**Консультативный документ регуляторной политики**

**«Проект Конституционного закона Республики Казахстан**

**«О прокуратуре»**

**1. Основания разработки консультативного документа регуляторной политики:**

В Послании народу Казахстана от 16 марта 2022 года «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации» Глава государства отметил, что для повышения законности и системного усиления правозащитной деятельности требуется принять отдельный Конституционный закон о прокуратуре (пункт 18 Общенационального плана мероприятий по реализации Послания от 16 марта т.г., утвержденного Указом Президента Республики Казахстан от 29 марта 2022 года № 847).

Современные вызовы и угрозы требуют усиления правозащитного потенциала прокуратуры и модернизации высшего надзорного органа, укрепление гарантий деятельности прокуроров.

Необходимо в новом Конституционном законе «О прокуратуре» (далее - законопроект) закрепить действенные инструменты и механизмы, которые позволят более эффективно обеспечивать соблюдение законности, защищать и восстанавливать права и свободы граждан, интересы бизнеса, общества и государства.

Концепция правовой политики Республики Казахстан до 2030 года, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 15 октября 2021 года № 674, подчеркивая ключевую роль прокуратуры в вопросах защиты прав человека и укрепления правопорядка, предусматривает, что «правовая политика государства в данной сфере будет реализовываться при непосредственной координации прокуратуры как ядра правоохранительной системы страны с использованием всех ее конституционных функций.».

Рекомендации по укреплению статуса органов прокуратуры также содержаться в документах Консультативного Совета Европейских прокуроров (КСЕП). Так, пунктом 13 Заключения КСЕП № 13 (2018) предусмотрено, что независимость, подотчетность и этика прокуроров должны быть понятиями, включенными в статут прокуроров, предусмотренный национальным законодательством или даже конституциями страны.

**2. Описание проблемы, для решения которой требуется законодательное регулирование:**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| № п/п | Проблемный вопрос | Основные причины возникшей проблемы | Аналитические сведения, показывающие уровень и значимость описываемой проблемы |
| 1. | Упорядочение системы актов прокуратуры | Имеют место различное понимание актов прокуратуры. Кроме того, 27.12.2021 года принят Закон по вопросам внедрения трехзвенной модели уголовного процесса.  Эти законом предусмотрено введение в уголовный процесс новых видов актов и действий прокуроров *(обвинительный акт , согласование различных процессуальных документов)*. | Описываемые проблемы носят операционный характер и не подлежат измерению в количественном выражении. |
| 2. | Необходимость пересмотра системы финансирования органов прокуратуры | Предлагаемые новеллы, касающиеся пересмотра подходов к формированию (пересмотру) системы органов прокуратуры, предусматривают ряд институциональных изменений. | Описываемые проблемы носят операционный характер и не подлежат измерению в количественном выражении. |
| 3. | Упорядочение правотворческой функции органов прокуратуры | Введение новых институтов конституционного контроля (надзора) предполагают пересмотр полномочий Генерального Прокурора РК. | Описываемые проблемы носят операционный характер и не подлежат измерению в количественном выражении. |
| 4. | Уточнение полномочий прокурора по каждому направлению надзора | Предлагаемые новеллы, касающиеся пересмотра подходов к формированию (пересмотру) системы органов прокуратуры требуют изменения функционала прокуроров | Описываемые проблемы носят операционный характер и не подлежат измерению в количественном выражении. |
| 5. | Усиление взаимодействия органов прокуратуры с правозащитными институтами (УПЧ), а также с общественностью (СМИ, НПП и т.д.) | Принятие 26 февраля 2021 года новой концепции «слышащего государства» требуют соответствующего переформатирования и пересмотра подходов органов прокуратуры в работе с населением, общественными объединениями и СМИ.  Необходимо выстроить новую «человекоцентричную» модель взаимоотношения с населением, ориентированную на потребности людей. | Описываемые проблемы носят операционный характер и не подлежат измерению в количественном выражении. |
| 6. | Прокуратура – уполномоченный орган по расследованию за пытками | В связи с поручением Главы государства расследование уголовных правонарушений, связанных с пытками полностью передаются Генеральной прокуратуре. | Описываемые проблемы носят операционный характер и не подлежат измерению в количественном выражении. |
| 7. | Укрепление правовых гарантий деятельности прокуратуры | Действующее законодательство не позволяет в полной мере использовать потенциал органов прокуратуры *(значительно сужены пределы надзора и категории обращений, подлежащих рассмотрению органами прокуратуры, запросы прокурора выполняются не вовремя и т.п.)*  Также возникает необходимость пересмотра порядка проведения и назначения проверок *(необходимо усилить самостоятельность нижестоящих прокуроров (соответствует п.21 ОНП по реализации послания Главы государства от 16 марта т.г.), действующее законодательство не позволяет вовлекать в прокурорские проверки аудиторов и т.д.).* | Описываемые проблемы носят операционный характер и не подлежат измерению в количественном выражении. |

