыргызской Республики исследуются специфика конституционно-правового регулирования уголовной политики, место уголовной политики в системе разделения властей; анализируются актуальные вопросы международного сотрудничества в реализации задач уголовной политики; рассматриваются проблемы взаимосвязи и соотношения политики и права, в том числе государственной уголовной политики и уголовного закона; анализируются политико-правовые предпосылки реформы уголовного законодательства Кыргызской Республики и основные направления его развития; рассматриваются проблемы контроля за формированием уголовной политики, в частности, гражданский контроль, контроль Жогорку Кенеша, Прокурорский надзор над уголовной политикой и судебный контроль.

Содержащиеся в диссертации научные выводы и положения могут быть использованы при разработке общетеоретических проблем уголовной политики Кыргызской Республики.

Annotation

Elmurza Satybaldiev

Ph.D. thesis – «Constitutional basics of the Criminal Policy» on 12.00.02 specialty- Constitutional Law, Public Administration, Administrative Law.

The thesis researches constitutional basics of the Criminal Policy in Kyrgyzstan. It is a first complex research of these problems. There is the attempt to consider Criminal Policy problems in Constitutional Law and control of Criminal Policy aspects, including civil and parliamentary control, directorate of Public Prosecutions.

Taking into account the Criminal Policy present-day state in Kyrgyzstan, Constitutional Law regulation of the Criminal Policy; place of the Criminal Policy in system of different branches of power; Policy and Law connection and ratio, including State Criminal Policy and Criminal Law; political and legal prerequisites for Criminal Legislation reform and main trends of its development; consideration of Criminal Policy forming control in particular, Civil, Court, Jogorku Kenesh controls, directorate of Public Prosecutions are explored in the research.

Scientific conclusions and thesis of the research can be used for working out of Kyrgyzstan Criminal Policy theoretical provisions.