

1. Наименование концепции

Концепция

к проекту Закона Республики Казахстан

«О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам внедрения трехзвенной модели с разграничением полномочий и зон ответственности между правоохранительными органами, прокуратурой и судом»

2. Название законопроекта

Проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам внедрения трехзвенной модели с разграничением полномочий и зон ответственности между правоохранительными органами, прокуратурой и судом» *(далее - законопроект)*.

3. Обоснование необходимости разработки законопроекта

Важнейшим показателем развития любого государства, стремящегося к достижению общепринятых международных стандартов, является эффективность защиты конституционных прав и свобод граждан, доступность и прозрачность правосудия.

Несмотря на достигнутый значительный прогресс по реформированию уголовного процесса в Казахстане продолжают оставаться актуальными вопросы защиты конституционных прав и свобод граждан, качества осуществления уголовного преследования и отправления судом правосудия.

Для этого требуется разработка оптимальных правовых механизмов, предусматривающих эффективное применение уголовно-процессуального законодательства в целях быстрого раскрытия преступлений, привлечения к уголовной ответственности лиц, их совершивших и справедливого судебного разбирательства.

Сегодня органы досудебного расследования, занимаясь одновременно раскрытием преступлений, сбором доказательств, их оценкой, принятием процессуальных решений по делу, не уделяют должного внимания вопросам доказывания, на основе которого решается вопрос об уголовной ответственности конкретного лица. Проблемные вопросы доказывания и оперативной нагрузки нередко решаются путем манипуляции со статистикой, фальсификацией доказательств и применением недозволенных методов следствия.

Согласно статистическим данным, за шесть лет, начиная с 2015 года в рамках досудебного производства необоснованно были задержаны 2 тысячи (2 197) граждан. Почти в три раза (с 209 до 598) возросли нарушения конституционных прав граждан.

Прокурорами выявлено более 9 тыс. (9 887) фактов незаконного проведения оперативно-розыскных мероприятий и негласных следственных действий.

По-прежнему, превалируют ведомственные показатели (раскрываемость, направление в суд) над соблюдением прав человека: в 2,5 раза возросли жалобы на органы расследования (с 2 702 в 2015 году до 6 799 в 2020 году).

Прокурорами отменено более 100 тысяч (129 635) решений о прерывании сроков расследования и прекращении дел, на дополнительное расследование возвращено почти 7 тысяч (6 792) дел, судами более 3 тысяч (3 497) дел. Число удовлетворенных прокурорами жалоб увеличилось на 46% (2015 год - 10 905, 2020 год – 15 911), судами в три раза (2015 год – 383, 2020 год – 1 076).

Неспособность к выявлению и надлежащему расследованию преступлений отдельные сотрудники правоохранительных органов компенсировали фальсификациями и манипуляциями со статистикой.

В Едином реестре досудебных расследований ежегодно регистрируется 900 случаев превышения, злоупотребления сотрудниками должностных полномочий, фальсификации доказательств и оперативно-розыскных материалов.

К уголовной ответственности привлечено более 3 тысяч (3 202) сотрудников, из них к коррупционным преступлениям 1,9 тысяч (1 893).

С 2015 года преступность снизилась на 37% (с 386 718 в 2015 году до 163 226 в 2020 году).

2020 год ознаменовался пандемией коронавирусной инфекцией с принятием жестких карантинных мер, повлекшей снижение преступности.

Вместе с тем, отмечается ряд негативных тенденций, свидетельствующих о угрозах и рисках для ухудшения криминогенной ситуации.

На 42,7% (с 30 897 в 2015 году до 44 089 в 2020 году) возросла регистрация тяжких и особо тяжких преступлений.

Увеличилось на 42,7% (с 17 692 до 32 449) число ранее привлекавшихся к уголовной ответственности лиц, наблюдается 6-ти кратный рост рецидивной преступности (с 157 до 904).

Реальные угрозы физическому и нравственному развитию подрастающего поколения вынуждают государство ежегодно усиливать уголовную ответственность за преступления против несовершеннолетних.

69% или 5 тысяч (5 150) из 7,5 тысяч (7 488) уголовных правонарушений в отношении несовершеннолетних направлены против их половой неприкосновенности.

Прямое влияние на криминогенную ситуацию оказывают и слабо контролируемые миграционные процессы, сопряженные с криминалом. Ежегодно более 2 тысяч преступлений совершается мигрирующими гражданами СНГ или другого иностранного государства (2015 год - 2 982, 2020 год - 2 024).

Быстрые технологические процессы, интернет, блокчейн, которые предоставляют коммуникацию, анонимность и конспирацию открывают массу возможностей для интернет-мошенничества и организованной трансграничной преступности при слабом уровне борьбы с киберпреступностью.

Свидетельством этому являются возросшие интернет – мошенничества в 300 раз (с 45 в 2015 году до 14 220 в 2020 году) и финансовые пирамиды, активно рекламирующие свою деятельность в интернет-пространстве в 30 раз (с 6 до 181).

Многие негативные моменты в сфере осуществления уголовного преследования обусловлены, прежде всего, отсутствием четких критериев разграничения полномочий и зон ответственности между органами досудебного расследования, прокуратуры и суда.

При поступлении уголовного дела прокурору уже выстроена система обвинительных фактов, человек под арестом.

В рамках судебного контроля, следственный судья связан сложившимися обстоятельствами дела.

Такое положение можно исключить, если создать новую модель уголовного преследования и отправления правосудия, основанную на лучших опытах развитых стран мира. Для этого у нас есть механизмы и возможности.

В 2014 году введение фигуры процессуального прокурора в УПК внесло коррективы в правоприменительную практику и позволило прокурору вступить в контрольно-надзорные отношения со следователем. Прокуроры стали массово приобретать опыт процессуального руководства досудебным расследованием, оказывая содействие органам предварительного расследования в правильном построении и отработке следственных версий, квалификации деяния и принятии других важных процессуальных решений по делу, исходя из результатов предварительного расследования.

За эти годы процессуальные прокуроры обеспечили законность уголовного преследования по многим сложным и вызвавшим общественный резонанс уголовным делам.

В то же время мы не смогли искоренить запоздалый прокурорский надзор и обеспечить доверие граждан к правоохранительным органам.

Отсутствие четкого разграничения полномочий и зон ответственности между органами расследования, прокуратуры и суда как болезнь «ушло внутрь» и глубоко укоренилось, используя нормы, связанные с направлением ходатайств о санкционировании следственных действий напрямую в суд, минуя прокурора, и создавая препоны для полноценного осуществления прокурором уголовного преследования от имени государства.

Сегодня опыт ведущих стран ОЭСР показывает нам, какой должна быть классическая модель взаимодействия органов досудебного расследования, прокуратуры и суда.

Особое значение в этих странах придаётся базовым принципам уголовного процесса. Именно на таком понимании ими выработаны общие подходы к организации работы органов уголовного преследования.

Первое - это баланс общественных интересов и защиты прав человека. Нельзя защищать общество от преступности, нарушая права подозреваемых и обвиняемых.

Второе - это действенная система сдержек и противовесов. Исключается возможность произвола власти. На каждое полномочие есть ограничение.

Третье - это стабильность. Органы правосудия стабильны в своей цели - качественное и

своевременное правосудие. Никакие политические изменения не могут оказать неправомерное влияние на защиту прав и свобод личности.

На основе этих подходов действует классическая модель уголовного процесса, общая для многих стран ОЭСР.

При этом весь уголовный процесс можно условно разделить на три этапа:

выявление преступления и сбор фактических данных;

правовая оценка собранным доказательствам и подготовка обвинения;

разрешение дела по существу – о виновности и наказании.

Эти функции выполняют разные органы - полиция, прокуратура и суд. У каждого свои полномочия и чёткие пределы влияния.

Полиция должна собрать и закрепить доказательства. Выехать на место, осмотреть, опросить. Потом материалы передать прокурору.

Прокурор руководит расследованием. Оценивает доказательства и дает им правовую квалификацию. Может прекратить дело, вернуть материалы на доработку и дать поручения полиции. Если полагает, что есть достаточные основания – выдвигает подозрение, определяет меру пресечения. Готовит обвинение и затем доказывает вину в суде.

Суд выполняет две функции. На этапе расследования ведёт контроль за соблюдением прав и свобод человека. На этапе разбирательства – выносит вердикт, виновен человек или нет.

