
Варшава, 27 октября 2022 года
Заключение №: CRIM-KAZ/445/2022 [YA/NR]

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ПО ПРОЕКТУ КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН О ПРОКУРАТУРЕ

КАЗАХСТАН

В основу данного Заключения вошли материалы, подготовленные г-ном Джереми Макбрайдом, адвокатом по правам человека и барристером, Monckton Chambers, Соединенное Королевство; д-ром Николаем Ковалевым, барристером и солиситором, доцентом кафедры криминологии Университета Уилфрида Лорье, Канада; г-жой Евгенией Аветисовой, экспертом по правам человека и демократическому управлению; и г-жой Элис Томас, международным экспертом по правам человека и правовым вопросам.

На основе неофициального перевода на английский язык проекта Закона, выполненного по заказу Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека.



Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека

Ul. Miodowa 10, PL-00-251 Warsaw
Телефон: +48 22 520 06 00, Факс: +48 22 520 0605
www.legislationline.org

КРАТКОЕ РЕЗЮМЕ

БДИПЧ приветствует усилия законодателей по реформированию органов прокуратуры и обеспечению необходимых гарантий прокурорской деятельности в Республике Казахстан. Надлежащим образом функционирующая прокуратура является одним из ключевых институтов обеспечения законности. Это важная предпосылка для эффективной и функциональной системы правосудия и, в частности, для отправления уголовного правосудия. Для этого необходимо наличие соответствующей правовой базы.

При этом прокуратура Республики Казахстан по-прежнему понимается как орган общего надзора, а не как орган, функции которого ограничиваются уголовным расследованием и преследованием. Хотя такие надзорные функции предусмотрены Конституцией, БДИПЧ повторяет свою прошлую рекомендацию о фундаментальной переоценке роли прокуратуры в рамках правительства и системы уголовного правосудия. В целях приведения статуса прокуратуры в большее соответствие с действующими международными стандартами и принципами законодателью следует исключить некоторые функции, которые в настоящее время закреплены в проекте Конституционного закона о прокуратуре Республики Казахстан (далее — Законопроект), такие как надзор за соблюдением законов и их исполнением; и представление государства и уязвимых лиц в судебных разбирательствах, предоставив эти функции другим компетентным органам, например, общий надзор за законностью за судебными органами и защиту прав человека — национальным правозащитным учреждениям. Широкие полномочия, предоставленные прокуратуре в отношении уголовного расследования и судебного преследования, также должны быть более строго ограничены.

В любом случае в законопроект необходимо внести существенные поправки, включив в него ряд принципиальных аспектов, имеющих первостепенное значение для создания в стране независимой, беспристрастной и компетентной прокуратуры. В частности, необходимо доработать положения, касающиеся квалификационных требований для назначения прокурором, Генеральным прокурором и его заместителями, а процесс отбора кандидатов в органы прокуратуры должен быть более прозрачным. Продвижение прокуроров по службе должно быть четко регламентировано, а основания для увольнения должны быть определены более четко и ясно во избежание потенциально дискреционного и произвольного применения. Законопроект должен также включать необходимые меры, касающиеся дисциплинарных проступков и санкций и связанных с ними процедур, а также предусматривать создание независимого органа самоуправления во избежание любого неправомерного политического влияния на осуществление деятельности прокуратуры. Статус, принципы, организация, роль и полномочия прокуроров и прокуратуры должны быть предусмотрены законом, включая твердые гарантии обеспечения и поддержания необходимой независимости и автономии прокуроров в принятии решений, свободных от любого неправомерного влияния. Другие вопросы, которые следует более тщательно урегулировать, касаются подотчетности прокуроров.

Наконец, законодательным реформам, направленным на обеспечение необходимых гарантий независимости прокуроров и автономии в принятии решений, должны предшествовать широкие, прозрачные, инклюзивные и содержательные общественные консультации с участием, в частности, широкого юридического сообщества и гражданского общества.

В частности, БДИПЧ дает следующие рекомендации по улучшению соответствия Законопроекта обязательствам ОБСЕ и международным стандартам в области прав человека:

А. В отношении полномочий прокуратуры:

1. Изъять из органов прокуратуры общие надзорные полномочия и ограничить ее компетенцию сферой уголовного преследования; [Пункт 18]
2. Убрать компетенцию по представлению интересов частных лиц и подаче заявления о защите прав и законных интересов частного бизнеса, а также пересмотреть полномочия по обращению с исками в защиту прав тех, кто не может защитить себя самостоятельно; [Пункты 22-23]
3. Устранить двусмысленных формулировок в Статье 2 Законопроекта, в которой широко упоминаются «иные нормативные правовые акты Республики Казахстан», регулирующие деятельность органов прокуратуры, а вместо этого привести исчерпывающий перечень нормативных правовых актов, применимых к деятельности органов прокуратуры, в настоящем Законопроекте, чтобы обеспечить правовую определенность и прозрачность; [Пункт 25]

В. В отношении независимости и автономности прокуроров и органов прокуратуры:

1. Уточнить значение термина «подотчетность [Президенту]» в Статье 3(1) Законопроекта, с тем чтобы исключить любую возможность вмешательства Президента в отдельные дела, не исключая при этом общей подотчетности функционирования прокуратуры; [Пункт 31]
2. Включить четкое положение о функциональной независимости отдельных прокуроров в рамках Статьи 3 Законопроекта; [Пункт 32]
3. Включить положение о том, что прокуроры могут отказываться от выполнения указаний вышестоящих прокуроров, противоречащих закону, и что такой отказ не влечет за собой никаких санкций, в частности, нижестоящий прокурор не может быть отстранен от дела без мотивированного постановления, а поручения, полученные нижестоящими прокурорами от руководителей органов прокуратуры, должны быть представлены в письменной форме, мотивированы и зафиксированы в протоколах заседаний; [Пункт 40]
4. Указать, что возможность давать указания нижестоящему прокурору может включать только общие указания, а в тех случаях, когда указания даются по отдельным делам, они не должны затрагивать окончательный исход дела и могут даваться только в очень ограниченных обстоятельствах, например, для исправления процессуальных недостатков, в случае принятия решений, неправомερных с точки зрения закона или не подкрепленных имеющимися доказательствами, в случае нарушения прав человека или для проведения дополнительных следственных действий; [Пункт 40]

С. Рассмотреть вопрос о создании в законодательном порядке независимого органа прокурорского самоуправления для защиты и укрепления независимости прокуроров, который будет функционировать на основе строгих правовых норм, наделяющих этот орган значительными

полномочиями в отношении назначения прокуроров, продвижения по службе и дисциплинарного производства; [Пункт 47]

D. В отношении отбора, назначения и увольнения:

1. Уточнить квалификационные требования и объективные критерии отбора на должности Генерального прокурора и его заместителей, а также уточнить в Законопроекте срок полномочий последних; [Пункт 50]
2. Обеспечить четкие и объективные критерии, а также прозрачные и справедливые процедуры увольнения руководства прокуратуры, включая право обжаловать такое решение в беспристрастном и независимом суде; [Пункт 53]
3. Обеспечить четкие и объективные квалификационные критерии и критерии отбора, а также проведение отбора и назначения прокуроров на должность на основе справедливого, прозрачного, беспристрастного и конкурентного процесса, основанного на критериях профессиональной компетентности и неподкупности; [Пункт 56]
4. Дополнить Законопроект положениями, обеспечивающими учет соображений гендерного равенства в процессе отбора и назначения; [Пункт 64]

E. Уточнить в Законопроекте сроки назначения прокуроров, желательно пожизненно; [Пункт 60]

F. Уточнить объем иммунитета в Законопроекте и в целом гарантировать функциональный иммунитет за действия, добросовестно осуществляемые прокурорами при исполнении ими своих обязанностей; [Пункт 75]

G. Урегулировать в Законопроекте дисциплинарные взыскания в отношении прокуроров, которые должны регулироваться четкими, объективными и прозрачными критериями, с соблюдением справедливых, прозрачных и беспристрастных процедур, исключая любую дискриминацию и допуская процедуры обжалования, при этом гарантируя четкую определенность оснований для увольнения; [Пункт 83] и

H. Полностью пересмотреть prerogative Генерального прокурора в соответствии со Статьей 9 Законопроекта запрашивать разъяснения у Верховного суда, если такие запросы не имеют явно не обязательной силы, и приостанавливать исполнение судебных актов, что обычно закрепляется исключительно за судами. [Пункты 89-90]

Эти и дополнительные рекомендации включены в текст настоящего экстренного Заключение и выделены жирным шрифтом.

В рамках мандата по оказанию государствам-участникам ОБСЕ помощи в выполнении обязательств ОБСЕ БДИПЧ по запросу этих государств анализирует законопроекты и действующие законы с целью оценки их соответствия международным стандартам в области прав человека и обязательствам ОБСЕ и предоставляет конкретные рекомендации по их совершенствованию.

СОДЕРЖАНИЕ

I. ВВЕДЕНИЕ	7
II. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА	7
III. ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....	8
1. Соответствующие международные стандарты в области прав человека и обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения	8
2. Общая роль прокуратуры и применимая национальная законодательная база.....	10
3. Независимость прокуратуры и прокуроров	14
3.1. Институциональная независимость и автономия прокуратуры.....	14
3.2. Функциональная независимость прокуроров	16
3.3. Система самоуправления прокуроров	20
4. Назначение, карьера, ответственность и освобождение от должности прокуроров.....	21
4.1. НАЗНАЧЕНИЕ И ОСВОБОЖДЕНИЕ ОТ ДОЛЖНОСТИ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА И ЕГО ЗАМЕСТИТЕЛЕЙ.....	22
4.2. Отбор, назначение и увольнение прокуроров	24
4.3. Гендерные факторы и аспекты многообразия при отборе/назначении, карьере и управлении персоналом прокуратуры	26
4.4. Оценка деятельности	28
4.5. Беспристрастность и конфликт интересов.....	29
4.6. Иммунитет прокуроров.....	29
4.7. Дисциплинарное производство	31
4.8. Жалобы на прокуратуру или прокуроров	33
5. Функции прокуратуры.....	33
5.1. Функции Генерального прокурора	34
5.2. Функция надзора — аудит соблюдения правовых норм и оценка принятых актов	35
5.3. Прокурорские акты.....	37
5.4. Составление законопроектов	38
6. Рекомендации, касающиеся процесса принятия законопроекта.....	39

ПРИЛОЖЕНИЕ: Проект Конституционного закона о прокуратуре
Республики Казахстан

I. ВВЕДЕНИЕ

1. 23 июля 2022 года Уполномоченным по правам человека Республики Казахстан (далее – Уполномоченный) направлен запрос на правовую экспертизу проекта Конституционного закона о прокуратуре Республики Казахстан (далее – Проект «Закон») в Бюро демократических институтов и прав человека ОБСЕ (далее «БДИПЧ»).
2. 2 августа 2022 г. БДИПЧ ответило на этот запрос, подтвердив готовность Бюро подготовить юридическое заключение о соответствии Законопроекта международным стандартам в области прав человека и обязательствам ОБСЕ в области человеческого измерения.
3. Настоящее Заключение было подготовлено в ответ на вышеупомянутый запрос. БДИПЧ провело эту оценку в рамках своего общего мандата по содействию государствам-участникам ОБСЕ в выполнении их обязательств в области человеческого измерения ОБСЕ.¹

II. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА

4. В сферу охвата настоящего Заключения входит представленный на рассмотрение Законопроект. Этот юридический обзор имеет ограниченный охват, поскольку он не представляет собой полного и всестороннего обзора всей правовой и институциональной базы, регулирующей конституционное правосудие в Казахстане.
5. В Заключении поднимаются ключевые вопросы и указываются области, вызывающие озабоченность. В интересах краткости в заключении больший акцент сделан на тех положениях, которые требуют доработки, а не на положительных аспектах Законопроекта. Нижеследующий правовой анализ основан на международных и региональных стандартах, нормах и рекомендациях в области прав человека и верховенства права, а также на соответствующих обязательствах ОБСЕ в области человеческого измерения. В экстренном Заключении также освещается, по мере необходимости, передовой опыт других государств-участников ОБСЕ в этой области.
6. Кроме того, в соответствии с Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (далее «КЛДЖ») и Планом действий ОБСЕ по содействию гендерному равенству 2004 года и обязательствами по учету гендерной проблематики в деятельности, программах и проектах ОБСЕ,

¹ См., в частности, [Решение ОБСЕ № 7/08 Дальнейшее укрепление верховенства закона в регионе ОБСЕ](#) (2008), Пункт 4, в котором Совет министров «рекомендует государствам-участникам при содействии, когда это необходимо, соответствующих исполнительных структур ОБСЕ, в соответствии с их мандатами и в рамках имеющихся ресурсов, продолжать и активизировать деятельность по обмену информацией и лучшей практикой и укреплять верховенство закона [в вопросах] независимости судебной системы, эффективного отправления правосудия, права на справедливое разбирательство, доступа к судам, подотчетности государственных институтов и должностных лиц, уважения верховенства закона в государственном управлении, права на правовую помощь и соблюдения прав человека лиц, взятых под стражу; [...]».

экстренное Заключение включает в себя, по мере необходимости, гендерную специфику и специфику в части многообразия.²

7. Заключение основано на неофициальном переводе Законопроекта на английский язык, который прилагается к настоящему заключению. Возможны ошибки, связанные с переводом. Экстренное Заключение также доступно на русском языке. Однако англоязычная версия остается единственной официальной версией заключения.
8. Ввиду вышеизложенного БДИПЧ хотело бы подчеркнуть, что данное Заключение не препятствует формулированию БДИПЧ дополнительных письменных или устных рекомендаций или комментариев по соответствующим вопросам в будущем.
9. БДИПЧ остается в распоряжении властей для оказания любой дальнейшей помощи, которая может им потребоваться в любых инициативах по правовой реформе, касающихся прокуратуры, или в других областях.

III. ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. СООТВЕТСТВУЮЩИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ОБСЕ В ОБЛАСТИ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ИЗМЕРЕНИЯ

10. Все органы прокуратуры являются важным элементом системы уголовного правосудия. С учетом этого, их деятельность должна регулироваться требованием не нарушать те права человека и основные свободы, которые особенно важны для таких систем, а именно права на свободу и личную неприкосновенность, справедливое судебное разбирательство и уважение частной жизни, запрет на ретроактивные санкции и двойное привлечение к ответственности, а также свободу от дискриминации, гарантированную соответственно Статьями 9, 14, 15, 17 и 26 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП)³.
11. Прокуроры играют центральную роль в уголовном судопроизводстве. Однако в международных документах не так много отсылок к прокурорам по сравнению с судьями или адвокатами защиты. Тем не менее, существует ряд международных документов, устанавливающих рамки стандартов и рекомендаций, конкретно касающихся работы, статуса и роли прокуратуры. Эти документы включают [Руководящие принципы ООН, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование](#), 1990 года,⁴ которые направлены на оказание помощи государствам-членам ООН в обеспечении и содействии эффективности, беспристрастности и справедливости прокуроров в уголовном судопроизводстве. Другие важные принципы содержатся в [Стандартах профессиональной ответственности Международной ассоциации прокуроров 1999 года](#) и [Заявлении](#)

2 См. [Конвенцию ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин](#), принятую Резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1979 г.; и [План действий ОБСЕ по содействию гендерному равенству](#), принятый Решением № 14/04, MC.DEC/14/04 (2004 г.), Пункт 32.

3 [Международный пакт ООН о гражданских и политических правах](#) (МПГПП), принятый Генеральной Ассамблеей ООН Резолюцией 2200А (XXI) от 16 декабря 1966 года. Республика Казахстан ратифицировала МПГПП 24 января 2006 года.

4 Приняты 8-м Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, Куба, с 27 августа по 7 сентября 1990 года.

[об основных обязанностях и правах прокуроров](#).⁵ Дополнительные стандарты изложены в Статье 11 Конвенции ООН против коррупции,⁶ в которой содержится призыв к государствам-участникам принимать меры по укреплению неподкупности прокурорских служб и предотвращению возможностей для их коррумпирования, принимая во внимание их решающую роль в борьбе с коррупцией. Руководство УНП ООН по реализации Статьи 11 и система оценки (2015 г.) содержат подробную информацию о реализации Статьи 11 в отношении неподкупности прокуроров.⁷

12. Некоторые принципы, относящиеся к прокуратуре, также можно найти в обязательствах ОБСЕ, таких как [Копенгагенский документ 1990 г.](#), который предусматривает, что «нормы, касающиеся уголовного процесса, будут содержать четкое определение компетенции в отношении разбирательства и мер, которые предшествуют и сопровождают такое разбирательство».⁸ Чуть позже в [Брюссельской декларации 2006 года](#) о системах уголовного правосудия члены Совета министров ОБСЕ заявили, что «обвинители должны быть лицами, наделенными добросовестностью и способностями, и должны обладать надлежащей профессиональной подготовкой и квалификацией; обвинители должны в любой момент времени поддерживать честь и достоинство своей профессии и уважать верховенство закона;» и что «должность обвинителя должна быть четко отделена от судебных функций и обвинители должны уважать независимость и беспристрастность судей».⁹
13. Хотя Республика Казахстан не является государством-членом Совета Европы (СЕ), Европейская конвенция о правах человека и основных свободах (ЕКПЧ)¹⁰ и другие документы СЕ могут служить полезными справочными документами с точки зрения сравнения. В частности, Комитет министров Совета Европы, а также Парламентская ассамблея Совета Европы и Конференция генеральных прокуроров Европы сформулировали основополагающие принципы, касающиеся роли прокуратуры.¹¹ Некоторые уточнения соответствующих стандартов вместе с руководством по их применению в конкретных контекстах с учетом передовой практики конкретных юрисдикций также доступны в заключениях Консультативного совета европейских прокуроров (КСЕП).¹² Кроме того, Римская хартия КСЕП (2014 г.) провозглашает принцип независимости и

5 Международная ассоциация прокуроров, [Стандарты профессиональной ответственности и Заявление об основных обязанностях и правах прокуроров](#), утвержденные Международной ассоциацией прокуроров 23 апреля 1999 года. Эти стандарты были приложены к резолюции 2008/5 Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию. Экономического и Социального Совета ООН об «Укреплении верховенства закона посредством повышения добросовестности и потенциала прокурорских служб», в котором также содержится просьба к государствам учитывать эти Стандарты при пересмотре или разработке своих собственных стандартов судебного преследования.

6 [Конвенция ООН против коррупции](#) (КПК ООН), принятая Резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи ООН от 31 октября 2003 года, вступила в силу 14 декабря 2005 года. Республика Казахстан присоединилась к данной Конвенции 18 июня 2008 года.

7 См. УНП ООН, [«Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции: Руководство по осуществлению статьи 11 и система оценки»](#), глава 4.

8 ОБСЕ, [Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 г.](#), п. 5.14.

9 ОБСЕ, [Брюссельская декларация 2006 г. о системах уголовного правосудия](#) (MC.DOC/4/06).

10 ЕКПЧ была подписана 4 ноября 1950 г. и вступила в силу 3 сентября 1953 г., в частности, Статьи 5, 6, 7 и 8 ЕКПЧ и Седьмой протокол к ней (статья 4) и Протокол 12 предоставляют гарантии, аналогичные статьям 9, 14, 15, 17 и 26 МПГПП.

11 См., например, Совет Европы (СЕ), Комитет министров, [Рекомендация Rec\(2000\)19 о роли государственного обвинения в системе уголовного правосудия](#) (6 октября 2000 г.); и [Рекомендация CM/Rec\(2012\)11 о роли государственных обвинителей вне системы уголовного правосудия](#) (19 сентября 2012 г.). См. также Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ), [Рекомендация 1604 \(2003\) о роли прокуратуры в демократическом правовом обществе](#) (27 мая 2003 г.). См. также Европейские руководящие принципы этики и поведения для государственных обвинителей («Будапештские руководящие принципы»), CPGE (2005)05, принятые Конференцией генеральных прокуроров Европы, организованной Советом Европы 31 мая 2005 г.

12 Казахстан получил статус наблюдателя в Консультативном совете европейских прокуроров (КСЕП) в 2015 году. С заключениями КСЕП можно ознакомиться по адресу <<https://www.coe.int/en/web/CCEP/opinions/adopted-opinions>> В частности, см. Совместное заключение КСЕП и Консультативного совета европейских судей (КСЕС) «Судьи и прокуроры в демократическом обществе» (2009 г.) (Бордоская декларация), [Заключение № 9 \(2014 г.\) о европейских нормах и принципах, касающихся прокуроров \(Римская хартия\)](#); [Заключение № 13\(2018\) «Независимость, подотчетность и этика прокуроров»](#); и [Заключение № 3 \(2008 г.\) «О роли органов прокуратуры вне уголовно-правовой сферы»](#).

автономии прокуроров, и КСЕП рекомендует, чтобы «независимость прокуроров [...] гарантировалась законом на максимально возможном уровне таким же образом, как и для судей».¹³ Таким образом, «прокуроры должны быть автономны в принятии решений и, сотрудничая с другими учреждениями, должны выполнять свои соответствующие обязанности без внешнего давления или вмешательства со стороны исполнительной власти или Парламента, с учетом принципов разделения властей и подотчетности».¹⁴

14. В Заключении также будут даны ссылки на другие документы необязательного характера, разработанные на региональном и международном уровнях, которые содержат более подробные и проработанные рекомендации, особенно на различные публикации УНП ООН,¹⁵ доклады Специального докладчика ООН по вопросу о независимости судей и юристов,¹⁶ а также заключения, отчеты и публикации БДИПЧ¹⁷ и Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) Совета Европы, членом которой является Казахстан.¹⁸
15. Не существует единой типовой системы, применимой для всех государств, и нельзя определенно говорить о «гармонизации вокруг единой концепции [прокуратуры]».¹⁹ Таким образом, признавая наличие некоторых различий в способах организации систем уголовного преследования, в регионе ОБСЕ существует ряд ключевых принципов и стандартов, изложенных в вышеупомянутых инструментах и документах, которыми следует руководствоваться при создании и реализации прокурорских служб в той или иной стране и которые вытекают из необходимости того, чтобы система уголовного правосудия функционировала в соответствии с верховенством закона и обеспечивала соблюдение и защиту прав человека и основных свобод. Также важно, чтобы планируемая реформа прокуратуры обеспечивала автономию от политических властей и функциональную независимость прокуратуры.²⁰ Это необходимо для обеспечения общей справедливости судебных процессов и обеспечения доступа к правосудию.