**3. Предлагаемые пути решения описанной проблемы:**

**3.1. Относительно системы актов прокурора.**

Предлагается дополнить существующую систему актов прокурора актами в сфере уголовного преследования, порядок которых регулируются нормами уголовно-процессуального законодательства.

Эти предложения связаны с новеллами, внесенными в действующее законодательство *(к примеру, 27 декабря 2021 года принят Закон по вопросам внедрения трехзвенной модели уголовного процесса. Эти законом предусмотрено введение в уголовный процесс новых видов актов, в т.ч. для прокуроров (обвинительный акт, постановление о применении приказного производства, протокол об уголовном проступке, протокол ускоренного досудебного расследования, протокол обвинения и принято решение о направлении уголовного дела в суд по соответствующей статье (статьям) уголовного закона)*.

Наряду с институциональными изменениями предлагается расширить систему актов прокурорского надзора. Данные акты должны быть действенными для устранения нарушений закона явного характера, устранение которых не терпит отлагательств, с целью быстрой защиты прав граждан, интересов общества и государства *(к примеру, по фактам невыплаты заработной платы и др.)*.

**3.2.** **Необходимость пересмотра системы финансирования органов прокуратуры**

13 сентября 2017 года ОЭСР *(4-раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией)* даны рекомендации относительно статуса органов прокуратуры и пересмотра системы финансирования прокуратуры.

Так, рекомендовано Республике Казахстан определить в Конституции Казахстана статус органов публичного обвинения (прокуратуры) РК и предусмотреть гарантии защиты прокуроров от незаконного вмешательства в их деятельность, гарантируя их автономию, в том числе с точки зрения финансирования.

С учетом институционального преобразования органов прокуратуры, предлагается определить расходную часть бюджета пропорционально сумме выделяемой для финансирования государственных органов, установленной республиканским бюджетом, по аналогии с системой финансирования судебной системы.

Унификация системы финансирования судей и прокуроров полностью отвечает пункту 14 Заключения Консультативного Совета Европейских прокуроров (КСЕП) № 13 (2018) – «с учетом близости и взаимодополняемости природы задач судей и прокуроров, а также требований в отношении их статуса и условий службы прокуроры должны иметь гарантии, аналогичные гарантиям, предусмотренным для судей».

**3.3. Упорядочение нормотворческой функции органов прокуратуры**

Одной из причин упорядочения нормотворческой функции органов прокуратуры явился Указ Президента Республики Казахстан от 13 апреля 2022 года № 872 «О мерах по дебюрократизации деятельности государственного аппарата».

Предлагается проработать вопрос внедрения особого порядка принятия нормативных правовых актов, в том числе без их государственной регистрации, для оперативного реагирования на актуальные вызовы, форс-мажорные обстоятельства и кризисные ситуации.

Другим немаловажным фактором является введение новых институтов конституционного контроля (надзора), которые предполагают уточнение полномочий Генерального Прокурора РК. В частности, создание Конституционного Суда диктуют необходимость предоставления Генеральному Прокурору право обращаться в Конституционный Суд Республики Казахстан, в т.ч. по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан нормативным правовым актом.

**3.4. Уточнение полномочий прокурора по каждому направлению надзора.**

Как было отмечено выше, институциональный пересмотр правового статуса органов прокуратуры предполагают пересмотр существующих полномочий, задач и функционала сотрудников, в т.ч. военной и транспортной прокуратур.

**3.5. Усиление взаимодействия органов прокуратуры с правозащитными институтами *(УПЧ)*, а также с общественностью *(СМИ, НПП и т.д.)***.

Принятие 26 февраля 2021 года новой концепции «слышащего государства» требуют соответствующего переформатирования и пересмотра подходов органов прокуратуры в работе с населением, общественными объединениями и СМИ.