Это общепризнанная, классическая модель. Работает система сдержек и противовесов. На каждом этапе есть эффективные фильтры. Минимизируются ошибки правосудия.

Как результат эффективной модели уголовного судопроизводства, в странах ОЭСР отмечается высокая ответственность и ключевая роль прокурора среди правоохранительных органов, правильно организованный судебный контроль за соблюдением прав человека на стадии досудебного производства.

В 2020 году такие страны как Дания, Норвегия, Финляндия, Швеция, Нидерланды, Германия, Новая Зеландия, Австрия, Канада и Эстония вошли в десятку лучших в «Индексе верховенства права».

Для продвижения к международным стандартам пунктом 42 плана мероприятий по реализации Реформы 4 «Правовое государство без коррупции» Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2025 года, утвержденного Указом Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 года № 636, предусмотрено определение подходов по дальнейшему пересмотру распределения полномочий и зон ответственности между органами досудебного расследования и прокуратуры на досудебной стадии уголовного процесса.

Главой государства в послании народу Казахстана от 1 сентября 2020 года «Казахстан в новой реальности: время действий» *(далее - Послание)* указано о необходимости модернизации уголовной сферы по примеру развитых стран ОЭСР с внедрением трехзвенной модели с четким разделением полномочий между органами уголовного преследования, прокуратурой и судом на стадии досудебного расследования: где полиция должна выявлять преступления,

устанавливать причастных лиц, собирать и закреплять улики; прокурор обязан давать независимую оценку собранным доказательствам, пресекать нарушения прав граждан, не допускать вовлечения добросовестных граждан в уголовный процесс, поддерживать обвинение в суде; суд - рассматривать жалобы на действия органов и выносить окончательный вердикт по делу.

7 октября 2020 года на заседании Межведомственной рабочей группы по мониторингу и обобщению практики применения УК и УПК (далее – МВРГ) в ходе рассмотрения вопроса согласования с прокурором ключевых решений по уголовному делу Генеральной прокуратурой были озвучены основные подходы по предлагаемой трехзвенной уголовной модели.

На заседании МВРГ приняли участие председатель коллегии Верховного Суда и заместители руководителей правоохранительных, специальных и иных государственных органов (МВД, КНБ, АПК, МЮ, КФМ МФ).

В основных подходах нашло свое отражение поручение Главы государства о разграничении полномочий и зон ответственности между органами уголовного преследования, прокуратурой и судом.

Указанные предложения по трехзвенной модели направлены в рабочую группу по реформе правоохранительной системы от 19 октября 2020 года (исх. 1-010000-20-52143/22-9//20-52-3.4).

Кроме того, Главой государства в Послании поручено законодательно оградить бизнес от чрезмерного вмешательства силовых структур. Любые следственные действия в отношении зарегистрированных предпринимателей осуществлять только с санкции суда или прокурора.

С учетом этого, Генеральной прокуратурой совместно с заинтересованными государственными органами и Национальной палатой предпринимателей «Атамекен» выработаны предложения по осуществлению отдельных следственных действий в отношении зарегистрированных предпринимателей только с санкции суда и прокурора (*пункт 112 Общенационального плана мероприятий по реализации Послания Главы государства от 1 сентября 2020 года, утвержденного Указом Президента Республики Казахстан от 14.09.2020 года № 41*).

27 ноября 2020 года предложенные поправки одобрены на заседании Комиссии по реформе правоохранительной и судебной систем Республики Казахстан при Президенте Республики Казахстан.

Трехзвенная модель будет внедряться поэтапно.

На первом этапе не должны иметь юридической силы ключевые процессуальные решения, затрагивающие конституционные права граждан без одобрения их прокурором (путем согласования либо утверждения).

Его реализация была обеспечена путем принятия 19 декабря 2020 года Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам усиления защиты прав граждан в уголовном процессе и противодействия коррупции» (далее – Закон).

По новому Закону прокурор согласовывает по уголовным делам процессуальные решения о признании лица подозреваемым, квалификации деяния подозреваемого, изменении и дополнении квалификации подозреваемого, квалификации уголовного правонарушения, прерывании сроков расследования, а также утверждает процессуальные решения о

прекращении уголовного дела либо уголовного преследования в полном объеме или в части, протокол об уголовном проступке и постановление о применении приказного производства.

Пилотная апробация электронно-бумажного формата этой работы была заложена в 2019 году, когда Генеральным Прокурором Республики Казахстан и Министром внутренних дел Республики Казахстан было принято совместное решение о проведении пилотного проекта в Павлодарской области.

Органы внутренних дел принимали в электронном формате ключевые процессуальные решения по уголовным делам и направляли прокурору для проверки на предмет законности для согласования и утверждения.

С 10 августа 2020 года к пилотному проекту присоединились Комитет по финансовому мониторингу Министерства финансов Республики Казахстан и Восточно-Казахстанская область.

С 1 октября 2020 года пилот был распространен по всей республике с участием всех правоохранительных органов.

В уголовном процессе наметились положительные тенденции.

Снизился удельный вес несвоевременно введенных электронных информационно-учетных документов с 27% до 1,5% (248 480 из 924 881 с 1 октября по 31 декабря 2019 года, 19 507 из 1 331 285 - с 1 октября по 31 декабря 2020 года).

Сократилось количество корректировок информационно-учетных документов на 82% (с 81 558 до 15 081).

На 32% (с 448 до 304) уменьшились нарушения конституционных прав граждан, на 14% (с 87 до 75) частных постановлений суда на качество расследования.

Переквалификация деяний сократилась на 5% (с 11 260 по 10 671).

Возросла эффективность осуществления прокурорского надзора.

Увеличилось количество отмен прокурорами постановлений о прекращении дел на 90% (с 4 493 до 8 512), о прерывании сроков расследования в 4 раза (с 1 450 до 6 030), о квалификации деяния в 25 раз (с 32 до 796).

Такой подход позволил полноценно перейти к реализации нового Закона.

Теперь повышается ответственность прокурора за нарушения законности с начала досудебного расследования, будут предоставлены дополнительные гарантии прав и свобод участникам уголовного процесса, минимизирована вовлеченность граждан в орбиту уголовного преследования.

Кардинально изменится существующая модель властной вертикали взаимоотношений прокурора, руководителей оперативно-следственных подразделений органов расследования, следователей и дознавателей. На прокурора будут возложены ключевые процессуальные функции, определяющие ход дальнейшего производства по делу. От правильного и эффективного взаимодействия прокурора и органа расследования будет зависеть результат предварительного расследования и последующий переход дела в судебные стадии.

Поэтому законодательное возложение на прокурора обязанности по согласованию процессуальных решений по уголовным делам, совмещенное с цифровизацией уголовного процесса представляет собой эффективную площадку для дальнейшего разграничения полномочий и зон ответственности между органами уголовного преследования

Внедрение трехзвенной уголовной модели с разграничением полномочий и зон ответственности между правоохранительными органами, прокуратурой и судом предлагается начать с 2022 года.

Три ключевые задачи уголовного процесса будут выполняться разными органами: 1) выявление, пресечение уголовного правонарушения, установление причастных лиц, сбор и закрепление доказательств – органами досудебного расследования; 2) дача независимой оценки собранным доказательствам, принятие ключевых процессуальных решений, предъявление и поддержание обвинения в суде – прокуратурой; 3) назначение наказания, рассмотрение жалоб граждан – судом.

Такой подход позволит привести в действие эффективную систему сдержек и противовесов, за счет независимых фильтров. Все дублирующие полномочия органов досудебного расследования, прокуратуры и суда будут исключены, а ответственность конкретизирована.

Новая уголовная модель должна исходить из существующих международных стандартов стран ОЭСР: полицейский – прокурор – суд. Криминальная полиция не должна давать юридическую квалификацию действиям; применять меры процессуального принуждения, кроме задержания в строго оговоренных законом случаях; совершать действий, касающихся конституционных прав человека, без санкции прокурора и суда.

Собранные органом досудебного расследования материалы должны юридически квалифицироваться прокурором и при наличии достаточных оснований направляться в суд.

Таким образом, следственные решения, затрагивающие конституционные права и свободы граждан должны приниматься прокурором на основании доказательств, представленных органом уголовного преследования. В результате порядок ограничения основных прав человека будет приведен в соответствие с международной практикой.

Такую модель уголовного процесса с разграничением полномочий и зон ответственности между органами досудебного расследования, прокуратурой и судом предлагается реализовать в три этапа.

