Проект Научно-консультативного совета

Республиканской коллегии адвокатов

05 июня 2022 года

**СРАВНИТЕЛЬНАЯ ТАБЛИЦА**

**Республиканской коллегии адвокатов**

**по проекту Конституционного закона Республики Казахстан**

**«О прокуратуре»**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **№** | **Редакция проекта** | **Предлагаемая редакция РКА** | **Обоснование** |
|  | **Статья 1. Конституционное назначение прокуратуры**  Прокуратура от имени государства в установленных настоящим Конституционным законом пределах и формах осуществляет высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование. | **Статья 1. Конституционное назначение прокуратуры**  Прокуратура от имени государства в установленных настоящим Конституционным законом пределах и формах осуществляет высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан, **осуществляет надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина**, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование. | Прокуратура должна осуществлять надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, ибо это основные ценности общества.  Основная цель прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина - это достижение такого положения, когда эти права и свободы реально соблюдаются всеми органами, должностными и иными лицами, когда граждане уверены, что их права и интересы надежно защищены и что они в случае нарушения этих прав и свобод могут рассчитывать на помощь соответствующих государственных органов, в том числе и органов прокуратуры. |
|  | **Статья 2. Правовая основа деятельности органов прокуратуры**  Правовую основу деятельности органов прокуратуры составляют Конституция Республики Казахстан, настоящий Конституционный закон и иные нормативные правовые акты Республики Казахстан. | **Статья 2. Правовая основа деятельности органов прокуратуры**  Правовую основу деятельности органов прокуратуры составляют Конституция Республики Казахстан, настоящий Конституционный закон и иные нормативные правовые акты Республики Казахстан.  **Деятельность прокуратуры осуществляется также в соответствии с международными договорами Республики Казахстан.** | Организация международного сотрудничества Генеральной прокуратуры состоит в налаживании связей с прокуратурами других государств с использованием таких форм взаимодействия, как обмен делегациями специалистов для передачи опыта, консультации по правовым вопросам, научные и научно-практические конференции, семинары, встречи генеральных прокуроров и другие.  Глобализация, открытие границ и сближение мировых государств требуют от органов прокуратуры быстрого реагирования в сфере международного сотрудничества. Во многом благодаря этому Казахстаном подписано и ратифицировано более 50 соглашений, в том числе Конвенции, непосредственно касающиеся надзора на транспорте: Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства (Рим, 10 марта 1988 г.), Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (Монреаль, 23 сентября 1971 г.), Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (Гаага, 16 декабря 1970 г.) и многие другие, которые позволяют более оперативно решать вопросы, неизбежно возникающие во взаимоотношениях с компетентными органами иностранных государств.  Во взаимоотношениях со странами СНГ следует выделить Конвенцию о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, заключенную в г. Минске 22 января 1993 г. (далее — Минская Конвенция) и г. Кишиневе 7 октября 2002 г. (далее — Кишиневская Конвенция). |
|  | **Статья 3. Принципы организации и деятельности органов прокуратуры**  1. Прокуратура осуществляет свои полномочия на принципах:  1) законности;  2) обеспечения общественного согласия и политической стабильности;  3) экономического развития Республики Казахстан на благо всего народа и повышения благосостояния ее граждан;  4) независимости от других государственных органов, должностных лиц, организаций, политических партий, иных общественных объединений;  5) подотчетности лишь Президенту Республики Казахстан;  **6) отсутствует;**  **7) отсутствует;**  **8) отсутствует.**  …  **7. Отсутствует.**  **8. Отсутствует.** | **Статья 3. Принципы организации и деятельности органов прокуратуры**  1. Прокуратура осуществляет свои полномочия на принципах:  1) законности;  2) обеспечения общественного согласия и политической стабильности;  3) экономического развития Республики Казахстан на благо всего народа и повышения благосостояния ее граждан;  4) независимости от других государственных органов, должностных лиц, организаций, политических партий, иных общественных объединений;  5) подотчетности лишь Президенту Республики Казахстан;  **6) приоритета защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина;**  **7) равенства всех граждан перед законом.**  …  **7. Прокуроры не могут состоять в политических общественных объединениях и принимать участие в их деятельности.**  **8. Прокурорам запрещается заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности.** | Принцип приоритета защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина состоит в том, что права и свободы реально соблюдаются всеми органами, должностными и иными лицами, когда граждане уверены, что их права и интересы надежно защищены и что они в случае нарушения этих прав и свобод могут рассчитывать на помощь соответствующих государственных органов, в том числе и органов прокуратуры.  Принцип равенства перед законом, равноправие — важнейший принцип демократии и классического либерализма, согласно которому все граждане равны перед законом независимо от их расы, национальности, пола, сексуальной ориентации, места жительства, положения в обществе, религиозных и политических убеждений.  Прокурор как представитель органа публичной власти наделяется определенным объемом полномочий для того, чтобы эффективно решать поставленные перед прокурорской системой задачи. Ряд таких полномочий предусматривают право прокурора требовать от поднадзорных ему органов и лиц совершения определенных действий, принятия необходимых решений либо воздержания от таковых. В этом смысле деятельность самого прокурора носит властно-распорядительный характер, хотя в научной литературе и встречаются мнения об отсутствии у прокурора в отличие от представителей контрольно-надзорных органов полноценного права требовать. В связи с этим полагаем, что само содержание данного принципа закрепляющего безусловность исполнения в установленный срок требований прокурора, вытекающих из его полномочий, не оставляет места для дискуссий.  Прокуроры не могут быть членами выборных, назначаемых, создаваемых  и иных органов, образуемых органами государственной власти и местного самоуправления. Данное требование Закона о прокуратуре является конкретным проявлением принципа независимости органов прокуратуры в отношениях с органами власти. Членство представителей прокуратуры в различных комиссиях и других органах означало бы разделение с ними ответственности  за действия и решения и препятствовало бы или делало практически невозможным осуществление надзора за исполнением ими законов, что не исключает, однако, возможности ассоциативного (по согласованию) участия прокуроров в заседаниях таких структур, что на практике способствует более полному владению ими необходимой информацией, возможности высказать рациональные  предложения по существу рассматриваемых вопросов.  Еще важным аспектом конкретизации принципа независимости прокуратуры как условия объективности и принципиальности ее деятельности по укреплению законности, охране прав и свобод граждан является недопустимость совмещения прокурорскими работниками своей деятельности с иной оплачиваемой  или безвозмездной деятельностью. Исключение составляет преподавательская, научная и иная творческая деятельность, которая может осуществляться на договорной, контрактной или разовой, эпизодической основе. Иной творческой работой могут быть любые иные творческие виды деятельности (журналистика, писательская деятельность, различные виды изобразительного искусства и т.д.).  Объем, характер и интенсивность совмещаемой прокурорским работником деятельности не должны наносить ущерб качественному выполнению им своих  служебных обязанностей она подлежит выполнению во внерабочее время |
|  | **Статья 4-3 отсутствует** | **Статья 4-3 Равенство всех граждан перед законом**  Прокурор осуществляет надзор за соблюдением прав и свобод граждан, закрепленных в Конституции Республики Казахстан, законодательных актах и предусмотренных международными обязательствами, независимо от их пола, расы, национальности, языка, происхождения, гражданства, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к политическим партиям и другим общественным объединениям, а также от иных обстоятельств. | Принцип равенства перед законом, равноправие — важнейший принцип демократии и классического либерализма, согласно которому все граждане равны перед законом независимо от их расы, национальности, пола, сексуальной ориентации, места жительства, положения в обществе, религиозных и политических убеждений. |
|  | **Статья 5. Система органов прокуратуры**  …  **5. Отсутствует.** | **Статья 5. Система органов прокуратуры**  …  **5. Создание и деятельность на территории Республики Казахстан органов прокуратуры, не входящих в единую централизованную систему прокуратуры, не допускаются.** | Принцип единства в организации и деятельности прокуратуры. прокуратура является единой системой государственных органов и учреждений, созданных для обеспечения верховенства Конституции, исполнения законов, а также непосредственно охраны прав и свобод личности, общества, государства на всей территории Казахстана.  