Необходимо выстроить новую «человекоцентричную» модель взаимоотношения с населением, ориентированную на потребности людей.

В уголовном процессе, прокурор руководит и контролирует первую фазу уголовного судопроизводства, должен считаться «передовым наблюдателем соблюдения прав человека», и эту важную роль следует играть на протяжении всего процесса.

**3.6. Прокуратура – уполномоченный орган по расследованию за пытками.**

На протяжении последних 5 лет многочисленные международные правозащитные организации, в т.ч. профильные комитеты ООН неоднократно рекомендовали Казахстану передать функции по расследованию за пытками и другими жестокими, бесчеловечными или унижающими достоинство видами обращения и наказания – органам прокуратуры.

**3.7. Укрепление правовых гарантий деятельности прокуратуры.**

Действующее законодательство не позволяет в полной мере использовать конституционный потенциал органов прокуратуры.

Возникает необходимость пересмотра порядка проведения и назначения проверок. Совершенствование других форм прокурорского надзора.

**4. Рассмотренные альтернативные пути решения проблемы (если проводился анализ возможных альтернатив):**

Не имеется.

**5. Целевые группы для публичного обсуждения:**

Ученые, общественные и правозащитные деятели, граждане, судьи, сотрудники правоохранительных и специальных государственных органов, адвокаты, юридические консультанты.

**6. Способы уведомления целевых групп:**

1) адресная рассылка приглашений почтовой связью, нарочно и посредством электронной почты конкретным субъектам – представителям целевой группы;

2) публикация объявления на интернет – ресурсе государственного органа – организатора обсуждения;

3) публикация объявления в СМИ;

4) проведение публичных слушаний.

**7. Способ публичного обсуждения:**

Планируется размещения Консультативного документа и прилагающихся к нему материалов на портале «Открытых НПА» для проведения публичного обсуждения.