1 этап – с 2022 года по делам об убийствах;

2 этап – с 2023 года по делам, подследственным антикоррупционной службе и военной полиции, а также по всем особо тяжким преступлениям, подследственным органам внутренних дел;

3 этап – с 2024 года по делам, подследственным службе экономических расследований, а также остальным категориям дел, подследственным органам внутренних дел.

Для их реализации необходимы следующие законодательные поправки в Уголовно-процессуальный кодекс (далее – УПК).

Прокурор должен самостоятельно принимать ключевые процессуальные решения, исходя из установленных и закрепленных органом досудебного расследования доказательств. Это соответствует требованиям ст.83 Конституции об осуществлении уголовного преследования от имени государства прокурором.

В статьях 202, 203 УПК полномочия по объявлению о признании лица подозреваемым, определению квалификации деяния подозреваемого необходимо определить за прокурором, которым выносится соответствующее постановление.

Соответственно требуется внесение изменений и дополнений в статьи 136, 139, 140, 145, 147 УПК с передачей таких полномочий прокурору.

Прокурор будет составлять обвинительный акт после ознакомления участников процесса с материалами дел (статья 298 УПК). При этом разрешение ходатайств участников уголовного процесса предлагается оставить за лицом, осуществляющим досудебное расследование, так как это может потребовать проведения ряда следственных действий.

Одним из ключевых процессуальных решений на стадии досудебного производства являются прекращение уголовного дела либо уголовного преследования в полном объеме или в части.

Принятие прокурором решения о прекращении дела позволит обеспечить полноту, всесторонность и объективность досудебного расследования. При недостаточности оснований для прекращения дела либо уголовного преследования прокурор вправе указанием поручить органу расследования проведение необходимых дополнительных следственных действий. Такие нововведения потребуют дополнений в статьях 35, 36, 290 УПК.

По прерыванию сроков расследования за прокурором сохраняется право согласования принимаемых решений по прерыванию сроков расследования органам досудебного расследования (статья 45 УПК).

Наиболее характерным нарушением со стороны органа уголовного преследования является несоблюдение сроков досудебного расследования.

Затягивание процессуальных сроков приводит к волоките, создает предпосылки к проведению ненужных следственных действий и, как результат обоснованным жалобам участников процесса.

Длительное предварительное расследование, наложенные ограничения, могут привести к приостановлению деятельности организаций вплоть до банкротства, в том числе многих действующих предприятий.

Поэтому в качестве одного из защитных механизмов предлагается предоставить право прокурору на установление разумных сроков расследования с момента регистрации дела в Едином реестре досудебных расследований (сейчас прокурор вправе установить срок при возвращении дела на дополнительное расследование либо при поступлении соответствующего ходатайства подозреваемого или потерпевшего).

Будет дан новый импульс развитию самого института «разумных сроков». Срок будет начинаться с момента появления подозреваемого лица, ограничиваться истечением срока давности привлечения лица к уголовной ответственности.

Тем самым не исключается возможность в дальнейшем упразднения института прерывания сроков расследования и их возобновления.

В целях обеспечения дополнительных гарантий защиты прав граждан, все следственные действия (осмотр, эксгумация, негласные следственные действия, обыск, выемка, личный обыск, принудительное получение образцов), в том числе негласные, затрагивающие конституционные права и свободы человека, должны предварительно согласовываться с прокурором и производиться с санкции суда (статьи 220, 226, 232-236, 242-247, 254, 255, 268 УПК).

Следственные судьи в отличие от прокуроров не имеют достаточных ресурсов и четко установленного механизма для проверки достоверности информации, представленной органом досудебного расследования в ходе санкционирования следственных действий.

При этом постановление о проведении негласного следственного действия должно выноситься непосредственно следователем только на основании материалов уголовного дела, без делегирования этого права иным должностным лицам.

Через прокурора должны осуществляться и применение мер процессуального принуждения, связанных с временным отстранением от должности, наложение ареста на имущество, запрет на приближение (статьи 158, 161-164, 165 УПК)

Отдельного внимания требуют вопросы защиты коммерческой и иной охраняемой законом тайны при производстве досудебного расследования.

Большинство предпринимателей ведут бухгалтерию в электронном режиме, поэтому коммерческая тайна зачастую хранится на компьютерном и ином оборудовании.

Действующая редакция статьи 254 УПК (Порядок производства обыска и выемки) предусматривает получение санкции суда на выемку только документов, содержащих государственные секреты или иную охраняемую законом тайну.

С целью недопущения незаконного получения, утечки такой информации предлагается дополнить статью 254 УПК нормой об изъятии компьютерного или иного оборудования только с санкции суда.

Важным также является своевременное устранение нарушений законности и, как итог, быстрое восстановление прав участников уголовного процесса, в том числе предпринимателей.

В целях оперативного реагирования на нарушения законности предлагается сократить с семи до трех суток общий срок рассмотрения жалоб на проведение незаконного осмотра, обыска и выемки, временное ограничение распоряжением имуществом, приостановление совершения сделок и иных операций с имуществом.

Выработанные законодательные меры позволят обеспечить соблюдение конституционных прав и свобод граждан, а также повысить защиту бизнеса от чрезмерного вмешательства органов уголовного преследования.

Изменение полномочий прокурора в ходе досудебного расследования обуславливает необходимость внесения дополнений в статью 193 УПК, в соответствии с которыми прокурор:

признает лицо в качестве подозреваемого, составляет постановление о квалификации,

изменении и дополнении квалификации деяния подозреваемого;

избирает меру пресечения;

прекращает уголовное дело либо уголовное преследование в полном объеме или в части;

согласовывает применение мер процессуального принуждения, проведение следственных действий, в том числе негласных;

составляет обвинительный акт либо направляет уголовное дело для производства дополнительного расследования.

Будут унифицированы существующие формы досудебного расследования (следствие, дознание и протокольная форма) в досудебное расследование, которое будет завершаться в общем (дознание) либо упрощенном порядке (согласительное, ускоренное либо приказное) (статья 189 УПК).

Протокольное производство будет введено по очевидным преступлениям небольшой и средней тяжести.

Оптимизируются и упрощаются процедура и формы принимаемых процессуальных решений и действий. Протоколы следственных действий будут составляться в сокращенном виде с приложением видеофайла на электронном носителе или путем сохранения в информационной системе по Е – уголовному делу.

Основным форматом уголовного судопроизводства станет электронный. Применение научно-технических средств станет обязательным по всем процессуальным действиям.

Усилится прозрачность и объективность правоохранительной деятельности с введением новых критериев оценки деятельности правоохранительных органов. Снизится поток жалоб участников уголовного процесса на их деятельность.

В значительной степени этому будет способствовать расширение доступа защитников к системе ЕРДР через информационный портал «Публичный сектор» на сайте [Qamqog.gov.kz](http://qamqog.gov.kz).

Возрастет применение информационных технологий, позволяющих сформировать криминологический анализ преступности с обработкой больших массивов данных и принять меры для совершенствования системы профилактики и прогнозирования преступной деятельности, а также для раскрытия и пресечения его на самых ранних стадиях подготовки.

Предлагаемые законодательные нововведения могут быть изложены в новых статьях, к примеру, 220-1 УПК и т.д.

Соответственно, в свете предлагаемого поэтапного разграничения полномочий и зон ответственности между органами досудебного расследования, прокуратурой и судом, порядок введения новых норм предлагается отразить в новой статье 673-1 главы 72 УПК (введение в действие некоторых положений настоящего Кодекса) в разделе 16 УПК (переходные и заключительные положения).

В законопроекте должны найти отражение и другие поправки, направленные на дальнейшее совершенствование уголовного судопроизводства, восполнение пробелов в регулировании, устранение коллизий и редакционное улучшение норм законов.

4. Цели принятия законопроекта

Целями законопроекта является реализация поручений Главы государства в послании народу Казахстана от 1 сентября 2020 года «Казахстан в новой реальности: время действий» о внедрении трехзвенной модели с разграничением полномочий и зон ответственности между правоохранительными органами, прокуратурой и судом, защиты бизнеса от чрезмерного вмешательства органов уголовного преследования.

5. Предмет регулирования законопроекта

Предметом регулирования законопроекта являются общественные отношения, регулирующие деятельность органов уголовного преследования.

6. Структура законопроекта

Законопроект состоит из двух статей.

Статья 1 предусматривает внесение изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года.

Статья 2 определяет порядок введения Закона в действие.