Содержание принципа выражается в единстве системы органов прокуратуры, а характер ее деятельности обеспечивается непосредственно правовыми средствами. Организация единой системы органов прокуратуры устанавливается на основании Конституции. Единство правового пространства, в рамках которого действует прокуратура, позволяет определить общие для всех ее структурных подразделений цели, задачи и направления деятельности, а также сформировать общий для всех прокуроров правовой статус и единые средства прокурорского реагирования на выявленные нарушения законности. Принцип единства в организации и деятельности органов прокуратуры позволяет обеспечить единообразный подход к вопросам организации управления, а также способствовать реализации сочетания единоличных и коллегиальных начал в организации деятельности органов прокуратуры. В соответствии с принципом единства не допускается создание государственных и негосударственных органов, подменяющих или дублирующих деятельность по осуществлению прокурорского надзора за соблюдением законности на территории Казахстана.  Образование, реорганизация и ликвидация органов и учреждений прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляются Генеральным прокурором. Создание и деятельность на территории Казахстана органов прокуратуры, не входящих в ее единую систему, не допускается. Реализация принципа единства в организации и деятельности органов прокуратуры выражается в установленном законом едином правовом статусе прокурора. Принимая лично решения по вопросам, которые законом отнесены к его компетенции, прокурор в то же время действует от имени всей прокуратуры в целом. |
|  | **Статья 6. Компетенция органов прокуратуры**  Органы прокуратуры в пределах возложенных задач осуществляют:  1) высший надзор за законностью:  деятельности государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления, учреждений, субъектов предпринимательства и иных организаций независимо от формы собственности, а также принимаемых ими актов и решений;  действий (бездействий) должностных и иных лиц, в том числе судебных исполнителей и нотариусов, а также принимаемых ими актов и решений, вступивших в силу;  производства по делам об административных правонарушениях;  оперативно-розыскной и контрразведывательной деятельности;  исполнительного производства;  **судебных актов, вступивших в законную силу**;  исполнения уголовных наказаний и применения иных мер государственного принуждения;  государственной правовой статистики и специальных учетов;  соблюдения международных обязательств Республики Казахстан;  иных сфер общественных отношений, затрагивающих права и свободы человека и гражданина, интересы общества и государства;  … | **Статья 6. Компетенция органов прокуратуры**  Органы прокуратуры в пределах возложенных задач осуществляют:  1) высший надзор за законностью:  деятельности государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления, учреждений, субъектов предпринимательства и иных организаций независимо от формы собственности, а также принимаемых ими актов и решений;  действий (бездействий) должностных и иных лиц, в том числе судебных исполнителей и нотариусов, а также принимаемых ими актов и решений, вступивших в силу;  производства по делам об административных правонарушениях;  оперативно-розыскной и контрразведывательной деятельности;  исполнительного производства;  **исключить**;  исполнения уголовных наказаний и применения иных мер государственного принуждения;  государственной правовой статистики и специальных учетов;  соблюдения международных обязательств Республики Казахстан;  иных сфер общественных отношений, затрагивающих права и свободы человека и гражданина, интересы общества и государства;  … | В целях обеспечения независимости судебной системы предлагается заменить у прокуратуры функцию надзора за законностью судебных актов, вступивших в законную силу на функцию оценки. Это не исключает возможности для прокуроров в предусмотренных законом случаях приносить ходатайства о пересмотре судебных актов. В статье 21 данного Проекта Закона данная функция более правильно именуется как оценка актов, вступивших в силу. |
|  | **Статья 8. Генеральный Прокурор и его заместители**  ...  **5. Отсутствует.** | **Статья 8. Генеральный Прокурор и его заместители**  **5. На должность Генерального прокурора назначается гражданин Республики Казахстан не моложе 40 лет.** | Предлагается по аналогии с законодательством большого числа государств, а также иных должностей в Республике Казахстан установить возрастной ценз, согласно которому при достижении 40 лет гражданин Республики Казахстан может стать Генеральным прокурором. |
|  | **Статья 10. Полномочия прокурора**  …  2. Прокурор обязан:  …  **13-1) отсутствует;**  … | **Статья 10. Полномочия прокурора**  …  2. Прокурор обязан:  …  **13-1) соблюдать присягу прокурора и Кодекс профессиональной этики прокуроров;**  … | По аналогии с другими представителями юридической профессии (судьями и адвокатами) необходимо установить обязанность для прокуроров соблюдать присягу и требования кодекса профессиональной этики. |