**8. Анализ текущий ситуации, международного опыта и предлагаемых механизмов регулирования:**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| № п/п | Текущая ситуация | Международный опыт | Предлагаемое регулирование |
| 1. | В результате оптимизации полномочий в 2017 году акцент в работе прокуроров смещен на уголовный процесс, при этом ограничены пределы вмешательства прокуратуры при проведении проверок и рассмотрении жалоб.  В то же время госорганам, по-прежнему, не удается обеспечить качественное решение проблем граждан и бизнеса. | Прокуратура в Словацкой Республике. В соответствии с Кон­ституцией Словацкой Республики и Законом о прокуратуре органы прокуратуры образуют единую и независимую систему государст­венных органов, возглавляемых Генеральным Прокурором. Прокуратура надзирает за полным соблюдением законов ми­нистерствами и ведомствами, органами территориального самоуп­равления, юридическими и физическими лицами. В случае выявле­ния нарушений закона прокуратура принимает в пределах своей компетенции меры по устранению выявленных нарушений. Все физические и юридические лица обязаны помогать прокурорам в осуществлении их задач, представлять им необходимые документы, давать объяснения, предоставлять возможность доступа в поме­щения. Прокуроры вправе требовать проведения ревизий и иных проверок. Надзорные функции по УПК схожи с казахстанской прокуратурой.  Прокуроры в Словацкой Республике, участвуя в судебных процессах, в случае необходимости принимают меры по устранению допущен­ных судами нарушений законности. Решения по протестам проку­роров принимаются вышестоящими судами, что и обеспечивает независимость судебной власти.  Прокуратура Китайской Народной Республики является «органом государ­ственного правового надзора». В этом качестве народные прокура­туры различных ступеней, включая Верховную прокуратуру, выполняют следующие функции: надзор за ведением дел о тяжких преступлениях, в том числе органами общественной безопасности. В этом качестве прокуроры проверяют дела, решают вопрос о возбуждении уголовного дела, производстве арестов и др. действия; поддержание публичного обвинения по уголовным делам; надзор за соответствием закону судебной деятельности; надзор за соответствием закону исполнения ре­шений народных судов по уголовным делам, а также контроль за тюрьмами, местами предварительного заключения и исправительно-трудовыми учреждениями.  При осуществлении своих полномочий прокуроры Азербайджанской Республики в  порядке и рамках, установленных законом, могут выносить такие акты прокурорского  реагирования, как: предупреждение, предписание, решение, письменное указание, исковое  заявление (заявление), протест на решение суда. | В новом Конституционном законе «О прокуратуре» планируется заложить правовые основы модернизации высшего надзорного органа и продолжить укрепление гарантий деятельности прокуроров, предусмотрев действенные инструменты и механизмы для более эффективного решения проблем населения  Это согласуется с Национальным планом развития страны до 2025 года, который предусматривает расширение присутствия прокуратуры в социально-экономической сфере. Предлагается дополнить существующую систему актов прокурора актами, в сфере уголовного преследования, порядок которых регулируются нормами уголовно-процессуального законодательства.  Эти предложения связаны с новеллами, внесенными в действующее законодательство *(к примеру, 27 декабря 2021 года принят Закон по вопросам внедрения трехзвенной модели уголовного процесса. Эти законом предусмотрено введение в уголовный процесс новых видов актов, в т.ч. для прокуроров (обвинительный акт, постановление о применении приказного производства, протокол об уголовном проступке, протокол ускоренного досудебного расследования, протокол обвинения и принято решение о направлении уголовного дела в суд по соответствующей статье (статьям) уголовного закона)*. |
| 2. | Необходимость пересмотра системы финансирования органов прокуратуры.  На сегодня бюджетное обеспечение высшего надзорного органа осуществляется Правительством в пределах установленных лимитов расходов.  Бюджетная заявка Генеральной прокуратуры вносится в пределах этих лимитов.  При этом, фактическая потребность превышает установленные лимиты, в связи с чем приходится неоднократно обращаться о дополнительном финансировании, в том числе на уровне депутатов Парламента РК.  Например, ежегодно дополнительно заявляемые средства на жилищные выплаты сотрудникам Главной военной прокуратуры, на приобретение форменного обмундирования не поддерживаются. (Дополнительная потребность покрывается за счет экономии бюджетных средств).  Для планирования расходов на подъёмное пособие при служебном перемещении сотрудникам прокуратуры отсутствует основание на законодательном уровне.  Например, вопросы выплат подъемных пособий при служебном перемещении для сотрудников органов внутренних дел и военнослужащим на подзаконном уровне урегулированы соответствующими правовыми актами.  Таким образом, финансирование прокуратуры полностью зависит от органов исполнительной власти, что никак не соотносится с ее особым конституционным статусом.  Более того, сохранение действующего механизма финансового обеспечения может существенно влиять на объективность, настойчивость и решительность прокуроров по обеспечению законности, как в центре, так и на местах.  . | 13 сентября 2017 года ОЭСР *(4-раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией)* даны рекомендации относительно статуса органов прокуратуры и пересмотра системы финансирования прокуратуры.  Так, рекомендовано Республике Казахстан определить в Конституции Казахстана статус органов публичного обвинения (прокуратуры) РК и предусмотреть гарантии защиты прокуроров от незаконного вмешательства в их деятельность, гарантируя их автономию, в том числе с точки зрения финансирования.  С учетом институционального преобразования органов прокуратуры, предлагается определить расходную часть бюджета пропорционально сумме выделяемой для финансирования государственных органов, установленной республиканским бюджетом.  Аналогичная система финансирования предусмотрена в судебной системе.  Унификация системы финансирования судей и прокуроров полностью отвечает пункту 14 Заключения Консультативного Совета Европейских прокуроров (КСЕП) № 13 (2018) – «с учетом близости и взаимодополняемости природы задач судей и прокуроров, а также требований в отношении их статуса и условий службы прокуроры должны иметь гарантии, аналогичные гарантиям, предусмотренным для судей».  В Армении прокуроры подлежат обязательному  государственному страхованию.  Кроме того, в Армении для обеспечения нормальной деятельности прокуратуры в целях финансирования непредвиденных расходов предусматривается резервный фонд Прокуратуры, который представляется отдельной строкой бюджета. Величина резервного фонда равна 2 процентам бюджета, предусмотренного для прокуратуры законом о государственном бюджете за данный год (ст. 77 Закона «О прокуратуре Армении»)  В Беларуси - Прокурорские работники при исполнении служебных обязанностей имеют право по  специальному знаку бесплатно пользоваться всеми видами общественного и  железнодорожного пассажирского транспорта городского, пригородного и местного  сообщения (кроме такси); при направлении в служебные командировки пользуются  правом бронирования и получения вне очереди мест в гостиницах и приобретения  проездных документов на все виды транспорта.  Аналогично опыту Армении по социальному страхованию в Грузии также работник прокуратуры подлежит обязательному государственному страхованию за  счет государственного бюджет"..  Ущерб, нанесенный работнику прокуратуры (члену его семьи) при исполнении  служебных обязанностей, в полном объеме возмещается из государственного бюджета.  В Молдове - Прокуроры и следователи на территории республики при исполнении пользуются правом бесплатного проезда на всех видах общественного  транспорта (кроме такси). При направлении в служебные командировки они пользуются  правом бронирования мест в гостиницах и на транспорте. | В этой связи, предлагается в новом Законе закрепить фиксированный процент в республиканском бюджете (не подлежит секвестру и лимитированию) на расходы органов прокуратуры.  Такой принцип уже используется в судебной системе (с начала текущего года).  Эта инициатива позволит выполнить рекомендацию Стамбульского плана (действия по борьбе с коррупцией) о финансовой автономности и независимости прокуратуры.  Кроме того, планируется в законопроекте предусмотреть ежегодную индексацию заработной платы сотрудников органов прокуратуры  в зависимости от инфляции или иных макроэкономических показателей. *(Выдержка их Концепции правовой политики до 2030 года. Раздел.5. «Надлежащая социальная защита сотрудников обуславливает эффективность деятельности правоохранительных органов. Ввиду этого оказание дополнительных мер социальной поддержки сотрудникам правоохранительных органов и их семьям должно стать приоритетным направлением развития правоохранительной системы, в том числе в виде индексации заработных плат сотрудников в зависимости от инфляции или иных макроэкономических показателей раз в три года»).* |
| 3. | Существующая процедура нормотворческой деятельности должна способствовать эффективному осуществлению конституционных функций органов прокуратуры. В связи с чем требуется упорядочение вопросов нормотворческой деятельности прокуратуры.  Введение новых институтов конституционного контроля (надзора) предполагают уточнение полномочий Генерального Прокурора РК.  В частности, создание Конституционного Суда диктуют необходимость предоставления Генеральному Прокурору право обращаться с ходатайством в Конституционный Суд Республики Казахстан, в т.ч. по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан нормативным правовым актом. | 3.1. В соответствии со ст.9 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура наделена функцией по участию в правотворческой деятельности. Согласно этой норме прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих НПА вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающим правом законодательной инициативой предложения об изменении, о дополнении, об отмене или принятии законов и иных НПА.    3.2. Относительно исключения антикоррупционной научной экспертизы представляет интерес опыт прокуратуры в РФ, где прокуроры самостоятельно проводят антикоррупционную экспертизу по вопросам касающимся:  1) прав, свобод обязанностей человека и гражданина;  2) государственной или муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность госкорпораций, фондов и иных организаций, создаваемых в РФ на основании ФЗ;  3) социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной  законодательства при проведении прокурорских проверок.  