2. ОБЩАЯ РОЛЬ ПРОКУРАТУРЫ И ПРИМЕНЯЕМАЯ НАЦИОНАЛЬНАЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА

16. Статья 83 Конституции и Статья 1 Законопроекта, определяющие основную роль прокуратуры, гласят, что этот орган «осуществляет надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан, представляет интересы государства в суде и осуществляет уголовное преследование от имени

13 Там же, КСЕП, Римская хартия – Заключение № 9 (2014) о Европейских нормах и принципах, касающихся прокуроров, п. 33.

14 Там же, п. 34 (Римская хартия КСЕП 2014 г.).

15 В частности, «Руководство о статусе и роли прокуроров» (2014 г.) и Инструментарий для оценки уголовного правосудия – Служба уголовного преследования (2006 г.) УНП ООН и Международной ассоциации прокуроров.

16 Доступно по адресу: <<https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-independence-of-judges-and-lawyers/annual-thematic-reports>>, особенно Отчет о воздействии коррупции на прокуратуры и Отчет о независимости и беспристрастности прокуроров и прокуратуры за 2012 год.

17 См., в частности, например, Отчет БДИПЧ об оценке потребностей, Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках (2020 г.); и ДКВС-БДИПЧ-ООН Женщины. Пособия «Гендер и безопасность» – Пособие 4: Гендер и правосудие (2019). См. также юридические обзоры БДИПЧ по вопросам прокуратуры [здесь](#).

18 Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), Сборник заключений и отчетов Венецианской комиссии о прокурорах, CDL-PI(2022)023; Отчет о европейских стандартах в отношении независимости судебной системы: Часть II. Прокуратура, CDL-AD(2010)040; и Контрольный список по вопросам верховенства права, CDL-AD(2016)007, 18 марта 2016 г. См. также соответствующие юридические заключения Венецианской комиссии о прокуратуре.

19 См. Рекомендацию Совета Европы [Rec\(2000\)19](#), Пояснительный меморандум, стр. 11.

20 См., например, БДИПЧ, Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках: Отчет об оценке потребностей, 4 марта 2020 г., стр. 52.

государства». Таким образом, определяя назначение прокуратуры в Казахстане, данные положения определяют три функции, из которых только последняя касается уголовного преследования. Две других связаны с надзором за соблюдением закона и представлением интересов государства в суде. Эти три функции более подробно описаны в других положениях Законопроекта.²¹ Эти положения показывают, что прокуратура по-прежнему рассматривается как орган общего «надзора».

17. В качестве предварительного наблюдения следует отметить, что роль и статус прокуратуры были одним из самых спорных вопросов в процессе правовой реформы, предпринятой многими посткоммунистическими демократиями.²² В то время как среди ряда из них преобладала «надзорная» модель прокуратуры,²³ многие стремились ограничить широкие полномочия своих прокуратур в области общего надзора, передав такие прерогативы судам и/или национальным правозащитным учреждениям.²⁴ Смысл таких реформ заключался в том, чтобы не допустить чрезмерно полномочной и во многом неподотчетной прокуратуры, которую потенциально можно было использовать в политических целях и для оказания давления на другие государственные органы, включая судебные, как это происходило в советской системе.²⁵ БДИПЧ и Венецианская комиссия поддержали такие усилия по реформированию,²⁶ поскольку *«сохранение таких далеко идущих полномочий и связанных с ними полномочий привело бы к тому, что прокуратура осталась бы чрезмерно влиятельным институтом, что создало бы серьезную угрозу для разделения властей в государстве и к правам и свободам личности»*²⁷ Действительно, во многих государствах-участниках ОБСЕ ответственность за надзор за исполнением законов и их соблюдением, как правило, не возложена на органы прокуратуры.²⁸
18. В свете вышеизложенного и принимая во внимание, что это потребует внесения поправок в Конституцию, **целесообразно изъять общие надзорные полномочия**

21 Надзорные функции подробно описаны в Статье 2(4)(7), Статьях 4 и 6(1), Статье 9(18)-(20), Статье 10(1) и 10(2), Статьях 17-21, Статье 26(2)-(15), а также Статьях 28, 29, 32-38 и 40-44. Представительство интересов государства и отдельных лиц далее рассматривается в статьях 6(2), 10(1)(4), 22, 24(1) и 39.

22 См., например, БДИПЧ, [Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках: Отчет об оценке потребностей](#) (2020 г.); и ДКВС-БДИПЧ-ООН Женщины, [Пособия «Гендер и безопасность» – Пособие 4: Гендер и правосудие](#) (2019).

23 См., например, БДИПЧ, [Заключение по Основным Законодательным Актам, Регулирующим Органы Прокуратуры Кыргызской Республики](#), 18 октября 2013 г., пар. 13; и [Комментарии к Закону Республики Узбекистан «О противодействии экстремизму»](#) (2019 г.), п. 57.

24 БДИПЧ, [Заклучение по Основным Законодательным Актам, Регулирующим Органы Прокуратуры в Кыргызской Республике](#), 18 октября 2013 г., п. 13. Молдова также отказалась от системы общего надзора, см. соответствующее законодательство на русском языке: <https://www.legis.md/catare/getResults?doc_id=131217&lang=ru#>. Подробнее о законодательных изменениях в этом отношении см. в БДИПЧ-Венецианской комиссии, Совместное заключение по проекту Закона о прокуратуре Республики Молдова, CDL-AD(2015)005, пп. 30-31.

25 См., например, БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместное мнение по законопроекту «О внесении дополнений и изменений в Конституцию» Кыргызской Республики](#), CDL-AD(2016)025, пар. 98; [Комментарии БДИПЧ к Закону Республики Узбекистан «О противодействии экстремизму»](#) (2019 г.), пар. 57; БДИПЧ, [Заклучение по Основным Законодательным Актам, Регулирующим Органы Прокуратуры в Кыргызской Республике](#), 18 октября 2013 г., пар. 13. См. также Сборник заключений и отчетов Венецианской комиссии о прокурорах, CDL-PI(2022)023, Раздел III.B.3; и Специальный докладчик ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов, Доклад по Узбекистану за 2019 г., A/HRC/44/47/Add.1, п. 75.

26 См. БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместное мнение по законопроекту «О внесении дополнений и изменений в Конституцию» Кыргызской Республики](#), CDL-AD(2016)025, пар. 98, в котором подчеркивалось, что «сохранение прокуратуры в том виде, в каком она предусмотрена Конституцией, может означать сохранение системы, в которой обширные полномочия возложены только на одно учреждение, что может представлять серьезную угрозу для разделения властей и прав и свобод человека». Сохранение столь широких прокурорских надзорных полномочий неоднократно подвергалось критике со стороны международных и региональных организаций, в том числе ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии. БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия в многочисленных заключениях на эту тему, в том числе отдельно о нормативно-правовой базе, регулирующей прокуратуру в Кыргызской Республике, рекомендовали по вышеуказанным причинам отказаться от надзорной роли прокуроров и ограничить их полномочия уголовной сферой.

27 См. БДИПЧ-Венецианская комиссия, Совместное заключение по проекту Закона о прокуратуре Республики Молдова, (CDL-AD(2015)005), пар. 42.

28 См., например, Совет Европы, [Выполнение функций по надзору за соблюдением законов и их исполнением в государствах-членах Совета Европы, где эта функция не возложена на прокуратуру](#).

из органов прокуратуры, с тем чтобы ее компетенция была ограничена сферой уголовного преследования.²⁹ Это не только приведет службу в соответствие с международными стандартами и передовой практикой, но также поможет снизить ее рабочую нагрузку и повысить ее эффективность.

19. Рекомендация Комитета министров Совета Европы о роли прокуроров вне системы уголовного правосудия в этой связи предусматривает необходимость существования ограничений на полномочия прокурора вне сферы уголовного права.³⁰ В то же время Венецианская комиссия подчеркивает, что это «не следует рассматривать как рекомендацию наделить органы прокуратуры такими полномочиями».³¹
20. Что касается функции прокуратуры по представительству в суде, Статья 1 Законопроекта гласит, что прокуратура представляет интересы государства в суде, хотя другие положения Законопроекта выходят за рамки этой сферы и предусматривает, что прокуратура также действует в интересах тех лиц, которые не могут защитить себя самостоятельно (см. Статьи 6(2), 10(1)(4), 22 и 39).
21. БДИПЧ и Венецианская комиссия несколько раз подчеркивали в качестве центрального вопроса в контексте прокурорских реформ в посткоммунистических странах необходимость изъятия из компетенции прокуроров полномочий, выходящих за рамки уголовного права, и передачи задачи защиты прав человека национальному правозащитному учреждению.³² Пункт 2 Статьи 22 предусматривает, что органы прокуратуры *«могут обращаться с заявлением в суд или по своей инициативе вмешиваться в процесс на любой его стадии, если это необходимо для защиты прав человека и гражданина лиц, которые не могут защитить себя самостоятельно, а также для защиты охраняемых законом интересов общества или государства»*. Как упоминалось выше, такое осуществление подобной компетенции должно быть вспомогательным по отношению к другим лицам, которые могут действовать от имени упомянутых лиц и в соответствии с пожеланиями последних. Действительно, это необходимо для обеспечения соблюдения права таких лиц на доступ к суду в соответствии со статьей 14(1) МПГПП. Рекомендуются, чтобы лица, подпадающие под действие пункта 2 Статьи 22, или другие лица, уполномоченные их представлять, могли оспорить представительство прокуратуры в суде. Представительство со стороны прокуратуры должно иметь место только в тех случаях, когда такое вмешательство с их стороны действительно необходимо. Таким образом, **рекомендуется доработать это положение таким образом, чтобы прокурор мог представлять интересы лица только после представления обоснования своего вмешательства и после признания этих оснований соответствующим судом**. Если такие поправки будут внесены, Статью 39(2)(1)-(3) также следует пересмотреть в соответствии с теми же изменениями, рекомендованными для Статьи 22(2).
22. Статья 24(1)(3) Законопроекта гласит, что прокуроры могут рассматривать заявления *«о защите прав и законных интересов субъектов частного*

29 См. аналогичную рекомендацию БДИПЧ в его Экстренном сравнительном заключении о некоторых из предлагаемых Верховным судом приоритетов судебной реформы в Казахстане (22 августа 2022 г.), пп. 56-57. См. также, например, БДИПЧ, Предварительное заключение по проекту изменений в законодательную базу «О противодействии экстремизму и терроризму» в Республике Казахстан (6 октября 2016 г.), пар. 51; и Комитет ООН против пыток, Заключительные замечания по Казахстану (2014 г.), CAT/C/KAZ/CO/3, пп. 15-16.