7. Предполагаемые правовые и социально-экономические последствия, в случае принятия законопроекта

Социальная обусловленность совершенствования уголовно-процессуального законодательства, а также законодательства, регулирующего вопросы уголовного преследования продиктована значительным продвижением Казахстана к стандартам современного правового государства, развитием институтов гражданского общества, изменением политических и экономических условий, в том числе в глобальном масштабе.

Принятие закона обеспечит верховенство права, законность уголовного преследования, эффективную защиту законных прав и интересов граждан, общества и государства, защиту бизнеса, усилит правозащитную роль органов прокуратуры, упростит и оптимизирует уголовный процесс.

8. Необходимость одновременного (последующего) проведения других законодательных актов в соответствии с разрабатываемым законопроектом

Имеется необходимость одновременного (последующего) приведения других законодательных

актов в соответствие с разрабатываемым законопроектом.

9. Регламентированность предмета законопроекта иными словами НПА (список НПА)

В настоящее время действует Уголовно-процессуальный кодекс с внесенными в него соответствующими изменениями и дополнениями.

10. Наличие зарубежного опыта

Совершенствование уголовно-процессуального законодательства, развитие полномочий органов уголовного преследования, в т.ч. суда, их взаимодействие на основе системы сдержек и противовесов является непрерывным и обязательным процессом, который переживают правоохранительные и судебные системы всех государств без исключения.

В ходе совершенствования и модернизации их деятельности законодательство дополняется как отдельными нормами, так и целыми правовыми институтами, что обусловлено и собственным опытом и опытом других государств.

Анализ международного опыта показал, что в Конституциях 24 стран ОЭСР (включая Казахстан и Грузию) статус прокуратур закреплен законодательно.

В ходе анализа учитывались показатели Индекса верховенства закона (The Rule of Law Index) и рейтинга Трансперенси интернэшнл (Transparency International).

Как самостоятельный орган прокуратура функционирует в 18 странах (Казахстан, Великобритания, Венгрия, Греция, Испания, Италия, Латвия, Литва, Мексика, Новая Зеландия, Норвегия, Португалия, Словакия, Словения, Финляндия, Чили, Швейцария, Колумбия).

В состав министерства юстиции входят прокуратуры 21 страны (Австралия, Австрия, Германия, Бельгия, Дания, Израиль, Ирландия, Исландия, Канада, Люксембург, Нидерланды, Польша, США, Турция, Франция, Чехия, Швеция, Эстония, Южная Корея, Япония, Грузия). Есть прокуратуры, состоящие при судах и одновременно при министерстве юстиции (Германия, Нидерланды).

Деятельность прокуратур стран ОЭСР регламентируется Конституцией, законами «О прокуратуре», «О судопроизводстве», уголовно-процессуальным, гражданским-процессуальным кодексами. В некоторых странах также кодексом об административных правонарушениях.

Функции органов прокуратуры:

Во всем мире основной функцией прокуроров является осуществление уголовного преследования от имени государства. Однако форму её реализации можно условно разделить на 3 группы.

Первая форма – процессуальное руководство досудебным расследованием и поддержание

государственного обвинения в суде. Она предусмотрена почти во всех странах ОЭСР (31 из 37). Процесс является единым и неразрывным. Осуществляя руководство расследованием до суда, прокурор формирует основу обвинения в суде.

Вторая форма – непосредственное расследование уголовных дел, которая предусмотрена в 4 странах (Венгрия, Польша, Португалия, Турция). При этом, государственное обвинение в суде осуществляет другой прокурор.

Третья форма выражается в надзоре прокурором за деятельностью полиции при осуществлении досудебного расследования, где следователь является самостоятельным лицом. Она предусмотрена в 3 странах (Швеция, Колумбия, Греция).

Также следует отметить, что в ряде стран (Дания, Израиль, Финляндия) прокуроры уполномочены расследовать преступления в отношении сотрудников правоохранительных органов, а также дела, связанные терроризмом и экстремизмом (Нидерланды, Канада, Финляндия).

В Германии прокуратура расследует уголовные дела и поддерживает обвинение в суде, полиция ведет расследование исключительно по поручению прокурора (УПК ФРГ). Убийства, должностные преступления, преступления в сфере экономики, преступления, связанные с терроризмом, экстремизмом, педофилией, прокуроры расследуют самостоятельно. Для этого в органах прокуратуры Германии функционируют структурные подразделения. В прокуратуре Земли Гессен имеется также подразделение по борьбе с киберпреступностью.

Таким образом, основной функцией органов прокуратуры в развитых странах ОЭСР является уголовное преследование, в том числе осуществляемое посредством процессуального руководства деятельностью полиции, где все ключевые решения по делу принимает прокурор.

К примеру, в 33 из 37 стран ОЭСР (кроме Израиля, Ирландии, Исландии и Испании) только прокурор вправе предъявлять лицу подозрение и обвинение, квалифицировать его деяния и ходатайствовать перед судом о санкционировании следственных действий, ограничивающих конституционные права граждан.

Во всех странах ОЭСР прокуроры вправе на любой стадии расследования принять решение о прекращении дела по любым основаниям. Только в 6 странах (Словакия, Дания, Израиль, Ирландия, Исландия, Испания), помимо прокурора, правом прекращения наделена полиция, но только лишь с согласия прокурора.

Составление обвинительного акта и его направление в суде является исключительной функцией прокуратуры во всех странах ОЭСР, за исключением Великобритании, где помимо прокурора данным полномочием наделена полиция, но лишь по незначительным уголовным правонарушениям.

Казахстан в сравнении с этими странами является единственным государством, где правоохранительные и специальные органы, минуя прокурора, направляют ходатайства в суд о санкционировании следственных действий, самостоятельно предъявляют подозрение и выдвигают обвинение.

Анализ законодательства развитых стран, который был осуществлен с выездом в Германию, Эстонию и Грузию свидетельствует о наличии возможности по имплементации отдельных институтов, применимых к нашей правовой системе.

В Германии, Грузии и Эстонии полиция занимается раскрытием преступлений и сбором доказательств, прокуратура руководит процессуальной деятельностью полиции и ведет следствие, а суд – выносит приговор.

По Индексу верховенства права они входят в первые 50 государств (Германия – 7 место, Эстония - 19 место, Грузия – 47 место). Казахстан – 70 место.

Согласно действующему уголовно-процессуальному законодательству Германии только прокуроры обращаются в суд для получения санкций на все следственные действия и меры пресечения, временно прекращают расследование (прерывают), прекращают, выделяют и соединяют уголовные дела, с согласия суда налагают штрафы, назначают общественные работы, составляют обвинительное заключение, которое направляют в суд, поддерживают гособвинение.

К полномочиям полиции относятся регистрация заявления о преступлениях, проведение по поручению прокурора следственных действий, в т.ч. выемки, осмотра документов, допросов, назначения экспертизы, прослушивания и т.д.

В Грузии и Эстонии только прокуроры обращаются в суд для получения санкций на следственные действия и меры пресечения, временно прекращают расследование, выделяют, соединяют и прекращают уголовные дела, налагают штрафы, назначают общественные работы, составляют постановление о признании лица обвиняемым (обвинительный акт) и направляют дело в суд.

В Германии, Грузии и Эстонии прокуроры осуществляют альтернативные с полицией полномочия по регистрации заявления о преступлениях, проводят следственные действия.

В Германии полиция по поручению прокуратуры проводит «тайные» следственные действия, которые санкционируются судом.

В Грузии и Эстонии прокуратура осуществляет надзор за оперативно-розыскной деятельностью.

Из проанализированных в указанных странах 20 основных функций досудебного расследования все осуществляются прокурором, в т.ч. с санкции суда.

Вышеуказанный опыт стран ОЭСР представляет модель для дальнейшего совершенствования и модернизации правоохранительной и судебной систем.

Внедрение трехзвенной уголовной модели приведет к положительному изменению доверия общества к правоохранительным органам и суду, повышению справедливости, исключению пыток и иных недозволенных методов следствия и дознания, сокращению коррупции и бюрократии, экономии, оптимизации и цифровизации уголовного процесса.

Прокуроры, от которых будет зависеть вовлечение лиц в уголовную орбиту, должны будут стать образцом профессионализма, неподкупности и справедливости. Новая уголовная модель станет одним из этапов становления современной правоохранительной системы, имеющей высокое доверие общества и позитивную международную репутацию.

11. Предполагаемые финансовые затраты

Принятие законопроекта не повлечет затрат из государственного бюджета.