Необходимо признать, что отнесение к компетенции органов прокуратуры проведения антикоррупционной экспертизы в отношении НПА указанных в п. 2 ст. 3 ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе», сделано законодателем обоснованно. Это подтверждается сложившейся практикой прокурорского надзора, выявлением большого количества нарушений исполнения законодательства в различных сферах правового регулирования.  3.3. Пункт 6 статьи 37 ФЗ «Об органах прокуратуры РФ» предусматривает полномочия Генерального прокурора РФ обращаться в Коституционный Суд по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.  Для обеспечения эффективного взаимодействия Генеральной прокуратуры РФ и Конституционного Суда при Генеральном прокуроре имеется институт Полномочного представителя Генерального прокурора РФ в Конституционном Суде РФ. | В этой связи предлагается проработать вопрос внедрения особого порядка принятия нормативных правовых актов, в том числе без их государственной регистрации, для оперативного реагирования на актуальные вызовы, форс-мажорные обстоятельства и кризисные ситуации.  Правовой основой для реализации этих задач является Указ Президента Республики Казахстан от 13 апреля 2022 года № 872 «О мерах по дебюрократизации деятельности государственного аппарата».  Кроме того, предлагается по аналогии с Российской Федерацией наделить Генерального Прокурора правом обращения в Парламент либо к субъектам законодательной инициативы.  Также в законопроекте предусматривается полномочие Генерального Прокурора:  1) обращаться в Конституционный Суд о проверке вступившего в силу закона или иного правового акта на соответствие Конституции Республики;  2) обращаться в Конституционный Суд с ходатайством о проверке конституционности международного договора до его ратификации; а также по вопросам толкования норм Конституции. |
| 4. | Придание конституционного статуса органов прокуратуры требует уточнение полномочий прокурора по каждому направлению надзора.  К примеру, в настоящее время прорабатываются вопросы передачи от суда органам прокуратуры полномочий по санкционированию следственных действий, за исключением содержания под стражей.  Прокуроры раньше занимались санкционированием НСД и, в отличие от суда, в органах прокуратуры сформировалась многолетняя практика, есть технические возможности, используемые сейчас при осуществлении надзора за ОРД.  Проверка законности следственных действий через санкции согласуется с концепцией трёхзвенной модели уголовного процесса и позволит намного эффективнее защищать конституционные права граждан на досудебной стадии.  В свою очередь, освободившись от нагрузки, суды сосредоточатся на усилении судебного контроля за действиями и решениями следователей и прокуроров.  Это согласуется с Посланием Главы государства от 1 сентября 2020 года, где обозначены основные направления дальнейшей модернизации уголовного процесса путем внедрения трёхзвенной модели с чётким разделением полномочий.  Кроме того, практика применения прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав и свобод граждан свидетельствует о наличии фактов необоснованного заведения, продления и прекращения ДОУ.  Приведенные нарушения выявляются, как правило, по прошествии определенного времени, в связи с чем, прокурорам приходиться действовать постфактум. | 4.1. Опыт зарубежных стран, в частности ОЭСР показывает, что все следственные действия санкционируются судом. | Планируется в законопроекте предусмотреть полномочие прокурора по даче санкции на все следственные действия, за исключением избрания меры пресечения в виде содержания под стражей, экстрадиционного и домашнего ареста. |
| 5. | Усиление взаимодействия органов прокуратуры с правозащитными институтами (УПЧ).  Информационная работа органов прокуратуры переориентирована на достижение прямого диалога с населением.  Увеличены количество встреч с населением, выступления непосредственно на их сходах, прямые эфиры на телевидении, статьи в печатных изданиях, широко используются социальные сети.  Еще одной площадкой для коммуникации с гражданами стал введенный на ведомственном сайте новый сервис «вопрос - ответ».  С ее помощью гражданам предоставлена возможность без использования ЭЦП задавать прокурорам вопросы на интересующие темы. На сегодняшний день услугой воспользовались 1847 человек.  Помимо этого Генеральным Прокурором в социальной сети Twitter ведется персональная страница, где им рассказывается о проводимой работе, важных событиях и поддерживается обратная связь с читателями.  Подобным образом Генпрокурор ведет свой блог на платформе портала Открытый диалог.  Кроме того, использован потенциал ведомственных страниц в социальных сетях Facebook, Instagram и мессенджере Telegram.  Если раньше на них для получения информации в основном подписывались представители СМИ (использовались как канал рассылки), то в настоящее время свыше 80% подписчиков составляют обычные граждане и распространяемая информация охватывает большее количество аудитории.  Для мониторинга социальных сетей и обеспечения обратной связи используются цифровые технологии, позволяющие отслеживать качество распространения выдаваемой информации и доведения их до целевой аудитории.  