30 См. Комитет министров Совета Европы, [Рекомендация CM/Rec\(2012\)11 о роли прокуроров вне системы уголовного правосудия](#), 19 сентября 2012 г.

31 См. Венецианская комиссия, Заключение по проекту Закона о прокуратуре Украины (CDL-AD(2012)019), пар. 99.

32 См., например, Совместное заключение БДИПЧ и Венецианской комиссии по проекту Закона о прокуратуре Республики Молдова, CDL-AD(2015)005, пп. 42-43; см. также — Заключение Венецианской комиссии по проекту Закона о прокуратуре Украины (CDL-AD(2012)019), пп. 8 и 17.

предпринимательства в случае, если государственные, местные представительные и исполнительные органы, учреждения, органы местного самоуправления, квазигосударственные лица, а также их должностные лица вмешиваются в их деятельность». Это положение позволяет обращаться за защитой прав и законных интересов субъектам частного предпринимательства, даже если эти юридические лица могут сами возбуждать судебные дела против соответствующих органов. **Разработчикам закона следует рассмотреть вопрос об исключении такой компетенции прокуратуры.**

23. Более того, хотя кому-то может быть необходимо подавать иски для защиты прав тех, кто не может защитить себя, очевидно, что существует потенциальный конфликт между выполнением этой функции прокуратуры и функцией представлять государство, особенно потому, что вмешательство в права этих лиц может быть результатом действий или бездействия со стороны государства. Таким образом, может быть более целесообразным, чтобы эту функцию выполнял специализированный орган, не несущий особой ответственности за представление интересов государства, такой как национальное правозащитное учреждение. **Разработчикам закона следует рассмотреть возможность пересмотра такой компетенции прокуратуры.**
24. Полномочия по надзору обширны и распространяются не только на соблюдение законодательства всеми формами органов государственной власти, но и на «другие организации, независимо от их формы собственности», как это предусмотрено в Статье 6(1) Законопроекта. Сомнительно, есть ли необходимость в том, чтобы функция надзора, если она будет сохранена, распространялась на «*другие организации, независимо от их формы собственности*», поскольку они являются частными субъектами. Это связано с тем, что общее гражданское и уголовное право и его процедуры должны быть достаточными для того, чтобы лица, затронутые таким правом, могли отстаивать свои интересы посредством гражданского судопроизводства или заявления об уголовном правонарушении с целью судебного преследования. **Разработчикам закона следует рассмотреть вопрос об исключении этого аспекта надзорных полномочий прокуратуры.**
25. Наконец, Статья 2 Законопроекта содержит несколько двусмысленное положение о правовой базе регулирования деятельности прокуратуры. В ней предусмотрено, что помимо Конституции, настоящего Законопроекта и международных договоров, ратифицированных Казахстаном, деятельность органов прокуратуры регулируется «*иными нормативными правовыми актами Республики Казахстан*». В данном положении четко не разграничено, какие виды нормативных актов могут определять полномочия и обязанности органов прокуратуры, что тем самым может привести к правовой неопределенности. Таким образом, законодателям рекомендуется уйти двусмысленных формулировок в Статье 2 и в целях прозрачности и правовой определенности предусмотреть в данном Законопроекте исчерпывающий перечень нормативных актов, применимых к деятельности органов прокуратуры.

РЕКОМЕНДАЦИЯ А.1

Изъять из органов прокуратуры общие надзорные полномочия и ограничить ее компетенцию сферой уголовного преследования.

РЕКОМЕНДАЦИЯ А.2

Убрать компетенцию по представлению интересов частных лиц и подаче заявления о защите прав и законных интересов частного бизнеса, а также пересмотреть полномочия по обращению с исками в защиту прав тех, кто не может защитить себя самостоятельно.

РЕКОМЕНДАЦИЯ А.3

Устранить двусмысленных формулировок в Статье 2 Законопроекта, в которой широко упоминаются «иные нормативные правовые акты Казахстана», регулирующие деятельность органов прокуратуры, а вместо этого привести исчерпывающий перечень нормативных правовых актов, применимых к деятельности органов прокуратуры, в настоящем Законопроекте, чтобы обеспечить правовую определенность и прозрачность.

3. НЕЗАВИСИМОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ И ПРОКУРОРОВ

26. Статья 3 Законопроекта определяет принципы организации и деятельности органов прокуратуры. В частности, Статья 3(1) гласит, что *«Прокуратура осуществляет свои полномочия на принципах законности, независимости от других государственных органов и должностных лиц и подотчетности только Президенту Республики Казахстан»*. Статья 3(4) Законопроекта также предусматривает, что *«Прокуратура представляет собой единую централизованную систему органов прокуратуры, основанную на подчинении нижестоящих прокуроров вышестоящим прокурорам и Генеральному прокурору»*. Эти два положения отражают содержание Статьи 83(2) Конституции.³³ Статья 3(4) Законопроекта уточняет иерархическую организацию взаимоотношений между вышестоящими и нижестоящими прокурорами.
27. В Статье 3 отдельно говорится о независимости прокуратуры, что приветствуется, но ссылка на независимость прямо делается только в контексте независимости прокуратуры от вмешательства других государственных органов (или «институциональной независимости»). В то же время, в отличие от судей, решения и деятельность прокуроров могут подлежать определенному иерархическому контролю со стороны вышестоящих прокуроров (см. Подраздел 3.2 ниже).³⁴ В любом случае, в то время как институциональная и функциональная независимость прокуроров от исполнительной и законодательной ветвей власти должна быть усилена, прокуратура должна быть строго отделена от судебных функций, а прокуроры должны уважать независимость и беспристрастность судей.

3.1. Институциональная независимость и автономия прокуратуры

28. Системы уголовного преследования могут быть частью исполнительной власти или отделены от нее. В тех случаях, когда прокуратура институционально является частью правительства/исполнительной власти, должны быть предусмотрены соответствующие гарантии для обеспечения ее независимости. Независимо от выбранной модели автономия органов прокуратуры и их реальная

³³ См. Конституцию Республики Казахстан, Статья 83(2), которая предусматривает, что прокуратура Республики представляет собой «единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Республики», которая «осуществляет свои полномочия независимо от других государственных органов и должностных лиц и подотчетна только Президенту Республики».

³⁴ См. Венецианская комиссия, Сборник заключений и отчетов Венецианской комиссии о прокурорах, Примечание 7, пар. 28.

независимость от любого неправомерного давления или вмешательства, особенно со стороны исполнительной власти, необходимы для независимости и автономии прокуратуры.³⁵

29. На международном и региональном уровне независимость прокуратуры понимается как охватывающая два аспекта: во-первых, структурная или институциональная независимость прокуратуры в целом по отношению к внешним субъектам; и, во-вторых, функциональная независимость отдельных прокуроров.³⁶
30. Хотя ссылка на принципы законности в Статье 3(1) Законопроекта не вызывает вопросов, не совсем ясно, что означает на практике «*подотчетность [прокуратуры] только Президенту Республики Казахстан*». В частности, неясно, наделяет ли это положение Президента правом давать указания по отдельным делам Генеральному прокурору и/или любому другому прокурору.
31. Стандарты Международной ассоциации прокуроров (МАП) в отношении профессиональной ответственности прокуроров прямо предусматривают, что в тех случаях, когда прокурорское усмотрение допускается, оно должно осуществляться независимо и без политического вмешательства.³⁷ Хотя прокуроры могут получать инструкции от органов, не связанных с прокуратурой, такие инструкции должны быть прозрачными, согласовываться с законными полномочиями и подчиняться руководящим принципам, гарантирующим как реальную, так и воспринимаемую независимость прокуроров.³⁸ Могут даваться общие указания относительно необходимости судебного преследования за определенные категории преступлений или осуществления этого в ускоренном порядке, но разрешение Президенту давать указания прокурорам по отдельным делам должно быть исключено, поскольку это несовместимо с принципом независимости, содержащиеся в вышеупомянутых стандартах принятия прокурорских решений.³⁹ Таким образом, значение «*подотчетность [Президенту]*» в Статье 3(1) Законопроекта **требует дальнейшего уточнения, чтобы исключить любую возможность вмешательства Президента в отдельные дела, не исключая при этом общей подотчетности деятельности органов прокуратуры (см. Подразделы 3.2 и 4.6 ниже).**

35 См. [Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование](#), в которых говорится, что «4. Государства обеспечивают, чтобы лица, осуществляющие судебное преследование, могли выполнять свои профессиональные обязанности в обстановке, свободной от угроз, препятствий, запугивания, ненужного вмешательства или неоправданного привлечения к гражданской, уголовной или иной ответственности»; и «17. В странах, где лица, осуществляющие судебное преследование, наделяются полномочиями по выполнению дискреционных функций, закон или опубликованные нормы или постановления обеспечивают руководящие принципы для повышения справедливости и последовательности при подходе к принятию решений в процессе судебного преследования, включая возбуждение или отмену судебного преследования».

36 См., например, БДИПЧ-Венецианская комиссия, Совместное заключение по проекту Закона о прокуратуре Республики Молдова, (CDL-AD(2015)005), п. 42; Доклад Венецианской комиссии о европейских стандартах в отношении независимости судебной системы: Часть II. Прокуратура, CDL-AD(2010)040, Венеция, 17-18 декабря 2010 г., п. 31. Бюро КСЕП, Отчет о независимости и беспристрастности органов прокуратуры в государствах-членах Совета Европы в 2017 г., 7 февраля 2018 г., < <https://rm.coe.int/ccpe-bu-2017-6e-report-situation-prosecutors-2017/1680786f96>>.

37 См. [Стандарты МАП о профессиональной ответственности и Заявление об основных обязанностях и правах прокуроров](#), п. 2.1.

38 Там же, п. 2.2.

39 См. [Заключение № 13\(2018\) ЦКЗП «Независимость, подотчетность и этика прокуроров](#)», п. 36; и БДИПЧ, [Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках: Отчет об оценке потребностей](#), 4 марта 2020 г., п. 39.

РЕКОМЕНДАЦИЯ В.1.

Уточнить значение термина «подотчетность [Президенту]» в Статье 3(1) Законопроекта, с тем чтобы исключить любую возможность вмешательства Президента в отдельные дела, не исключая при этом общей подотчетности функционирования прокуратуры.