1. Наименование концепции

Концепция

к проекту Закона Республики Казахстан

«О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам внедрения трехзвенной модели с разграничением полномочий и зон ответственности между правоохранительными органами, прокуратурой и судом»

2. Название законопроекта

Проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам внедрения трехзвенной модели с разграничением полномочий и зон ответственности между правоохранительными органами, прокуратурой и судом» *(далее - законопроект)*.

3. Обоснование необходимости разработки законопроекта

Важнейшим показателем развития любого государства, стремящегося к достижению общепринятых международных стандартов, является эффективность защиты конституционных прав и свобод граждан, доступность и прозрачность правосудия.

Несмотря на достигнутый значительный прогресс по реформированию уголовного процесса в Казахстане продолжают оставаться актуальными вопросы защиты конституционных прав и свобод граждан, качества осуществления уголовного преследования и отправления судом правосудия.

Для этого требуется разработка оптимальных правовых механизмов, предусматривающих эффективное применение уголовно-процессуального законодательства в целях быстрого раскрытия преступлений, привлечения к уголовной ответственности лиц, их совершивших и справедливого судебного разбирательства.

Сегодня органы досудебного расследования, занимаясь одновременно раскрытием преступлений, сбором доказательств, их оценкой, принятием процессуальных решений по делу, не уделяют должного внимания вопросам доказывания, на основе которого решается вопрос об уголовной ответственности конкретного лица. Проблемные вопросы доказывания и оперативной нагрузки нередко решаются путем манипуляции со статистикой, фальсификацией доказательств и применением недозволённых методов следствия.

Согласно статистическим данным, за шесть лет, начиная с 2015 года в рамках досудебного производства необоснованно были задержаны 2 тысячи (2 197) граждан. Почти в три раза (с 209 до 598) возросли нарушения конституционных прав граждан.

Прокурорами выявлено более 9 тыс. (9 887) фактов незаконного проведения оперативно-розыскных мероприятий и негласных следственных действий.

По-прежнему, превалируют ведомственные показатели (раскрываемость, направление в суд) над соблюдением прав человека: в 2,5 раза возросли жалобы на органы расследования (с 2 702 в 2015 году до 6 799 в 2020 году).

Прокурорами отменено более 100 тысяч (129 635) решений о прерывании сроков расследования и прекращении дел, на дополнительное расследование возвращено почти 7 тысяч (6 792) дел, судами более 3 тысяч (3 497) дел. Число удовлетворенных прокурорами жалоб увеличилось на 46% (2015 год - 10 905, 2020 год – 15 911), судами в три раза (2015 год – 383, 2020 год – 1 076).

Неспособность к выявлению и надлежащему расследованию преступлений отдельные сотрудники правоохранительных органов компенсировали фальсификациями и манипуляциями со статистикой.

В Едином реестре досудебных расследований ежегодно регистрируется 900 случаев превышения, злоупотребления сотрудниками должностных полномочий, фальсификации доказательств и оперативно-розыскных материалов.

К уголовной ответственности привлечено более 3 тысяч (3 202) сотрудников, из них к коррупционным преступлениям 1,9 тысяч (1 893).

С 2015 года преступность снизилась на 37% (с 386 718 в 2015 году до 163 226 в 2020 году).

2020 год ознаменовался пандемией коронавирусной инфекцией с принятием жестких карантинных мер, повлекшей снижение преступности.

Вместе с тем, отмечается ряд негативных тенденций, свидетельствующих о угрозах и рисках для ухудшения криминогенной ситуации.

На 42,7% (с 30 897 в 2015 году до 44 089 в 2020 году) возросла регистрация тяжких и особо тяжких преступлений.

Увеличилось на 42,7% (с 17 692 до 32 449) число ранее привлекавшихся к уголовной ответственности лиц, наблюдается 6-ти кратный рост рецидивной преступности (с 157 до 904).

Реальные угрозы физическому и нравственному развитию подрастающего поколения вынуждают государство ежегодно усиливать уголовную ответственность за преступления против несовершеннолетних.

69% или 5 тысяч (5 150) из 7,5 тысяч (7 488) уголовных правонарушений в отношении несовершеннолетних направлены против их половой неприкосновенности.

Прямое влияние на криминогенную ситуацию оказывают и слабо контролируемые миграционные процессы, сопряженные с криминалом. Ежегодно более 2 тысяч преступлений совершается мигрирующими гражданами СНГ или другого иностранного государства (2015 год

-2 982, 2020 год -2 024).

Быстрые технологические процессы, интернет, блокчейн, которые предоставляют коммуникацию, анонимность и конспирацию открывают массу возможностей для интернет-мошенничества и организованной трансграничной преступности при слабом уровне борьбы с киберпреступностью.

Свидетельством этому являются возросшие интернет – мошенничества в 300 раз (с 45 в 2015 году до 14 220 в 2020 году) и финансовые пирамиды, активно рекламирующие свою деятельность в интернет-пространстве в 30 раз (с 6 до 181).

Многие негативные моменты в сфере осуществления уголовного преследования обусловлены, прежде всего, отсутствием четких критериев разграничения полномочий и зон ответственности между органами досудебного расследования, прокуратуры и суда.

При поступлении уголовного дела прокурору уже выстроена система обвинительных фактов, человек под арестом.

В рамках судебного контроля, следственный судья связан сложившимися обстоятельствами дела.

Такое положение можно исключить, если создать новую модель уголовного преследования и отправления правосудия, основанную на лучших опытах развитых стран мира. Для этого у нас есть механизмы и возможности.

В 2014 году введение фигуры процессуального прокурора в УПК внесло коррективы в правоприменительную практику и позволило прокурору вступить в контрольно-надзорные отношения со следователем. Прокуроры стали массово приобретать опыт процессуального руководства досудебным расследованием, оказывая содействие органам предварительного расследования в правильном построении и отработке следственных версий, квалификации деяния и принятии других важных процессуальных решений по делу, исходя из результатов предварительного расследования.

За эти годы процессуальные прокуроры обеспечили законность уголовного преследования по многим сложным и вызвавшим общественный резонанс уголовным делам.

В то же время мы не смогли искоренить запоздалый прокурорский надзор и обеспечить доверие граждан к правоохранительным органам.

Отсутствие четкого разграничения полномочий и зон ответственности между органами расследования, прокуратуры и суда как болезнь «ушло внутрь» и глубоко укоренилось, используя нормы, связанные с направлением ходатайств о санкционировании следственных действий напрямую в суд, минуя прокурора, и создавая препоны для полноценного осуществления прокурором уголовного преследования от имени государства.

Сегодня опыт ведущих стран ОЭСР показывает нам, какой должна быть классическая модель взаимодействия органов досудебного расследования, прокуратуры и суда.

Особое значение в этих странах придаётся базовым принципам уголовного процесса. Именно на таком понимании ими выработаны общие подходы к организации работы органов уголовного преследования.

Первое - это баланс общественных интересов и защиты прав человека. Нельзя защищать общество от преступности, нарушая права подозреваемых и обвиняемых.

Второе - это действенная система сдержек и противовесов. Исключается возможность произвола власти. На каждое полномочие есть ограничение.

Третье - это стабильность. Органы правосудия стабильны в своей цели - качественное и своевременное правосудие. Никакие политические изменения не могут оказать неправомерное влияние на защиту прав и свобод личности.

На основе этих подходов действует классическая модель уголовного процесса, общая для многих стран ОЭСР.

При этом весь уголовный процесс можно условно разделить на три этапа:

выявление преступления и сбор фактических данных;

правовая оценка собранным доказательствам и подготовка обвинения;

разрешение дела по существу – о виновности и наказании.

Эти функции выполняют разные органы - полиция, прокуратура и суд. У каждого свои полномочия и чёткие пределы влияния.

Полиция должна собрать и закрепить доказательства. Выехать на место, осмотреть, опросить. Потом материалы передать прокурору.

Прокурор руководит расследованием. Оценивает доказательства и дает им правовую квалификацию. Может прекратить дело, вернуть материалы на доработку и дать поручения полиции. Если полагает, что есть достаточные основания – выдвигает подозрение, определяет меру пресечения. Готовит обвинение и затем доказывает вину в суде.

Суд выполняет две функции. На этапе расследования ведёт контроль за соблюдением прав и свобод человека. На этапе разбирательства – выносит вердикт, виновен человек или нет.