|  | **Статья 10-1. Отсутствует** | **Статья 10-1. Присяга прокурора**  **Лицо, впервые назначаемое на должность прокурора, принимает Присягу прокурора следующего содержания:**  **«Я, \_\_\_\_\_, посвящая себя служению закону, торжественно клянусь:**  **- соблюдать Конституцию Республики Казахстан, законы и международные обязательства Республики Казахстан, нормы Кодекса профессиональной этики прокуроров;**  **- пресекать любые нарушения законодательства и защищать права и законные интересы граждан, общественные и государственные интересы;**  **- дорожить честью и высоким званием прокурорского работника, быть образцом неподкупности, моральной чистоты, свято беречь и приумножать лучшие традиции прокуратуры;**  **- хранить государственную и иную охраняемую законом тайну.**  **Нарушение мною данной Присяги влечет ответственность, предусмотренную законом».** | Принятие Присяги считается обязательным при назначении госслужащего прокурором в первый раз. Ведь работа на этой должности подразумевает под собой защиту прав и приведенных в Конституции РК свобод гражданина РК и человека, а также, интересов страны и общества, охраняемых законодательством.  Порядок же принятия прокурорской Присяги устанавливается Генеральным прокурором. |
|  | **Статья 10-2. Отсутствует.** | **Статья 10-2. Кодекс профессиональной этики прокуроров**  **Кодекс профессиональной этики прокуроров в соответствии с Конституцией Республики Казахстан, Конституционным законом Республики Казахстан «О прокуратуре», международными стандартами деятельности прокуратуры и профессионального поведения прокуроров устанавливает этические стандарты поведения для прокуроров.**  **Кодекс профессиональной этики прокуроров утверждается на общем собрании республиканской негосударственной некоммерческой организации прокуроров.** | В настоящее время Кодекс чести сотрудников системы органов прокуратуры Республики Казахстан (Правила служебной этики сотрудников системы органов прокуратуры), утвержден приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан.  По аналогии с Кодексами этики судей и адвокатов, в целях сближения стандартов юридической профессии Кодекс профессиональной этики прокуроров должен приниматься самим прокурорским сообществом. |
|  | **Статья 15. Областные и приравненные к ним прокуроры и прокуратуры**  1. Прокуратуры областей и приравненные к ним прокуратуры возглавляются соответствующими прокурорами.  2. Прокуроры областей и приравненные к ним прокуроры:  …  **5-1) отсутствует;**  … | **Статья 15. Областные и приравненные к ним прокуроры и прокуратуры**  1. Прокуратуры областей и приравненные к ним прокуратуры возглавляются соответствующими прокурорами.  2. Прокуроры областей и приравненные к ним прокуроры:  …  **5-1) дают санкцию на регистрацию досудебного расследования, а также на оперативно-розыскные мероприятия и негласные следственные действия в отношении адвокатов;**  … | В целях повышения гарантий независимости адвокатской деятельности регистрация досудебного расследования в отношении адвокатов должна производиться с санкции областного или приравненного к нему прокурора. |
|  | **Статья 18. Проверка соблюдения законности**  …  2. Проверка проводится в течение тридцати рабочих дней.  При необходимости истребования дополнительных материалов, а также в связи со значительным объемом проверки срок ее проведения может быть продлен на тридцать рабочих дней.  По решению Генерального Прокурора могут быть установлены более длительные сроки проведения проверки.  3. Проверка может быть приостановлена в случаях назначения экспертизы, необходимости получения сведений и документов от иностранных государств, уполномоченных государственных органов, учреждений и организаций - до их получения, а также в иных случаях, препятствующих проведению проверки.  **3-1. Отсутствует.**  … | **Статья 18. Проверка соблюдения законности**  …  2. Проверка проводится в течение тридцати рабочих дней.  **Решение о проведении проверки вручается субъекту проверки не позднее чем за два дня до начала проверки. В решении о проведении проверки в обязательном порядке указываются сроки, цели, основания и предмет проверки**  При необходимости истребования дополнительных материалов, а также в связи со значительным объемом проверки срок ее проведения может быть продлен на тридцать рабочих дней.  По решению Генерального Прокурора могут быть установлены более длительные сроки проведения проверки.  3. Проверка может быть приостановлена в случаях назначения экспертизы, необходимости получения сведений и документов от иностранных государств, уполномоченных государственных органов, учреждений и организаций - до их получения, а также в иных случаях, препятствующих проведению проверки.  **В случае отпадения оснований, препятствующих проведению проверки, решение о возобновлении проверки направляется проверяемому субъекту в течение трех рабочих дней со дня его вынесения. Проведение проверки возобновляется.**  **3-1. Проверки в отношении субъектов предпринимательства проводятся и назначаются с соблюдением требований, установленных Предпринимательским кодексом Республики Казахстан**  ... | В целях соблюдения прав проверяемых субъектов, в частности субъектов предпринимательства, необходимо соблюдать единый порядок проведения проверок в отношении субъектов малого предпринимательства, установленный Предпринимательским кодексом Республики Казахстан, а также уточнить порядок уведомления проверяемого субъекта о назначении и возобновлении проверки. |