3.2. Функциональная независимость прокуроров

32. Естественно, работа прокуроров требует определенной разумной свободы усмотрения, которая также должна *«осуществляться независимо и без политического вмешательства»*.⁴⁰ Законопроект, по-видимому, не предусматривает функциональной независимости отдельных прокуроров, что является существенным упущением в предлагаемом Законодательстве. Хотя общепринятого определения функциональной независимости прокуроров не существует,⁴¹ в международных⁴² и региональных руководствах⁴³ в целом рекомендуется, чтобы государства предоставляли прокурорам достаточные гарантии, в некоторых случаях сопоставимые с теми, которые предоставляются судьям,⁴⁴ чтобы прокуроры могли принимать решения независимо. **Поэтому рекомендуется включить прямое положение о функциональной независимости отдельных прокуроров в рамках Статьи 3 Законопроекта.**
33. Законопроект содержит положения, обязывающие прокуратуры вести подробные протоколы периодических обязательных заседаний, на которых нижестоящие прокуроры, ведущие отдельные дела, должны отчитываться перед руководителями прокуратур о ходе расследования или разбирательства и получать инструкции о том, как действовать (см. Статья 6(1), Статья 9(1)(22) и Статья 10(1)(25)).
34. Для обеспечения функциональной независимости отдельных прокуроров необходим ряд важных элементов. К ним относятся, помимо прочего, наличие прозрачных и справедливых правил и четких и объективных критериев их отбора и назначения, служебной аттестации, продвижения по службе, мобильности, подотчетности, перевода, увольнения и вознаграждения.⁴⁵ Кроме того, такие правила также должны существовать для ведения дел, также должны существовать гарантии адекватного и непроизвольного бюджетного финансирования и всех необходимых ресурсов, чтобы прокуроры могли должным образом выполнять свои функции. Эти аспекты рассматриваются в последующих разделах настоящего Заключение. Внутренняя организация органов прокуратуры также является важным фактором, определяющим независимость прокуроров.

40 См. [Стандарты МАП о профессиональной ответственности и Заявление об основных обязанностях и правах прокуроров](#), п. 2.1.

41 См., например, БДИПЧ, [Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках: Отчет об оценке потребностей](#), 4 марта 2020 г., пп. 29–45.

42 См., например, Международная ассоциация прокуроров (МАП), [Стандарты профессиональной ответственности и заявление об основных обязанностях и правах прокуроров](#), 23 апреля 1999 г.

43 СЕ, [Рекомендация Res\(2000\)19 Комитета министров государствам-членам о роли государственного обвинения в системе уголовного правосудия](#).

44 См. КСЕП, [Заключение № 13 \(2018 г.\) о «Независимости, подотчетности и этике прокуроров»](#).

45 Там же, п. 14 ([Заключение № 13\(2018\) КСПЧ](#)), в котором говорится: «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». См. также БДИПЧ, [Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках: Отчет об оценке потребностей](#), 4 марта 2020 г., п. 40.

35. Оперативная независимость прокуроров особенно ценна в особо важных делах о коррупции или других случаях злоупотребления властью высокопоставленными государственными должностными лицами, поскольку она повышает доверие к судебному преследованию и его беспристрастность. Как предусмотрено Рекомендацией СЕ (2000)19, *«так как речь идет об организации и внутреннем функционировании прокуратуры, в частности, о разделении и передаче дел в высшую инстанцию, они должны отвечать требованиям беспристрастности и быть особым образом подчинены заботе о хорошем функционировании системы уголовного правосудия, в частности, принимая во внимание уровень юридической квалификации и специализации»*.⁴⁶ Кроме того, *«чтобы благоприятствовать беспристрастности, непредвзятости и эффективности действия прокуратуры, государства должны следить за привилегией иерархической организации, и чтобы эта организация не создавала бюрократических, неэффективных или парализующих структур»*.⁴⁷
36. Хотя прокуратура может иметь иерархическую структуру, прокуроры должны быть независимыми при принятии решений по порученным делам. Стоит отметить, что как такового запрета на указания свыше нет. Хотя прокурорские решения обычно подлежат пересмотру вышестоящими прокурорами или судами, важно найти баланс между этими полномочиями по пересмотру и соблюдением принципа автономности прокуроров в принятии решений. В более широком контексте важно иметь комплекс гарантий, чтобы избежать любого неправомерного давления или вмешательства в работу прокуроров со стороны вышестоящих органов. Некоторые соответствующие принципы в этом отношении включают *«право и обязанность принимать решения только на основании закона, обстоятельствах дела и личной убежденности; обязанность соблюдать правовые указания от вышестоящих прокуроров; право прокуроров оспаривать предъявленные указания; и право не быть отстраненным от дела без объяснения причин»*.⁴⁸
37. Судя по всему, что в Законопроекте не рассматривается вопрос о дискреционных полномочиях как таковых. Ссылку на *«подчинение нижестоящих прокуроров вышестоящим прокурорам и Генеральному прокурору»* и иерархический порядок взаимоотношений между вышестоящими и нижестоящими прокурорами в Статье 3(4) Законопроекта не следует толковать как исключаящую любое усмотрение нижестоящих прокуроров. Согласно контрольному списку Венецианской комиссии по вопросам верховенства права 2016 года, прокуроры не должны подчиняться строгим иерархическим инструкциям без какой-либо дискреции и всегда должны иметь возможность отказаться от исполнения указаний, противоречащих закону.⁴⁹ При этом для обеспечения согласованности прокурорских действий с прокурорской политикой определенная степень иерархического вмешательства может быть законной, если она сочетается с соответствующими правилами и гарантиями.⁵⁰ Не должно быть устных или письменных указаний относительно окончательного исхода дела. Инструкции должны касаться только исправления процессуальных недостатков, решений, неправомерных с точки зрения закона или не подкрепленных имеющимися

46 См. Комитет министров Совета Европы, [Рекомендация Rec\(2000\)19 Комитета министров государствам-членам о роли государственного обвинения в системе уголовного правосудия](#), пар. 9.

47 Там же, п. 36(a).

48 БДИПЧ, [Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках: отчет об оценке потребностей](#), 4 марта 2020 г., пар. 37 и сноски 36-39.

49 См., например, Венецианская комиссия, [Контрольный список по вопросам верховенства права](#), CDL-AD(2016)007, пар. 92.

50 См., например, БДИПЧ-Венецианская комиссия, Совместное заключение по проекту Закона о прокуратуре Республики Молдова, CDL-AD(2015)005, пар. 107.

доказательствами, нарушений прав человека или требований о проведении дополнительных следственных действий.

38. Необходимость указаний, допускающих усмотрение, и возможность отказа от выполнения незаконных указаний в равной степени применимы к положениям Статьи 13(3)(2) и Статей 14-16(2)(2) Законопроекта, которые касаются приказов и распоряжений Главного военного прокурора, начальника транспортной службы и областных и районных или приравненных к ним прокуроров.
39. В Законопроекте можно предусмотреть, что в случае вмешательства руководителей прокуратуры в расследование и (или) судебное рассмотрение отдельных уголовных дел, переданных нижестоящим прокурорам, главные прокуроры должны быть обязаны выносить письменное и мотивированное решение, когда они отменяют решение нижестоящего прокурора. Закон также может гарантировать, что в случае несогласия главного прокурора с решением нижестоящего прокурора по делу главный прокурор может разрешить нижестоящему прокурору продолжить дело, передать дело себе или передать его другому нижестоящему прокурору, и в этом случае такие решения всегда должны быть мотивированными и частью уголовного дела.⁵¹ Если решение прокурора отменяется вышестоящим прокурором, дальнейшее расследование или ведение дела должно оставаться у того же нижестоящего прокурора только в том случае, если этот прокурор признает обоснованность решения.
40. Таким образом, составителям закона следует рассмотреть возможность добавления положений, указывающих на то, что возможность давать указания нижестоящему прокурору может включать только общие указания. Если инструкции даются по конкретным делам, они должны даваться только в ограниченных обстоятельствах, например, для исправления процессуальных недостатков, в случае решений, которые являются неправомерными с точки зрения закона или не подкреплены имеющимися доказательствами, в случае нарушений прав человека или для осуществления дополнительных следственных мероприятий. Эти инструкции не могут касаться окончательного исхода конкретного дела. Кроме того, рекомендуется включить в Законопроект положение о том, что прокуроры могут отказаться от выполнения указаний вышестоящих прокуроров, противоречащих закону, и что такой отказ не должен сопровождаться какими-либо санкциями, в частности, нижестоящий прокурор должен не может быть отстранен от дела без мотивированного решения. В Законопроект рекомендуется включить положения, предусматривающие, что любые поручения, получаемые нижестоящими прокурорами от руководителей органов прокуратуры, должны излагаться в письменной форме, быть мотивированными и фиксироваться в протоколах заседаний. Также важно, чтобы как Законопроект, так и уголовно-процессуальный закон, в соответствующих случаях, отражали независимые полномочия **рядовых прокуроров** в принятии решений.⁵²
41. Кроме того, прокуроры должны быть защищены от произвольных действий со стороны вышестоящего начальства, таких как передача дел без объяснения причин, необоснованное снижение трудового стажа или шкалы окладов,

51 БДИПЧ, [Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках: отчет об оценке потребностей](#), 4 марта 2020 г., с. 20, сноска 39.

52 См. Венецианская комиссия, Доклад о европейских стандартах в отношении независимости судебной системы: Часть II. Прокуратура, CDL-AD(2010)040, Венеция, 17–18 декабря 2010 г., пар. 31.

возбуждение дисциплинарного производства или принудительный перевод в прокуратуру в другой регион без оперативной необходимости и без учета личных обстоятельств прокурора (см. Подразделы 4 и 5 ниже).⁵³ Такие действия могут ущемить независимость прокурора и негативно повлиять на моральный дух отдельного прокурора, что в конечном итоге может повлиять на эффективность работы прокуратуры.⁵⁴ **Рекомендуется, чтобы все критерии, на основании которых вышестоящие прокуроры могут принимать меры против нижестоящих прокуроров, были четко изложены в Законопроекте и соответствовали принципу независимости прокуроров. В частности, перевод прокурора в другую прокуратуру должен разрешаться только после закрытия соответствующей прокуратуры или с согласия соответствующего прокурора.**

42. Еще одна гарантия должна быть обеспечена посредством конкретных правил ведения дел.⁵⁵ Таким образом, **рекомендуется, чтобы в Законопроекте или другом соответствующем законодательстве был введен объективный и беспристрастный механизм распределения дел: каждое новое дело должно назначаться прокурору случайным образом, с учетом его или ее специализации, количества дел, находящихся в его ведении, текущей рабочей нагрузки и опыта.** Как при назначении, так и при перераспределении дел необходимо следовать четким и прозрачным заранее установленным правилам.⁵⁶

РЕКОМЕНДАЦИЯ В.2.

Включить четкое положение о функциональной независимости отдельных прокуроров в соответствии со Статьей 3 Законопроекта.

РЕКОМЕНДАЦИЯ В.3.

Включить положение о том, что прокуроры могут отказываться от выполнения указаний вышестоящих прокуроров, противоречащих закону, и что такой отказ не влечет за собой никаких санкций, в частности, нижестоящий прокурор не может быть отстранен от дела без мотивированного постановления, а поручения, полученные нижестоящими прокурорами от руководителей органов прокуратуры, должны быть представлены в письменной форме, мотивированы и зафиксированы в протоколах заседаний.

РЕКОМЕНДАЦИЯ В.4.