Это общепризнанная, классическая модель. Работает система сдержек и противовесов. На каждом этапе есть эффективные фильтры. Минимизируются ошибки правосудия.

Как результат эффективной модели уголовного судопроизводства, в странах ОЭСР отмечается высокая ответственность и ключевая роль прокурора среди правоохранительных органов, правильно организованный судебный контроль за соблюдением прав человека на стадии досудебного производства.

В 2020 году такие страны как Дания, Норвегия, Финляндия, Швеция, Нидерланды, Германия, Новая Зеландия, Австрия, Канада и Эстония вошли в десятку лучших в «Индексе верховенства права».

Для продвижения к международным стандартам пунктом 42 плана мероприятий по реализации Реформы 4 «Правовое государство без коррупции» Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2025 года, утвержденного Указом Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 года № 636, предусмотрено определение подходов по дальнейшему пересмотру распределения полномочий и зон ответственности между органами досудебного

расследования и прокуратуры на досудебной стадии уголовного процесса.

Главой государства в послании народу Казахстана от 1 сентября 2020 года «Казахстан в новой реальности: время действий» (далее - *Послание*) указано о необходимости модернизации уголовной сферы по примеру развитых стран ОЭСР с внедрением трехзвенной модели с четким разделением полномочий между органами уголовного преследования, прокуратурой и судом на стадии досудебного расследования: где полиция должна выявлять преступления, устанавливать причастных лиц, собирать и закреплять улики; прокурор обязан давать независимую оценку собранным доказательствам, пресекать нарушения прав граждан, не допускать вовлечения добросовестных граждан в уголовный процесс, поддерживать обвинение в суде; суд - рассматривать жалобы на действия органов и выносить окончательный вердикт по делу.

7 октября 2020 года на заседании Межведомственной рабочей группы по мониторингу и обобщению практики применения УК и УПК (далее – МВРГ) в ходе рассмотрения вопроса согласования с прокурором ключевых решений по уголовному делу Генеральной прокуратурой были озвучены основные подходы по предлагаемой трехзвенной уголовной модели.

На заседании МВРГ приняли участие председатель коллегии Верховного Суда и заместители руководителей правоохранительных, специальных и иных государственных органов (МВД, КНБ, АПК, МЮ, КФМ МФ).

В основных подходах нашло свое отражение поручение Главы государства о разграничении полномочий и зон ответственности между органами уголовного преследования, прокуратурой и судом.

Указанные предложения по трехзвенной модели направлены в рабочую группу по реформе правоохранительной системы от 19 октября 2020 года (исх. 1-010000-20-52143/22-9//20-52-3.4).

Кроме того, Главой государства в Послании поручено законодательно оградить бизнес от чрезмерного вмешательства силовых структур. Любые следственные действия в отношении зарегистрированных предпринимателей осуществлять только с санкции суда или прокурора.

С учетом этого, Генеральной прокуратурой совместно с заинтересованными государственными органами и Национальной палатой предпринимателей «Атамекен» выработаны предложения по осуществлению отдельных следственных действий в отношении зарегистрированных предпринимателей только с санкции суда и прокурора (*пункт 112 Общенационального плана мероприятий по реализации Послания Главы государства от 1 сентября 2020 года, утвержденного Указом Президента Республики Казахстан от 14.09.2020 года № 41*).

27 ноября 2020 года предложенные поправки одобрены на заседании Комиссии по реформе правоохранительной и судебной систем Республики Казахстан при Президенте Республики Казахстан.

Трехзвенная модель будет внедряться поэтапно.

На первом этапе не должны иметь юридической силы ключевые процессуальные решения, затрагивающие конституционные права граждан без одобрения их прокурором (путем согласования либо утверждения).

Его реализация была обеспечена путем принятия 19 декабря 2020 года Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по

вопросам усиления защиты прав граждан в уголовном процессе и противодействия коррупции» (далее – Закон).

По новому Закону прокурор согласовывает по уголовным делам процессуальные решения о признании лица подозреваемым, квалификации деяния подозреваемого, изменении и дополнении квалификации подозреваемого, квалификации уголовного правонарушения, прерывании сроков расследования, а также утверждает процессуальные решения о прекращении уголовного дела либо уголовного преследования в полном объеме или в части, протокол об уголовном проступке и постановление о применении приказного производства.

Пилотная апробация электронно-бумажного формата этой работы была заложена в 2019 году, когда Генеральным Прокурором Республики Казахстан и Министром внутренних дел Республики Казахстан было принято совместное решение о проведении пилотного проекта в Павлодарской области.

Органы внутренних дел принимали в электронном формате ключевые процессуальные решения по уголовным делам и направляли прокурору для проверки на предмет законности для согласования и утверждения.

С 10 августа 2020 года к пилотному проекту присоединились Комитет по финансовому мониторингу Министерства финансов Республики Казахстан и Восточно-Казахстанская область.

С 1 октября 2020 года пилот был распространен по всей республике с участием всех правоохранительных органов.

В уголовном процессе наметились положительные тенденции.

Снизился удельный вес несвоевременно введенных электронных информационно-учетных документов с 27% до 1,5% (248 480 из 924 881 с 1 октября по 31 декабря 2019 года, 19 507 из 1 331 285 - с 1 октября по 31 декабря 2020 года).

Сократилось количество корректировок информационно-учетных документов на 82% (с 81 558 до 15 081).

На 32% (с 448 до 304) уменьшились нарушения конституционных прав граждан, на 14% (с 87 до 75) частных постановлений суда на качество расследования.

Переквалификация деяний сократилась на 5% (с 11 260 по 10 671).

Возросла эффективность осуществления прокурорского надзора.

Увеличилось количество отмен прокурорами постановлений о прекращении дел на 90% (с 4 493 до 8 512), о прерывании сроков расследования в 4 раза (с 1 450 до 6 030), о квалификации деяния в 25 раз (с 32 до 796).

Такой подход позволил полноценно перейти к реализации нового Закона.

Теперь повышается ответственность прокурора за нарушения законности с начала досудебного расследования, будут предоставлены дополнительные гарантии прав и свобод участникам уголовного процесса, минимизирована вовлеченность граждан в орбиту уголовного преследования.

Кардинально изменится существующая модель властной вертикали взаимоотношений прокурора, руководителей оперативно-следственных подразделений органов расследования, следователей и дознавателей. На прокурора будут возложены ключевые процессуальные функции, определяющие ход дальнейшего производства по делу. От правильного и эффективного взаимодействия прокурора и органа расследования будет зависеть результат предварительного расследования и последующий переход дела в судебные стадии.

Поэтому законодательное возложение на прокурора обязанности по согласованию процессуальных решений по уголовным делам, совмещенное с цифровизацией уголовного процесса представляет собой эффективную площадку для дальнейшего разграничения полномочий и зон ответственности между органами уголовного преследования

Внедрение трехзвенной уголовной модели с разграничением полномочий и зон ответственности между правоохранительными органами, прокуратурой и судом предлагается начать с 2022 года.

Три ключевые задачи уголовного процесса будут выполняться разными органами: 1) выявление, пресечение уголовного правонарушения, установление причастных лиц, сбор и закрепление доказательств – органами досудебного расследования; 2) дача независимой оценки собранным доказательствам, принятие ключевых процессуальных решений, предъявление и поддержание обвинения в суде – прокуратурой; 3) назначение наказания, рассмотрение жалоб граждан – судом.

Такой подход позволит привести в действие эффективную систему сдержек и противовесов, за счет независимых фильтров. Все дублирующие полномочия органов досудебного расследования, прокуратуры и суда будут исключены, а ответственность конкретизирована.

Новая уголовная модель должна исходить из существующих международных стандартов стран ОЭСР: полицейский – прокурор – суд. Криминальная полиция не должна давать юридическую квалификацию действиям; применять меры процессуального принуждения, кроме задержания в строго оговоренных законом случаях; совершать действий, касающихся конституционных прав человека, без санкции прокурора и суда.

Собранные органом досудебного расследования материалы должны юридически квалифицироваться прокурором и при наличии достаточных оснований направляться в суд.

Таким образом, следственные решения, затрагивающие конституционные права и свободы граждан должны приниматься прокурором на основании доказательств, представленных органом уголовного преследования. В результате порядок ограничения основных прав человека будет приведен в соответствие с международной практикой.

Такую модель уголовного процесса с разграничением полномочий и зон ответственности между органами досудебного расследования, прокуратурой и судом предлагается реализовать в три этапа.