|  | **Статья 24. Рассмотрение обращений**  …  7. Порядок рассмотрения обращений определяется настоящим Конституционным законом, уголовно-процессуальным, гражданским процессуальным, уголовно-исполнительным законодательством, законодательствами об административном судопроизводстве и административных правонарушениях, в сферах контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности и актами Генерального Прокурора.  **8. Отсутствует.**  **9. Отсутствует.**  **10. Отсутствует.** | **Статья 24. Рассмотрение обращений**  …  7. Порядок рассмотрения обращений определяется **Административным процедурно-процессуальным кодексом Республики Казахстан, за исключением случаев, когда порядок рассмотрения отдельных обращений урегулирован** настоящим Конституционным законом, уголовно-процессуальным, гражданским процессуальным, уголовно-исполнительным законодательством, законодательствами об административном судопроизводстве и административных правонарушениях, в сферах контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности и актами Генерального Прокурора.  **8. Ответ на обращение должен быть мотивированным. Если в удовлетворении обращения отказано, заявителю должны быть разъяснены порядок и сроки обжалования принятого решения, а также право обращения в суд, если таковое предусмотрено законом».**  **9. По результатам проверок по рассмотренным обращениям, прокурор в установленном законом порядке принимает меры по привлечению к предусмотренной законом ответственности лиц, совершивших правонарушения.**  **10. Запрещается пересылка обращения в орган или должностному лицу, решения либо действия которых обжалуются**. | Необходимо унифицировать процедуру рассмотрения прокурорами обращений с процедурой, предусмотренной АППК для других государственных органов.  Процедура рассмотрения жалоб требует, чтобы все вопросы, связанные с жалобами, рассматривались в полном объеме, по всем вопросам, затронутым в обращении. При даче ответа на обращение ссылки на закон обязательны.  Если в удовлетворении заявления или жалобы отказано, заявителю должны быть разъяснены порядок обжалования принятого решения, а также право обращения в суд, если таковое предусмотрено законом.  С целью недопущения безнаказанности по результатам рассмотренных жалоб прокурор может принять меры прокурорского реагирования к гражданам и должностным лицам, допустившим те или иные нарушения закона.  Запрещается пересылка обращения в орган или должностному лицу, решения либо действия которых обжалуются. |
|  | **Статья 25. Досудебное урегулирование жалоб на решения, акты прокуратуры и действия (бездействие) должностных лиц органов прокуратуры**  …  **1-1. Отсутствует.**  … | **Статья 25. Досудебное урегулирование жалоб на решения, акты прокуратуры и действия (бездействие) должностных лиц органов прокуратуры**  ...  **1-1. Рассмотрение жалоб производится апелляционной комиссией, состав и положение о которой утверждаются Генеральным прокурором.**  .... | Необходимо предусмотреть создание согласительных комиссий для рассмотрения жалоб в порядке досудебного урегулирования по аналогии с апелляционными комиссиями в налоговых и таможенных органах, в органах  Агентства по защите и развитию конкуренции. |
|  | **Статья 47. Финансирование деятельности прокуратуры**  ...  **3. Расходы системы органов прокуратуры составляют не менее 6,5 процентов от общей суммы расходов по бюджетной программе 001 всех государственных органов, установленных республиканским бюджетом за предыдущий финансовый год.**  **4. В случае снижения общей суммы расходов по бюджетной программе всех государственных органов в результате уточнения республиканского бюджета, корректировки республиканского бюджета или проведения секвестра размер расходов на систему прокуратуры, установленный республиканским бюджетом на соответствующий плановый период, не подлежит уменьшению.**  ... | **Статья 47. Финансирование деятельности прокуратуры**  …  **3. Исключить.**  **4. Исключить.**  ... | Прокуратура не является самостоятельной ветвью государственной власти, а входит наряду с другими государственными органами в систему исполнительной власти государства.  Внутри одной ветви власти необоснованно устанавливать для прокуратуры особый порядок финансирования.  Органы антикоррупционной службы, антимонопольный орган, к примеру, также призваны выявлять нарушения в деятельности правительства и госорганов. И это не должно отменять целостность системы бюджетирования и принципов расчета госрасходов внутри исполнительной ветви власти.  В связи с этим установление размера расходов на систему органов прокуратуры в процентном соотношении не является оправданным. |