Указать, что возможность давать указания нижестоящему прокурору может включать только общие указания, а в тех случаях, когда указания даются по отдельным делам, они не должны затрагивать окончательный исход дела и могут даваться только в очень ограниченных обстоятельствах, например, для исправления процессуальных недостатков, в случае принятия решений, неправомерных с точки зрения закона или не подкрепленных имеющимися

⁵³ УНП ООН-МАП, [Руководство о статусе и роли прокуроров](#) (2014 г.), пп. 31-32.

⁵⁴ См. УНП ООН-МАП, [Руководство о статусе и роли прокуроров](#) (2014 г.).

⁵⁵ УНП ООН-МАП, [Руководство о статусе и роли прокуроров](#) (2014 г.), пп. 31-32.

⁵⁶ См. Рекомендацию [Res\(2000\)19 Комитета министров государствам-членам о роли государственного обвинения в системе уголовного правосудия](#), пп. 9 и 36.а.

доказательствами, в случае нарушения прав человека или для проведения дополнительных следственных действий.

3.3. Система самоуправления прокуроров

43. Важным фактором повышения независимости прокуратуры является наличие независимого органа самоуправления прокуроров. Этот орган мог бы быть наделен важными полномочиями и компетенцией в отношении назначения прокуроров, дисциплинарного производства и других важных вопросов. Его существование также может служить для смягчения полномочий Генерального прокурора и снижения риска того, что чрезмерно влиятельное лицо может оказывать несоразмерное влияние, что в некоторых случаях может быть равносильно злоупотреблению властью.
44. Статья 30 Законопроекта предусматривает наличие коллегий при прокуратуре. На заседаниях коллегии предполагается рассматривать вопросы, связанные с деятельностью органов прокуратуры, а также иные вопросы, связанные с выявленными нарушениями законодательства, которые по усмотрению Генерального прокурора и руководителей органов прокуратуры требуют коллегиального рассмотрения с участием заинтересованных лиц. В то же время в Законопроекте четко не определены их компетенция и состав. Таким образом, **рекомендуется дополнить Законопроект в этой части.**
45. Следует отметить, что международные стандарты и национальная практика не предлагают единой модели системы прокурорского самоуправления. Как отмечает Венецианская комиссия, органы самоуправления, такие как прокурорские советы, *«получают все большее распространение в политических системах отдельных государств»*.⁵⁷ В рамках недавних реформ в Восточной Европе некоторые национальные правительства создали новые органы самоуправления для укрепления независимости и беспристрастности отдельных прокуроров.⁵⁸
46. Наличие органа самоуправления прокуроров не является обязательным международным стандартом. Однако такой орган может оказаться подходящим механизмом для защиты прокуроров от внешнего вмешательства и давления, а также для обеспечения прозрачности при назначении, карьере и даже дисциплинарных процедурах прокуроров, подобно Судебным советам. Разработчикам законопроектов и другим соответствующим лицам, принимающим решения, **рекомендуется оценить в свете национального контекста и текущих реформ целесообразность введения в Законопроект положения об органе прокурорского самоуправления (независимого органа прокуроров). Его основные функции могли бы включать, в частности, прозрачный процесс отбора кандидатов на должности прокуроров, продвижение прокуроров по службе и рассмотрение дисциплинарных**

⁵⁷ См. Венецианская комиссия (2010 г.), Доклад о европейских стандартах в отношении независимости судебной системы: Часть II – Прокуратура, пар. 64.

⁵⁸ Там же, п. 32; см. также [Отчет БДИПЧ/ОБСЕ об оценке потребностей Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках](#), Глава v. Самоуправление прокуроров.

вопросов, касающихся прокуроров.⁵⁹ Кроме того, рекомендуется, чтобы состав органа самоуправления и назначение его членов регулировались законом во избежание любого неправомерного политического влияния на осуществление его деятельности. Это позволит прокурорам укрепить свои возможности противостоять неправомерному институциональному вмешательству.

47. Следует отметить, что правила, лежащие в основе назначения и состава органов самоуправления, имеют решающее значение для обеспечения их независимости от политического вмешательства и недопущения неправомерного вмешательства в работу прокуратуры. В части их состава, рекомендуется включать выборных прокуроров и представителей других ведомств, включая гражданское общество.⁶⁰ В целях большей беспристрастности и неподкупности в настоящем Законопроекте можно прямо исключить любое политическое назначение в такие независимые органы и гарантировать их структурную и финансовую независимость от Генеральной прокуратуры. Таким образом, **соответствующим органам власти следует рассмотреть вопрос о создании в законодательном порядке независимого органа прокурорского самоуправления для защиты и укрепления независимости прокуроров, который будет функционировать на основе строгих правовых норм, предоставляющих этому органу значительные полномочия в отношении прокурорских назначений, продвижения по службе и дисциплинарных взысканий.**

РЕКОМЕНДАЦИЯ С.

Рассмотреть вопрос о создании в законодательном порядке независимого органа прокурорского самоуправления для защиты и укрепления независимости прокуроров, который будет функционировать на основе строгих правовых норм, наделяющих этот орган значительными полномочиями в отношении назначения прокуроров, продвижения по службе и дисциплинарного производства.

4. НАЗНАЧЕНИЕ, КАРЬЕРА, ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И ОСВОБОЖДЕНИЕ ОТ ДОЛЖНОСТИ ПРОКУРОРОВ

48. Как упоминалось выше, правила, регулирующие назначение, продвижение по службе, продвижение по службе и увольнение прокуроров, могут повлиять на их независимость. Наем, продвижение по службе и увольнение под влиянием политических факторов могут подорвать автономию и функциональную независимость как отдельных прокуроров, так и прокуратуры в целом. Как гласят Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование: «2. *Государства обеспечивают, чтобы критерии отбора лиц, осуществляющих судебное преследование, включали гарантии против назначений,*

⁵⁹ Например, Албания, Азербайджан, Босния и Герцеговина, Кыргызстан, Латвия, Литва, Молдова, Черногория, Польша, Румыния, Сербия, Словения, Украина и Узбекистан создали системы самоуправления прокуроров, такие как прокурорские советы и другие органы. (Азербайджан, Латвия и Литва входят в число стран, которые создали специальные органы с особыми полномочиями в рамках Генеральной прокуратуры).

⁶⁰ См., например, Венецианская комиссия, Заключение по проекту Закона о Высшем судебном и прокурорском совете Боснии и Герцеговины, CDL-AD(2014)008, пп. 41 и 42.

основанных на пристрастности или предрассудках, и исключали всякую дискриминацию в отношении какого-либо лица по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального, социального или этнического происхождения, имущественного, сословного, материального или иного положения, при том исключении, что не должно рассматриваться как дискриминация требование назначать кандидатом на должность, предполагающую осуществление судебного преследования, гражданина соответствующей страны; 4. Государства обеспечивают, чтобы лица, осуществляющие судебное преследование, могли выполнять свои профессиональные обязанности в обстановке, свободной от угроз, препятствий, запугивания, ненужного вмешательства или неоправданного привлечения к гражданской, уголовной или иной ответственности», а также «б. Разумные условия службы лиц, осуществляющих судебное преследование, их надлежащее вознаграждение и, где это применимо, срок полномочий, пенсионное обеспечение и возраст выхода на пенсию устанавливаются законом или опубликованными нормами или положениями; 7. Повышение в должности лиц, осуществляющих судебное преследование, где существует такая система, основывается на объективных факторах, в частности на профессиональной квалификации, способностях, моральных качествах и опыте, и решение о нем принимается в соответствии со справедливыми и беспристрастными процедурами» и, наконец, «21. Разбирательство о наложении дисциплинарных взысканий на лиц, осуществляющих судебное преследование, основывается на законе или нормативных актах».⁶¹

4.1. НАЗНАЧЕНИЕ И ОСВОБОЖДЕНИЕ ОТ ДОЛЖНОСТИ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА И ЕГО ЗАМЕСТИТЕЛЕЙ

49. Статья 8 Законопроекта предусматривает, что Генеральный прокурор назначается Президентом Республики с согласия Сената, т.е. верхней палаты Парламента, сроком на пять лет. Статья 8(3) Законопроекта также предусматривает, что «первый заместитель Генерального прокурора и заместители Генерального прокурора назначаются и освобождаются от должности Президентом Казахстана по представлению Генерального прокурора». Законопроект не устанавливает критерии назначения Генерального прокурора и его заместителей, а также срок полномочий последних.
50. Законопроект не содержит ссылок на какие-либо квалификационные требования или критерии отбора, особенно в отношении уровня и характера профессионального опыта и управленческих знаний, которые считаются необходимыми для каждой из соответствующих должностей, включая должность Генерального прокурора.⁶² Из формулировки законопроекта не очевидно, что Генеральному прокурору нужно быть прокурором и иметь соответствующий управленческий опыт. Кандидаты на такие важные посты должны отвечать не только требованиям, касающимся юридической компетентности, но эта должность также требует также добросовестности и хорошей репутации, подлежащих объективному подтверждению. **Квалификационные требования и**

61 См. [Руководящие принципы ООН, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование](#), 1990 г. См. также МАП, [Стандарты профессиональной ответственности и Положение об основных обязанностях и правах прокуроров](#), п. 6(е) и Совет Европы, [Рекомендация Rec\(2000\)19](#), п. 5(а). См. также КСЕП, [Заключение № 13 \(2018 г.\) «Независимость, подотчетность и этика прокуроров»](#), п. 14, предусматривающий, что «с учетом близости и взаимодополняемости функций судей и прокуроров, а также требований к их статусу и условиям службы прокуратуры должны иметь гарантии, аналогичные гарантиям для судей». См. также БДИПЧ, [Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках: Отчет об оценке потребностей](#), 4 марта 2020 г., п. 40.

62 См. аналогичные опасения, высказанные, например, в Совместном заключении БДИПЧ-КСЕП-Венецианской комиссии по проекту поправок к Закону о прокуратуре Грузии, CDL-AD(2015)039, п. 27.

объективные критерии отбора на должности Генерального прокурора и его заместителей, а также срок полномочий последних следует четко указать в Законопроекте.

