**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»**

**1. 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).

**2. 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.

Согласно статистическим данным, за шесть лет, начиная с 2015 года в рамках досудебного производства необоснованно были задержаны 2 тысячи (2197) граждан. Почти в три раза (с 209 до 598) возросли нарушения конституционных прав граждан.

По-прежнему, превалируют ведомственные показатели (раскрываемость, направление в суд) над соблюдением прав человека: в 2,5 раза возросли жалобы на органы расследования (с 2702 в 2015 году до 6799 в 2020 году).

Прокурорами отменено более 100 тысяч (129635) решений о прерывании сроков расследования и прекращении дел, на дополнительное расследование возвращено почти 7 тысяч (6792) дел, судами более 3 тысяч (3497) дел. Число удовлетворенных прокурорами жалоб увеличилось на 46% (2015 год - 10905, 2020 год – 15911), судами в три раза (2015 год – 383, 2020 год –1076).

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.

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.

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.

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».

Национальным планом развития Республики Казахстан до 2025 года, предусмотрена новая модель уголовного процесса, которая должная исходить из существующих международных стандартов стран ОЭСР: полицейский - прокурор – суд (задача 3 общенационального приоритета 4, утверждён Указом Президента Республики Казахстан от 15.02.2018 года № 636, с изменениями внесенными Указом Президента Республики Казахстан от 26.02.2021 года № 521).

Три ключевые задачи уголовного процесса должны будут выполняться разными органами: 1) выявление, пресечение уголовного правонарушения, установление причастных лиц, сбор и закрепление доказательств - органами досудебного расследования; 2) дача независимой правовой оценки собранным доказательствам, принятие ключевых процессуальных решений, предъявление и поддержание обвинения в суде - прокуратурой; 3) назначение наказания, санкционирование следственных действий и рассмотрение жалоб на действия и решения органов досудебного расследования и прокуратуры - судом.

Главой государства в послании народу Казахстана от 1 сентября 2020 года «Казахстан в новой реальности: время действий» 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.

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 данному 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.

Новая процедура согласования и утверждения ключевых процессуальных решений позволила прокурору на ранних стадиях расследования давать им независимую правовую оценку с учётом собранных доказательств, пресекать нарушения прав граждан и не допускать вовлечение добросовестных граждан в орбиту уголовного преследования.

В уголовном процессе наметились положительные тенденции.

За истекший период т.г. прокурорами признано незаконными свыше полутора тысяч постановлений о признании подозреваемым (1084) и квалификации деяния (514), тогда как в прошлом году было отменено всего 88 таких решений.

В результате усиления надзора снизились решения о признании подозреваемыми на 22% (с 29 тыс. до 23 тыс.) и определении квалификации на 3% (с 16 тыс. до 15 тыс.). Тем самым предотвращены факты необоснованного вовлечения значительного числа лиц в уголовный процесс.

Такой подход повлиял и на снижение нарушений конституционных прав граждан на 17% (со 106 до 88, прекращено на досудебной стадии - 36 (42), прекращено судом – 14 (27), оправдано – 38 (37).

Результаты разработки эффективных правовых механизмов указывают на необходимость самостоятельного составления прокурором обвинительного акта по уголовным делам.

Именно обвинительный акт свидетельствует об окончании досудебной стадии уголовного процесса, когда человеку предъявляется окончательное обвинение и дело направляется в суд.

В свою очередь, это повысит персональную ответственность прокуроров и усилит механизмы независимой правовой оценки им доказательств и иных материалов уголовного дела, что также будет способствовать исключению ошибок при предании обвиняемого суду и станет барьером от необоснованного вовлечения граждан в уголовный процесс.

Справочно: за последние 2,5 года прокуроры пересоставили 1097 обвинительных актов (2019г. - 135, 2020г. - 253, 2021г. - 709).

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 о коррупционных преступлениях;

3 этап – с 2024 года по остальным категориям дел, завершенным в форме предварительного следствия.

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

По окончании расследования лицо, осуществляющее досудебное расследование разъясняет участникам процесса право на ознакомление с материалами дела и право на заявление ходатайств. По окончании ознакомления и разрешения ходатайств им будет составляться отчет о завершении досудебного расследования.

В свою очередь прокурор по результатам изучения материалов уголовного дела и оценки собранных доказательств составит обвинительный акт (статья 302 УПК).

Также предлагается дополнить основания для прерывания сроков досудебного расследования в связи с действием непреодолимой силы, временно препятствующей дальнейшему производству по уголовному делу и назначением судебных экспертиз (статья 45 УПК).

Одновременно в целях снижения нагрузки на органы расследования и в целом оптимизации уголовного процесса целесообразно дознание и ускоренное досудебное расследование проводить в протокольной форме, где протокол обвинения будет утверждаться прокурором.

Кроме того, предлагается установить предельный 18-месячный срок содержания лица под стражей в период рассмотрения в суде дела об особо тяжком преступлении с возможностью его продления (статья 342 УПК), а также урегулировать вопрос пересмотра судебных актов кассационной инстанцией Верховного Суда (статья 494 УПК).

Вместе с тем, совершенствуются механизмы транзитной перевозки лиц, передачи осужденных, рассмотрении ходатайств о приеме граждан Республики Казахстан для отбывания наказания, организации исполнения наказания.

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.

Это упрощение процедуры фиксации и приобщения доказательств по делам об уголовных проступках путем их отражения в протоколе (статьи 118 и 119 УПК), возможности вынесения постановления о признании лица подозреваемым и его допроса в случаях, не терпящих отлагательства и т.д.

**3. 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.

**4. Предмет регулирования законопроекта.**

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

**5. Структура и содержание проекта законопроекта.**

Законопроект состоит из двух статей.

Статья 1 предусматривает внесение изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года № 231-V ЗРК, Закон Республики Казахстан «О нотариате» от 14 июля 1997 года №155.

Статья 2 определяет порядок введения Закона в действие.

**6. Результаты проведенного правового мониторинга законодательных актов в соответствующей сфере.**

Проведенный мониторинг законодательных актов показал об отсутствии необходимости внесения изменений и дополнений в другие законодательные акты.

**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) приведения других законодательных актов в соответствие с разрабатываемым законопроектом.**

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

**9. Урегулированность предмета проекта закона иными нормативными правовыми актами.**

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

**10. Наличие по рассматриваемому вопросу международного 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.

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).

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.

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.

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.

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, связанные с реализацией законопроекта**

Принятие законопроекта не повлечет затрат из государственного бюджета.