Кроме того, удалось точечно определить критически обсуждаемые населением вопросы, ранжировать целевые группы и незамедлительно принимать меры по разрешению их проблем.  Присутствие прокуроров в информационном пространстве в 2021 году увеличено в среднем на 44%. Охват распространенных новостей в социальных сетях составил – 26 млн. аудитории. | Заключением № 8 (2013) КСЕП «О взаимодействии между прокурорами и средствами массовой информации» (принято на 8-м пленарном заседании КСЕП, в г.Ереване 8-9 октября 2013 года) прокурорам рекомендовано обеспечить доступ СМИ к информации о работе органов прокуратуры и поощрение их взаимодействия с прокурорами. В качестве возможных форм взаимодействия со СМИ предложены: пресс-релиз, брифинг, пресс-конференции, дача интервью, участие в семинарах и круглых столах, размещение информации на интернет-сайтах. | Предлагается закрепить компетенцию прокуратуры по взаимодействиюс Уполномоченным по правам человека по вопросам защиты и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, в т.ч. путем проведения совместного мониторинга состояния законности. |
| 6. | **Отсутствие единого органа по расследованию пыток.**  В Послании народу Казахстана Глава государства обратил внимание, что отсутствие конкретного органа, ответственного за расследование пыток, чревато определенными рисками. В этой связи поручено передать расследование фактов применения пыток в отношении граждан органам прокуратуры  Сейчас эту категорию расследует в основном Антикоррупционная служба (в 2021 году – 605 дел), небольшую часть - МВД (19) и прокуратура (9).  Эффективность расследования дел данной категории низкая.  Это связано с тем, что установить виновных и доказать их причастность сложно, сотрудники совершают пытки и применяют недозволенные методы следствия в закрытых и изолированных помещениях, свидетелей нет, ими уничтожаются доказательства, в том числе видеозаписи с камер наблюдения.  По мнению ученых (Когамов М., Ахпанов А.) одна из основных причин применения пыток кроется в стремлении искусственно улучшить статистические показатели в борьбе с преступностью при отсутствии улик, полученных законным путем, то есть ведомственная заинтересованность. Кроме того, по сложившейся практике расследование фактов пыток сотрудниками осуществляется иным правоохранительным органом. При этом, указанные органы не обладают по отношению друг к другу достаточно широкими полномочиями и рычагами влияния по обеспечению беспристрастного исследования обстоятельств дела, часто сопровождаемых активным противодействием причастных должностных лиц и нередко всего правоохранительного органа. В результате не исключается межведомственная корпоративность или противостояние данных структур.  Поэтому, для обеспечения объективного и беспристрастного расследования в рамках Президентом поручено наделение прокуратуры исключительным полномочием по расследованию пыток. | На протяжении нескольких лет Комитет ООН против пыток неоднократно рекомендовал Казахстану определить независимый орган по расследованию за пытками, устранив корпоративность в расследовании уголовных дел по пыткам. | Предлагается закрепить исключительную компетенцию прокурора начать досудебное расследование, принять дело в свое производство, направить в суд либо прекратить досудебное расследование. |
| 7. | **Усиление правовых гарантий деятельности прокуратуры.**  Вопросы улучшения благосостояния граждан, а также развития и поддержки предпринимательства являются важнейшим показателем  развития любого государства, стремящегося к достижению общепринятых международных стандартов.  Особая роль в обеспечении соблюдения прав граждан и законных интересов субъектов бизнеса отведена Главой государства органам прокуратуры.  В своем ежегодном Послании народу Казахстана от 1 сентября 2020 года «Казахстан в новой реальности: время действий» Президент поручил переориентировать надзор прокуратуры на эффективное решение проблем, с которыми обращаются граждане и бизнес, а также воспринимать как тягчайшее преступление против государства любое незаконное вмешательство государственных структур в предпринимательскую деятельность либо воспрепятствование работе бизнесменов. | Статья 7 Модельного закона «О прокуратуре» *(Принят на двадцать седьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ (*[*постановление N 27-6 от 16 ноября 2006 года*](https://docs.cntd.ru/document/902050849)*)* предусматривает следующие правовые гарантии: 1) запрет воздействовать в какой бы то ни было форме на прокурора с целью воспрепятствования осуществлению им своих полномочий или принятия им незаконного решения, а также неисполнение законных требований прокуроров, вытекающих из полномочий, предоставленных им законодательством, влечет ответственность, установленную законом. 2. По требованию прокуратуры соответствующие органы и полномочные лица обязаны: - безвозмездно и с соблюдением установленных законодательными актами требований к порядку разглашения сведений, составляющих коммерческую, банковскую и иную охраняемую законом тайну, предоставить необходимые материалы и сведения; - выделить специалистов для участия в проверочных мероприятиях и для дачи необходимых заключений в области, требующей специальных познаний. 3. Поручения прокурора, данные им в пределах своей компетенции, обязательны для органов дознания и следствия. 4. Истребуемая информация предоставляется в органы прокуратуры в установленных законодательством формах, порядке, а также в сроки, определенные прокурором. 