51. Назначение Генерального прокурора Президентом страны по рекомендации Сената и заместителей Генерального прокурора непосредственно Президентом не обязательно противоречит международным стандартам. Тем не менее, чтобы обеспечить общественное доверие к процессу отбора и назначения, **отбор должен основываться на заслугах, в соответствии с заранее определенными объективными критериями, изложенными в законопроекте, и четкими, открытыми, прозрачными и инклюзивными процедурами.** Передовая практика государств-участников ОБСЕ свидетельствует о том, что было бы лучше, если бы выдвижение потенциальных кандидатов осуществлялось соответствующими лицами, такими как представители юридического сообщества (включая прокуроров) и гражданского общества, при отборе кандидатов на такие должности, или независимым органом прокуроров, таких как прокурорские советы.⁶³ Более плюралистический подход к процессу отбора помогает обеспечить открытость, справедливость и беспристрастность таких процедур,⁶⁴ как указано в Стандартах Международной ассоциации прокуроров, снижая при этом риск политического влияния и обеспечивая процесс отбора на основе заслуг. Таким образом, **рекомендуется пересмотреть соответствующие положения в свете этих требований и передовой практики, чтобы предотвратить любой риск политических соображений в процессе отбора, что может в конечном итоге повлиять на его институциональную независимость и восприятие, и обеспечить обоснованный подход к назначению на руководящие должности органов прокуратуры.**
52. Кроме того, пятилетний срок полномочий Генерального прокурора, предусмотренный Статьей 8, представляется довольно коротким, особенно по сравнению с шестилетним сроком полномочий Сената. Как указывает Венецианская комиссия, в идеале Генеральный прокурор должен назначаться на постоянной основе или на относительно длительный период без возможности продления по истечении этого периода, при этом необходимо обеспечить, чтобы период полномочий не совпадал со сроком полномочий Парламента.⁶⁵ Таким образом, **составителям закона следует рассмотреть вопрос о продлении срока полномочий Генерального прокурора, указав при этом, что он не подлежит продлению, чтобы избежать риска политической пристрастности кандидата, претендующего на повторное назначение.**
53. В Статье 8 Законопроекта также ничего не говорится об основаниях для увольнения Генерального прокурора и его заместителей. Указание таких оснований важно в качестве гарантии защиты от необоснованного вмешательства в процесс принятия индивидуальных решений и неправомерного политического давления на деятельность прокуратуры, это также помогает оценить, действительно ли увольнение является обоснованным и не произвольным. **Рекомендуется установить в Законопроекте четкие и объективные критерии, а также прозрачные и справедливые процедуры увольнения руководства**

63 Например, Генеральный прокурор Румынии назначается Президентом по предложению Министра юстиции на основании консультативного заключения Секции прокуроров Высшего совета магистратуры (Закон 303/2004 Румынии, Статья 54); в Словении назначение производится Парламентом по мотивированному предложению Государственного прокурорского совета после предварительного получения мнения правительства (Закон о государственной прокуратуре Словении, статья 111, п. 1).

64 См. [Стандарты МАП о профессиональной ответственности и Заявление об основных обязанностях и правах прокуроров](#), п. 6.5.

65 См. Венецианская комиссия (2010 г.), Доклад о европейских стандартах в отношении независимости судебной системы: Часть II – Прокуратура, п. 37

прокуратуры Казахстана (и других прокуроров, см. ниже), включая право обжаловать такое решение в беспристрастном и независимом суде.

54. Наконец, судя по всему, Генеральный прокурор может быть уволен Президентом без какого-либо участия каких-либо профессиональных, неполитических органов. Учитывая важность сохранения независимости Генерального прокурора от политических институтов, таких как исполнительная власть, **рекомендуется предусмотреть консультации до принятия любого решения об увольнении с независимым экспертным органом для вынесения заключения о том, являются ли представленные основания достаточными для увольнения.**⁶⁶ Это должно быть отражено в законопроекте. В любом случае **Генеральный прокурор и его заместители должны иметь право на защиту в компетентном органе**⁶⁷ до принятия решения об увольнении.

РЕКОМЕНДАЦИЯ D.1.

Уточнить квалификационные требования и объективные критерии отбора на должности Генерального прокурора и его заместителей, а также уточнить в Законопроекте срок полномочий последних.

РЕКОМЕНДАЦИЯ D.2

Обеспечить четкие и объективные критерии, а также прозрачные и справедливые процедуры увольнения руководства прокуратуры, включая право обжаловать такое решение в беспристрастном и независимом суде.

4.2. Отбор, назначение и увольнение прокуроров

55. Законопроект предусматривает, что прокуроры назначаются Генеральным прокурором (Статья 9). В то же время в Законопроекте не содержится никаких подробностей о том, как кандидаты отбираются на эти должности. В Законопроекте также ничего не говорится о квалификационных требованиях и критериях отбора для назначения отдельных прокуроров, за исключением более общего требования о том, что они должны быть гражданами Казахстана (Статья 45(2)). Можно предположить, что такие квалификационные требования и критерии отбора могут быть прописаны в положении о Генеральной прокуратуре. Однако в Законопроекте нет ссылок на другие документы, в которых могут быть перечислены эти требования/критерии. Важно, чтобы эти критерии были изложены в Законопроекте.
56. Следует иметь в виду, что отсутствие прозрачности и ясности в отношении критериев отбора и процесса отбора может способствовать политическим назначениям, коррупции и nepотизму. **В целях содействия подотчетности и назначению прокуроров на основе заслуг в Законопроекте должны быть изложены необходимые критерии и порядок отбора.**⁶⁸ Таким образом,

⁶⁶ Например, Статья 63 Закона о прокуратуре Армении определяет критерии досрочного прекращения полномочий Генерального прокурора. Этими основаниями являются (помимо таких как утрата гражданства или физическая неспособность выполнять полномочия, отставка, несовместимость) таковые, связанные с судимостью, прекращением возбужденного в отношении него уголовного преследования без оправдания, или нарушения закона или правил поведения прокуроров, наносящие ущерб репутации прокуратуры. Аналогичные правила приняты в Боснии и Герцеговине, Эстонии, Грузии, Литве и Монголии.

⁶⁷ См., например, Венецианская комиссия, Заключение по проекту закона о государственной прокуратуре и проекту закона о совете государственных прокуроров «бывшей югославской Республики Македония», CDL-AD(2007)011, п. 61.

⁶⁸ Следует отметить, что казахские законы о судьях и адвокатах содержат такие положения. См., например, Статью 29 Конституционного закона Республики Казахстан № 132-II (Конституционный закон Республики Казахстан от 25 декабря 2000

рекомендуется предусмотреть в Законопроекте перечень квалификационных критериев для назначения прокурором и критериев неприемлемости. В Законопроекте следует обеспечить, чтобы отбор и назначение прокуроров на должность производились на основе четких и объективных квалификационных критериев и критериев отбора и посредством справедливого, прозрачного, беспристрастного и конкурентного процесса отбора. Дополнительные детали, касающиеся процедуры найма, должны устанавливаться и регулироваться законом.

57. Для дальнейшего повышения прозрачности процедур отбора и назначения разработчики закона могут указать критерии предварительного отбора и включения в короткий список кандидатов на определенные должности до их назначения Генеральным прокурором. То же самое относится и к выбору Генерального прокурора. В некоторых странах, например в некоторых землях Федеративной Республики Германии, предварительный отбор кандидатов на должности прокуроров проводится комиссиями по отбору судей.⁶⁹ Кроме того, во многих странах вакантные должности прокуроров, включая руководящие должности, рекламируются в СМИ и открыты для внешних соискателей. Такие процедуры направлены на повышение квалификации кандидатов на должности прокуроров, а также на устранение или снижение рисков коррупции и политических соображений при назначении прокуроров.
58. Обычно рекомендуется, чтобы законодательство о прокуратуре предусматривало такие же квалификационные требования, как и к кандидатам на должности судей и адвокатов. Таким образом, помимо наличия юридического образования, **рекомендуется, чтобы Законопроект требовал от кандидатов сдачи специального квалификационного экзамена и, возможно, собеседования.** Кроме того, в Законопроекте можно предусмотреть требование к кандидатам на должности прокуроров о прохождении специальной предварительной подготовки, аналогичной той, которая требуется для судей и адвокатов.⁷⁰
59. Как подчеркнула Венецианская комиссия, для облегчения найма квалифицированных прокуроров, как правило, полезно наличие экспертного органа и/или третьей стороны.⁷¹ **Разработчикам закона следует рассмотреть возможность наделения полномочиями назначения прокуроров независимого прокурорского органа, чей опыт позволит предлагать подходящих кандидатов для назначения, с привлечением при этом внешних экспертов по правовым вопросам для участия в процессе отбора или требованием консультаций с ними Генерального прокурора.**
60. Законопроектом не определен срок полномочий прокуроров. Пожизненное назначение прокуроров, возможно, после испытательного срока, могло бы быть хорошей практикой, поскольку это помогло бы избежать риска того, что прокуроры будут принимать решения, руководствуясь желанием добиться

года № 132-II «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан»), доступную по адресу <<https://adilet.zan.kz/eng/docs/Z000000132>> (на английском языке) и <<https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000132>> (на русском языке). См. также, например, Статью 32 Закона Республики Казахстан «Об адвокатской деятельности и юридической помощи» (Закон Республики Казахстан от 5 июля 2018 года № 176-VI «Об адвокатской деятельности и юридической помощи»).

69 Гвладис Жильерон, Государственные прокуроры в США и Европе: сравнительный анализ с особым акцентом на Швейцарию, Францию и Германию, Springer (2014), стр. 264.

70 В некоторых странах, например во Франции, кандидаты могут быть назначены прокурорами только после прохождения 31-месячной программы обучения в Национальной школе магистратов (Ecole Nationale de la Magistrature), которая доступна только для тех, кто успешно прошел конкурсный отбор. См.: Гвладис Жильерон, Государственные прокуроры в США и Европе: сравнительный анализ с особым акцентом на Швейцарию, Францию и Германию, Springer (2014), стр. 289-290.

71 См. Венецианская комиссия, Доклад о европейских стандартах в отношении независимости судебной системы: Часть II – Прокуратура (2010 г.); и Сборник заключений и отчетов Венецианской комиссии о прокурорах, примечание 7, раздел 3.1.2.1.

повторного назначения⁷² или других должностей по истечении срока их полномочий. В любом случае в **Законопроекте должен быть указан срок назначения прокуроров, предпочтительно пожизненный.**

61. Статьями 9 п. 1 (4)-(5) и Статьей 22 Законопроекта предусмотрено освобождение от должности вышестоящих прокуроров и прокуроров соответственно, но не указаны никакие оснований для принятия таких мер. Указание оснований для увольнения имеет важное значение как гарантия от необоснованного вмешательства в процесс принятия индивидуальных решений и неправомерного политического давления на деятельность прокуратуры, поскольку позволяет оценить, действительно ли любое увольнение является обоснованным и не произвольным. В этом отношении **рекомендуется дополнить Законопроект, обеспечив при этом ясность и объективность оснований для увольнения во избежание произвольного толкования.**

РЕКОМЕНДАЦИЯ D.3.

Обеспечить четкие и объективные квалификационные критерии и критерии отбора, а также проведение отбора и назначения прокуроров на должность на основе справедливого, прозрачного, беспристрастного и конкурентного процесса, основанного на критериях профессиональной компетентности и неподкупности.

РЕКОМЕНДАЦИЯ E.

Уточнить в Законопроекте сроки назначения прокуроров, желательно пожизненно.

4.3. Гендерные факторы и аспекты многообразия при отборе/назначении, карьере и управлении персоналом прокуратуры

62. Гендерный баланс и представительство меньшинств в системах правосудия являются важными факторами более справедливого правосудия, но это также, как правило, обеспечивает большее общественное доверие к системам правосудия, в которых заметно разнообразие в штате сектора правосудия.⁷³ Кроме того, разнообразие в штате может помочь специалистам сектора правосудия более внимательно относиться к различным сообщениям, касающимся различных групп, и, таким образом, преодолеть скрытую предвзятость и бессознательные стереотипы.⁷⁴
63. Законопроект не содержит положения, касающегося сообщений или требований в части гендерного баланса и разнообразия при выдвижении и отборе прокуроров. Статья 14 Конституции признает равенство между всеми людьми, а Закон о государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для

⁷² См. Венецианская комиссия, Отчет о европейских стандартах в отношении независимости судебной системы: Часть II – Прокуратура (2010 г.), в котором говорится, что «87. В целях обеспечения гарантий невмешательства Венецианская комиссия рекомендует: (...) 12. Прокуроры, кроме Генерального прокурора, должны назначаться на срок вплоть до выхода на пенсию».