1 этап – с 2022 года по делам об убийствах;

2 этап – с 2023 года по делам, подследственным антикоррупционной службе и военной полиции, а также по всем особо тяжким преступлениям, подследственным органам внутренних дел;

3 этап – с 2024 года по делам, подследственным службе экономических расследований, а также остальным категориям дел, подследственным органам внутренних дел.

Для их реализации необходимы следующие законодательные поправки в Уголовно-процессуальный кодекс (далее – УПК).

Прокурор должен самостоятельно принимать ключевые процессуальные решения, исходя из установленных и закрепленных органом досудебного расследования доказательств. Это соответствует требованиям ст.83 Конституции об осуществлении уголовного преследования от имени государства прокурором.

В статьях 202, 203 УПК полномочия по объявлению о признании лица подозреваемым, определению квалификации деяния подозреваемого необходимо определить за прокурором, которым выносится соответствующее постановление.

Соответственно требуется внесение изменений и дополнений в статьи 136, 139, 140, 145, 147 УПК с передачей таких полномочий прокурору.

Прокурор будет составлять обвинительный акт после ознакомления участников процесса с материалами дел (статья 298 УПК). При этом разрешение ходатайств участников уголовного процесса предлагается оставить за лицом, осуществляющим досудебное расследование, так как это может потребовать проведения ряда следственных действий.

Одним из ключевых процессуальных решений на стадии досудебного производства являются прекращение уголовного дела либо уголовного преследования в полном объеме или в части.

Принятие прокурором решения о прекращении дела позволит обеспечить полноту, всесторонность и объективность досудебного расследования. При недостаточности оснований для прекращения дела либо уголовного преследования прокурор вправе указанием поручить органу расследования проведение необходимых дополнительных следственных действий. Такие нововведения потребуют дополнений в статьях 35, 36, 290 УПК.

По прерыванию сроков расследования за прокурором сохраняется право согласования принимаемых решений по прерыванию сроков расследования органам досудебного расследования (статья 45 УПК).

Наиболее характерным нарушением со стороны органа уголовного преследования является несоблюдение сроков досудебного расследования.

Затягивание процессуальных сроков приводит к волоките, создает предпосылки к проведению ненужных следственных действий и, как результат обоснованным жалобам участников процесса.

Длительное предварительное расследование, наложенные ограничения, могут привести к приостановлению деятельности организаций вплоть до банкротства, в том числе многих действующих предприятий.

Поэтому в качестве одного из защитных механизмов предлагается предоставить право прокурору на установление разумных сроков расследования с момента регистрации дела в Едином реестре досудебных расследований (сейчас прокурор вправе установить срок при

возвращении дела на дополнительное расследование либо при поступлении соответствующего ходатайства подозреваемого или потерпевшего).

Будет дан новый импульс развитию самого института «разумных сроков». Срок будет начинаться с момента появления подозреваемого лица, ограничиваться истечением срока давности привлечения лица к уголовной ответственности.

Тем самым не исключается возможность в дальнейшем упразднения института прерывания сроков расследования и их возобновления.

В целях обеспечения дополнительных гарантий защиты прав граждан, все следственные действия (осмотр, эксгумация, негласные следственные действия, обыск, выемка, личный обыск, принудительное получение образцов), в том числе негласные, затрагивающие конституционные права и свободы человека, должны предварительно согласовываться с прокурором и производиться с санкции суда (статьи 220, 226, 232-236, 242-247, 254, 255, 268 УПК).

Следственные судьи в отличие от прокуроров не имеют достаточных ресурсов и четко установленного механизма для проверки достоверности информации, представленной органом досудебного расследования в ходе санкционирования следственных действий.

При этом постановление о проведении негласного следственного действия должно выноситься непосредственно следователем только на основании материалов уголовного дела, без делегирования этого права иным должностным лицам.

Через прокурора должны осуществляться и применение мер процессуального принуждения, связанных с временным отстранением от должности, наложение ареста на имущество, запрет на приближение (статьи 158, 161-164, 165 УПК)

Отдельного внимания требуют вопросы защиты коммерческой и иной охраняемой законом тайны при производстве досудебного расследования.

Большинство предпринимателей ведут бухгалтерию в электронном режиме, поэтому коммерческая тайна зачастую хранится на компьютерном и ином оборудовании.

Действующая редакция статьи 254 УПК (Порядок производства обыска и выемки) предусматривает получение санкции суда на выемку только документов, содержащих государственные секреты или иную охраняемую законом тайну.

С целью недопущения незаконного получения, утечки такой информации предлагается дополнить статью 254 УПК нормой об изъятии компьютерного или иного оборудования только с санкции суда.

Важным также является своевременное устранение нарушений законности и, как итог, быстрое восстановление прав участников уголовного процесса, в том числе предпринимателей.

В целях оперативного реагирования на нарушения законности предлагается сократить с семи до трех суток общий срок рассмотрения жалоб на проведение незаконного осмотра, обыска и выемки, временное ограничение распоряжением имуществом, приостановление совершения сделок и иных операций с имуществом.

Выработанные законодательные меры позволят обеспечить соблюдение конституционных

прав и свобод граждан, а также повысить защиту бизнеса от чрезмерного вмешательства органов уголовного преследования.

Изменение полномочий прокурора в ходе досудебного расследования обуславливает необходимость внесения дополнений в статью 193 УПК, в соответствии с которыми прокурор:

признает лицо в качестве подозреваемого, составляет постановление о квалификации, изменении и дополнении квалификации деяния подозреваемого;

избирает меру пресечения;

прекращает уголовное дело либо уголовное преследование в полном объеме или в части;

согласовывает применение мер процессуального принуждения, проведение следственных действий, в том числе негласных;

составляет обвинительный акт либо направляет уголовное дело для производства дополнительного расследования.

Будут унифицированы существующие формы досудебного расследования (следствие, дознание и протокольная форма) в досудебное расследование, которое будет завершаться в общем (дознание) либо упрощенном порядке (согласительное, ускоренное либо приказное) (статья 189 УПК).

Протокольное производство будет введено по очевидным преступлениям небольшой и средней тяжести.

Оптимизируются и упрощаются процедура и формы принимаемых процессуальных решений и действий. Протоколы следственных действий будут составляться в сокращенном виде с приложением видеофайла на электронном носителе или путем сохранения в информационной системе по Е – уголовному делу.

Основным форматом уголовного судопроизводства станет электронный. Применение научно-технических средств станет обязательным по всем процессуальным действиям.

Усилится прозрачность и объективность правоохранительной деятельности с введением новых критериев оценки деятельности правоохранительных органов. Снизится поток жалоб участников уголовного процесса на их деятельность.

В значительной степени этому будет способствовать расширение доступа защитников к системе ЕРДР через информационный портал «Публичный сектор» на сайте [Qamqog.gov.kz](http://qamqog.gov.kz).

Возрастет применение информационных технологий, позволяющих сформировать криминологический анализ преступности с обработкой больших массивов данных и принять меры для совершенствования системы профилактики и прогнозирования преступной деятельности, а также для раскрытия и пресечения его на самых ранних стадиях подготовки.

Предлагаемые законодательные нововведения могут быть изложены в новых статьях, к примеру, 220-1 УПК и т.д.

Соответственно, в свете предлагаемого поэтапного разграничения полномочий и зон ответственности между органами досудебного расследования, прокуратурой и судом, порядок

введения новых норм предлагается отразить в новой статье 673-1 главы 72 УПК (введение в действие некоторых положений настоящего Кодекса) в разделе 16 УПК (переходные и заключительные положения).

В законопроекте должны найти отражение и другие поправки, направленные на дальнейшее совершенствование уголовного судопроизводства, восполнение пробелов в регулировании, устранение коллизий и редакционное улучшение норм законов.

4. Цели принятия законопроекта

Целями законопроекта является реализация поручений Главы государства в послании народу Казахстана от 1 сентября 2020 года «Казахстан в новой реальности: время действий» о внедрении трехзвенной модели с разграничением полномочий и зон ответственности между правоохранительными органами, прокуратурой и судом, защиты бизнеса от чрезмерного вмешательства органов уголовного преследования.

5. Предмет регулирования законопроекта

Предметом регулирования законопроекта являются общественные отношения, регулирующие деятельность органов уголовного преследования.

6. Структура законопроекта

Законопроект состоит из двух статей.

Статья 1 предусматривает внесение изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года.

Статья 2 определяет порядок введения Закона в действие.