5. Прокуроры в пределах своей компетенции имеют право на беспрепятственный вход в помещения государственных органов, организаций, независимо от форм собственности, безотлагательный прием их руководителями и другими должностными лицами по вопросам проверки, доступа к документам и материалам, ознакомление с судебными делами и их истребование из суда, за исключением случаев, когда материалы дела находятся непосредственно в судебном производстве. 6. Должностные лица и граждане обязаны явиться по требованию прокурора в установленное им время для дачи показаний и (или) объяснений. Вызов оформляется письменным уведомлением (повесткой) и вручается под расписку. Уведомление может быть также направлено телефонограммой, телеграммой или с использованием других средств связи, обеспечивающих его надлежащую передачу. 7. Неисполнение законных требований прокурора либо неявка по требованию прокурора без уважительных причин влекут ответственность, предусмотренную законом. Прокурор, в пределах своей компетенции, вправе в случае неисполнения предписаний и постановлений обратить их к принудительному исполнению. 8. Прокурор не обязан давать каких-либо объяснений по существу находящихся в его производстве дел и материалов, а также представлять их кому бы то ни было для ознакомления иначе как в случаях и порядке, предусмотренных законом. Никто не вправе разглашать материалы проверок и дел без разрешения прокурора, в производстве которого они находятся, до их завершения.  Аналогичные рекомендации по предоставлению прокурорам правовых гарантий были даны КСЕП *(Заключение № 13 (2018):*  *«Независимость, подотчетность и этика прокуроров»)*.  Анализ законодательных актов стран СНГ показал, что в законах о прокуратуре большинства стран СНГ предусмотрены положения о недопустимости вмешательства в деятельность прокуратуры, чем обеспечивается гарантия ее независимости. Так, в статье 5 Закона о прокуратуре Российской Федерации указано, воздействие в какой-либо форме федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, средств массовой информации, их представителей, а также должностных лиц на прокурора с целью повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствование в какой-либо форме его деятельности влечет за собой установленную [законом](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=2&base=LAW&n=408084&date=25.02.2022&dst=101932&field=134) ответственность. В ст. 7 Закона о прокуратуре Азербайджанской Республики отмечено, что ограничение тем или иным лицом по той или иной причине прямо или косвенно законной деятельности прокуратуры, воздействие на нее, угрозы, незаконное вмешательство в нее, а также проявление неуважения к прокуратуре не допускается и влечет за собой предусмотренную законодательством Азербайджанской Республики ответственность. Аналогичные нормативные положения содержат законы о прокуратуре: Кыргызская Республика (ст. 5), Республика Таджикистан (ст. 7) Туркменистан (ст. 8).  В отличие от национального законодательства в некоторых странах нормы о правовых гарантиях деятельности прокуратуры приведены в отдельных статьях закона: Российская федерация (ст.5 и ст.6), Туркменистан (ст.8 и ст.9), Узбекистан (ст.5 и ст.6). | В Конституционном законе «О прокуратуре» предполагается заложить правовые основы модернизации прокуратуры с целью укрепления гарантий деятельности прокуроров.  В частности, планируется:   1. предоставить Генеральному Прокурору права обращения в Парламент либо субъектам законодательной инициативы; 2. предоставить Генеральному Прокурору право обращаться в Конституционный Суд о проверке вступившего в силу закона или иного правового акта на соответствие Конституции, а также с ходатайством о проверке конституционности международного договора до его ратификации, а также по вопросам толкования Конституции; 3. пересмотреть вопрос о передаче санкционирования прокурору отдельных следственных действий, за исключением содержания под стражей; 4. проработать исключительную компетенцию прокурора по досудебному расследованию пыток, принятию дела в свое производство либо прекращению производства.   В целях повышения эффективности **надзора в бюджетной сфере** вносится норма, по которой аудиторы и ревизионные комиссии будут принимать участие в проверках (ст.ст.50, 53 Закона о государственном аудите).  Предлагаемые поправки отвечают поручениям **Главы государства** и усиливают правозащитный потенциал прокуратуры, в т.ч. путем корректировки и уточнения имеющихся в Законе механизмовнадзора.  Именно такие меры **обеспечат** своевременное реагирование на нарушения прав **граждан и бизнеса** и позволят пресекать их **до** наступления негативных **последствий**. |

**9. Индикаторы измерения проблемы и ожидаемые результаты:**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № п/п | Текущие показатели | Результаты, которые будут достигнуты за 1 год (после принятия закона) | Результаты, которые будут достигнуты за 2 года (после принятия закона) | Результаты, которые будут достигнуты за 3 года (после принятия закона) | Результаты, которые будут достигнуты за 4 года (после принятия закона) | Результаты, которые будут достигнуты за 5 лет (после принятия закона) |
| 1. | Уровень доверия населения *(текущая ситуация- 67,3%)* | 68,5% | 69% | 69,5% | 70% | 70,5% |