7. Предполагаемые правовые и социально-экономические последствия, в случае принятия законопроекта

Социальная обусловленность совершенствования уголовно-процессуального законодательства, а также законодательства, регулирующего вопросы уголовного преследования продиктована значительным продвижением Казахстана к стандартам современного правового государства, развитием институтов гражданского общества, изменением политических и экономических условий, в том числе в глобальном масштабе.

Принятие закона обеспечит верховенство права, законность уголовного преследования, эффективную защиту законных прав и интересов граждан, общества и государства, защиту бизнеса, усилит правозащитную роль органов прокуратуры, упростит и оптимизирует

8. Необходимость одновременного (последующего) проведения других законодательных актов в соответствии с разрабатываемым законопроектом

Имеется необходимость одновременного (последующего) приведения других законодательных актов в соответствии с разрабатываемым законопроектом.

9. Регламентированность предмета законопроекта иными словами НПА (список НПА)

В настоящее время действует Уголовно-процессуальный кодекс с внесенными в него соответствующими изменениями и дополнениями.

10. Наличие зарубежного опыта

Совершенствование уголовно-процессуального законодательства, развитие полномочий органов уголовного преследования, в т.ч. суда, их взаимодействие на основе системы сдержек и противовесов является непрерывным и обязательным процессом, который переживают правоохранительные и судебные системы всех государств без исключения.

В ходе совершенствования и модернизации их деятельности законодательство дополняется как отдельными нормами, так и целыми правовыми институтами, что обусловлено и собственным опытом и опытом других государств.

Анализ международного опыта показал, что в Конституциях 24 стран ОЭСР (включая Казахстан и Грузию) статус прокуратур закреплен законодательно.

В ходе анализа учитывались показатели Индекса верховенства закона (The Rule of Law Index) и рейтинга Трансперенси интернэшнл (Transparency International).

Как самостоятельный орган прокуратура функционирует в 18 странах (Казахстан, Великобритания, Венгрия, Греция, Испания, Италия, Латвия, Литва, Мексика, Новая Зеландия, Норвегия, Португалия, Словакия, Словения, Финляндия, Чили, Швейцария, Колумбия).

В состав министерства юстиции входят прокуратуры 21 страны (Австралия, Австрия, Германия, Бельгия, Дания, Израиль, Ирландия, Исландия, Канада, Люксембург, Нидерланды, Польша, США, Турция, Франция, Чехия, Швеция, Эстония, Южная Корея, Япония, Грузия). Есть прокуратуры, состоящие при судах и одновременно при министерстве юстиции (Германия, Нидерланды).

Деятельность прокуратур стран ОЭСР регламентируется Конституцией, законами «О прокуратуре», «О судопроизводстве», уголовно-процессуальным, гражданским-процессуальным кодексами. В некоторых странах также кодексом об административных

правонарушениях.

Функции органов прокуратуры:

Во всем мире основной функцией прокуроров является осуществление уголовного преследования от имени государства. Однако форму её реализации можно условно разделить на 3 группы.

Первая форма – процессуальное руководство досудебным расследованием и поддержание государственного обвинения в суде. Она предусмотрена почти во всех странах ОЭСР (31 из 37). Процесс является единым и неразрывным. Осуществляя руководство расследованием до суда, прокурор формирует основу обвинения в суде.

Вторая форма – непосредственное расследование уголовных дел, которая предусмотрена в 4 странах (Венгрия, Польша, Португалия, Турция). При этом, государственное обвинение в суде осуществляет другой прокурор.

Третья форма выражается в надзоре прокурором за деятельностью полиции при осуществлении досудебного расследования, где следователь является самостоятельным лицом. Она предусмотрена в 3 странах (Швеция, Колумбия, Греция).

Также следует отметить, что в ряде стран (Дания, Израиль, Финляндия) прокуроры уполномочены расследовать преступления в отношении сотрудников правоохранительных органов, а также дела, связанные терроризмом и экстремизмом (Нидерланды, Канада, Финляндия).

В Германии прокуратура расследует уголовные дела и поддерживает обвинение в суде, полиция ведет расследование исключительно по поручению прокурора (УПК ФРГ). Убийства, должностные преступления, преступления в сфере экономики, преступления, связанные с терроризмом, экстремизмом, педофилией, прокуроры расследуют самостоятельно. Для этого в органах прокуратуры Германии функционируют структурные подразделения. В прокуратуре Земли Гессен имеется также подразделение по борьбе с киберпреступностью.

Таким образом, основной функцией органов прокуратуры в развитых странах ОЭСР является уголовное преследование, в том числе осуществляемое посредством процессуального руководства деятельностью полиции, где все ключевые решения по делу принимает прокурор.

К примеру, в 33 из 37 стран ОЭСР (кроме Израиля, Ирландии, Исландии и Испании) только прокурор вправе предъявлять лицу подозрение и обвинение, квалифицировать его деяния и ходатайствовать перед судом о санкционировании следственных действий, ограничивающих конституционные права граждан.

Во всех странах ОЭСР прокуроры вправе на любой стадии расследования принять решение о прекращении дела по любым основаниям. Только в 6 странах (Словакия, Дания, Израиль, Ирландия, Исландия, Испания), помимо прокурора, правом прекращения наделена полиция, но только лишь с согласия прокурора.

Составление обвинительного акта и его направление в суде является исключительной функцией прокуратуры во всех странах ОЭСР, за исключением Великобритании, где помимо прокурора данным полномочием наделена полиция, но лишь по незначительным уголовным правонарушениям.

Казахстан в сравнении с этими странами является единственным государством, где правоохранительные и специальные органы, минуя прокурора, направляют ходатайства в суд о санкционировании следственных действий, самостоятельно предъявляют подозрение и выдвигают обвинение.

Анализ законодательства развитых стран, который был осуществлен с выездом в Германию, Эстонию и Грузию свидетельствует о наличии возможности по имплементации отдельных институтов, применимых к нашей правовой системе.

В Германии, Грузии и Эстонии полиция занимается раскрытием преступлений и сбором доказательств, прокуратура руководит процессуальной деятельностью полиции и ведет следствие, а суд – выносит приговор.

По Индексу верховенства права они входят в первые 50 государств (Германия – 7 место, Эстония - 19 место, Грузия – 47 место). Казахстан – 70 место.

Согласно действующему уголовно-процессуальному законодательству Германии только прокуроры обращаются в суд для получения санкций на все следственные действия и меры пресечения, временно прекращают расследование (прерывают), прекращают, выделяют и соединяют уголовные дела, с согласия суда налагают штрафы, назначают общественные работы, составляют обвинительное заключение, которое направляют в суд, поддерживают гособвинение.

К полномочиям полиции относятся регистрация заявления о преступлениях, проведение по поручению прокурора следственных действий, в т.ч. выемки, осмотра документов, допросов, назначения экспертизы, прослушивания и т.д.

В Грузии и Эстонии только прокуроры обращаются в суд для получения санкций на следственные действия и меры пресечения, временно прекращают расследование, выделяют, соединяют и прекращают уголовные дела, налагают штрафы, назначают общественные работы, составляют постановление о признании лица обвиняемым (обвинительный акт) и направляют дело в суд.

В Германии, Грузии и Эстонии прокуроры осуществляют альтернативные с полицией полномочия по регистрации заявления о преступлениях, проводят следственные действия.

В Германии полиция по поручению прокуратуры проводит «тайные» следственные действия, которые санкционируются судом.

В Грузии и Эстонии прокуратура осуществляет надзор за оперативно-розыскной деятельностью.

Из проанализированных в указанных странах 20 основных функций досудебного расследования все осуществляются прокурором, в т.ч. с санкции суда.

Вышеуказанный опыт стран ОЭСР представляет модель для дальнейшего совершенствования и модернизации правоохранительной и судебной систем.

Внедрение трехзвенной уголовной модели приведет к положительному изменению доверия общества к правоохранительным органам и суду, повышению справедливости, исключению пыток и иных недозволённых методов следствия и дознания, сокращению коррупции и

бюрократии, экономии, оптимизации и цифровизации уголовного процесса.

Прокуроры, от которых будет зависеть вовлечение лиц в уголовную орбиту, должны будут стать образцом профессионализма, неподкупности и справедливости. Новая уголовная модель станет одним из этапов становления современной правоохранительной системы, имеющей высокое доверие общества и позитивную международную репутацию.

11. Предполагаемые финансовые затраты

Принятие законопроекта не повлечет затрат из государственного бюджета.