⁷³ См., например, [ДКВС-БДИПЧ-ООН Женщины, Пособия «Гендер и безопасность» – Пособие 4: Гендер и правосудие](#) (2019), р. 13.

⁷⁴ Там же.

мужчин и женщин запрещает дискриминацию по признаку пола. Тем не менее, по мнению Комитета КЛДЖ, «правовая база по борьбе с дискриминацией фрагментирована и не обеспечивает эффективной защиты от дискриминации в таких областях, как занятость».⁷⁵ Решение Совета министров ОБСЕ в Афинах об участии женщин в политической и общественной жизни призывает государства-участники «рассмотреть возможность принятия конкретных мер для достижения цели гендерного баланса во всех органах законодательной, судебной и исполнительной власти».⁷⁶ Как отмечает КСЭП, «особенно желательно, чтобы при обеспечении соблюдения гендерного баланса процесс назначения, перевода, продвижения по службе и дисциплинарного взыскания прокуроров был четко изложен в письменной форме и был максимально приближен к таковому процессу для судей (...) В таких случаях положения должны предпочтительно устанавливаться законом и применяться под контролем независимого профессионального органа (...), такого как Совет судей или прокуроров, уполномоченного назначать, продвигать по службе и налагать дисциплинарные санкции на прокуроров (...)».⁷⁷

64. С этой целью **рекомендуется дополнить Законопроект положениями, обеспечивающими учет соображений гендерного равенства в процессе назначения.**
65. Также необходимо стремиться к тому, что состав прокуратуры представлял население в целом, в том числе лиц с ограниченными возможностями. Статья 27 Конвенции ООН о правах инвалидов (КПИ) прописывает право инвалидов на труд наравне с другими. Инвалиды также имеют право на равных участвовать в системе правосудия не только в качестве пользователей системы, но и в качестве судей, прокуроров, присяжных и адвокатов. «Равное участие» в профессиях сектора юстиции подразумевает не только то, что критерии отбора и приема на работу должны быть недискриминационными, но и то, что государства обязаны принимать позитивные меры для создания благоприятных условий для реализации полного и равного участия лиц с инвалидностью, а это означает, что должны быть обеспечены надлежащие условия для содействия работе квалифицированных кандидатов. В Международных принципах и руководящих положениях 2020 года, касающихся доступа к правосудию для лиц с инвалидностью, содержатся дополнительные руководящие принципы и рекомендации в этом отношении, в частности, в Принципе 7.⁷⁸
66. Законопроект гласит, что пособия по инвалидности выплачиваются в соответствии с законом (Статья 47(2)). Однако действующая формулировка не предусматривает каких-либо обязательств или действий со стороны государства по содействию возвращению в профессию таких прокуроров, способных продолжать свои обязанности, и созданию для них подходящих условий работы. Таким образом, **рекомендуется дополнить Законопроект положениями, обеспечивающими учет многообразия на протяжении всего процесса назначения, чтобы облегчить представительство лиц с инвалидностью в органах прокуратуры, а также разумно предусмотреть возможность возвращения на работу в случае наступления инвалидности сотрудника.**

75 См. [Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Заключительные замечания по пятому периодическому докладу Казахстана](#) (2019 г.), п. 11.

76 Совет министров ОБСЕ, [Решение № 7/09](#), п. 20.

77 См. КСЕП, [Заключение № 13 \(2018 г.\) о «Независимости, подотчетности и этике прокуроров»](#), пар. 24.

78 См. [Международные принципы и руководящие положения о доступе к правосудию для лиц с ограниченными возможностями](#). Принцип 7 предусматривает, что «инвалиды имеют право участвовать в отправлении правосудия наравне с другими».

67. Крайне важно также, чтобы соображения гендерного равенства и многообразия учитывались при продвижении по службе для обеспечения гендерного баланса и многообразия на всех уровнях, а также для оказания необходимой поддержки этим лицам, чтобы они соответствовали требованиям для процесса найма.
68. В этом свете также важно, чтобы управление кадрами в системе прокуратуры учитывало гендерную проблематику и многообразие. Среди прочего, это должно быть направлено на обеспечение того, чтобы кадровая политика пересматривалась с учетом гендерных аспектов и аспектов многообразия, а также на предмет наличия надлежащей и эффективной дисциплинарной политики и процедур, содержащих положения, запрещающие дискриминацию или домогательства по признаку пола, сексуальной ориентации, гендерной принадлежности или иным основаниям.⁷⁹ В этом отношении полезным справочным документом может служить публикация БДИПЧ «[Гендерный фактор, многообразие и система правосудия](#)» (2019 г.).⁸⁰

РЕКОМЕНДАЦИЯ D.4.

Дополнить Законопроект положениями, обеспечивающими учет соображений гендерного равенства в процессе отбора и назначения.

4.4. Оценка деятельности

69. В Законопроекте отсутствует какое-либо положение о системе оценки деятельности прокуроров. Оценка работы прокуроров часто связана с продвижением по службе и повышением заработной платы: каждого прокурора можно оценивать в каждом отдельном случае или периодически, в течение всей профессиональной карьеры. Кроме того, на национальном уровне оценка работы прокуроров способствует эффективности и действенности всей национальной судебной системы и межведомственного сотрудничества.
70. **Рекомендуется разработать и внедрить систему оценки деятельности прокуроров.** Такая система оценки должна основываться на квалификации прокурора, включая факторы, которые могут быть профессиональными (знание законодательства, умение представлять доказательства в суде, умение писать ходатайства и другие процессуальные документы), личными (способность справляться с нагрузкой, способность принимать решения самостоятельно) и социальными (умение работать с коллегами, уважение к суду, защите и потерпевшему). Лидерские качества также следует учитывать и оценивать при рассмотрении вопроса о продвижении на руководящую должность. **Однако доля оправдательных решений никогда не должны быть частью критериев оценки.**⁸¹

⁷⁹ Там же, стр. 42 и 61. См. также БДИПЧ, [Гендерный фактор, многообразие и система выполнения – Обзор и рекомендации](#) (2019 г.).

⁸⁰ БДИПЧ, [Гендерный фактор, многообразие и система правосудия – Обзор и рекомендации](#) (2019 г.).

⁸¹ См. Венецианская комиссия, Отчет о европейских стандартах в отношении независимости судебной системы: Часть II. Прокуратура, CDL-PI(2022)023, стр. 70-72.

4.5. Беспристрастность и конфликт интересов

71. Поскольку прокуроры должны действовать справедливо и беспристрастно, они не должны участвовать в делах, в которых у них есть личный интерес, и могут подвергаться определенным ограничениям, призванным гарантировать их беспристрастность и честность или восприятие таковых. В любом случае прокуроры также должны избегать публичных действий, противоречащих принципу беспристрастности. В то же время прокуроры имеют эффективное право на свободу слова, религии или убеждений, ассоциации и мирных собраний, которое может быть ограничено только в той мере, в какой это предусмотрено законом и необходимо для сохранения конституционного положения прокуроров.⁸²
72. **Кроме того, в целях содействия добросовестности прокуроров, в дополнение к Законопроекту, рекомендуется, чтобы прокуроры разработали четкие этические стандарты, кодексы профессионального поведения и/или руководство по конфликту интересов, применимое ко всем прокурорам.**

4.6. Иммунитет прокуроров

73. Статья 83(3) Конституции предусматривает, что Генеральный прокурор «не может быть арестован, предан суду, подвергнут административному взысканию в судебном порядке или привлечен к уголовной ответственности без согласия Сената, за исключением случаев задержания на месте преступления или совершения тяжких преступлений». Аналогичное положение содержится в Статье 8(1)(4) Законопроекта.
74. Представляется, что Законопроект не регулирует вопросы подотчетности или функционального иммунитета прокуроров, за исключением упоминания об «подотчетности» Президенту (см. комментарии в Пункте 30 выше). Более того, Статья 27 Законопроекта указывает лишь на то, что «прокуроры несут ответственность, установленную законом». Это положение является слишком широким, и тот факт, что в нем не указывается, к каким формам ответственности оно относится, вызывает серьезную обеспокоенность.
75. В соответствии со Статьей 551 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан Генеральный прокурор пользуется определенными иммунитетами при досудебном расследовании уголовных дел в его отношении.⁸³ Объем иммунитета следует уточнить в Законопроекте и в целом гарантировать функциональный иммунитет за действия, совершенные добросовестно при исполнении служебных обязанностей.
76. Говоря об ответственности прокуроров, КСЭП ссылается на следующие критерии: прокуроры не должны действовать произвольно, должны основывать свои решения на законе и при необходимости давать обоснования, исходя из принципов законности и усмотрения.⁸⁴ Понятие подотчетности также подразумевает предоставление соответствующих отчетов соответствующим заинтересованным сторонам.⁸⁵ Следует также иметь в виду, что определенная степень подотчетности перед политическими ветвями власти, а также перед

82 См. CE, Рекомендация Rec(2000)19 [Комитета министров государствам-членам о роли государственного обвинения в системе уголовного правосудия](#), пар. 6.

83 См. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан, Статья 551 «Досудебное расследование Генеральным прокурором Республики Казахстан».

84 См. КСЕП, [Заключение № 13 \(2018\) «Независимость, подотчетность и этика прокуроров»](#), п. 19 от 23.11.2018.

85 Там же.

судебными органами, общественностью или внутри самой службы обычно уравнивает автономию прокуратуры и ее широкую свободу действий.

77. Иммунитет от уголовной ответственности является исключением из принципа равенства перед законом. По этой причине прокуроры должны быть наделены лишь таким иммунитетом, который необходим для выполнения ими своих функций. В принципе, для этого необходим функциональный иммунитет, то есть иммунитет от гражданской, административной или уголовной ответственности за действия, совершенные добросовестно при исполнении служебных обязанностей.⁸⁶ Как гласят Руководящие принципы ООН, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование: *«Государства обеспечивают, чтобы лица, осуществляющие судебное преследование, могли выполнять свои профессиональные обязанности в обстановке, свободной от угроз, препятствий, запугивания, ненужного вмешательства или неоправданного привлечения к гражданской, уголовной или иной ответственности»*⁸⁷
78. Уголовный кодекс Республики Казахстан предусматривает ряд составов преступлений, по которым прокурор может быть привлечен к уголовной ответственности за отдельные общественно опасные деяния, такие как Статья 413 (заведомо незаконное освобождение от уголовной ответственности), Статья 415 (принуждение к даче показаний) и Статья 416 (фальсификация доказательств и оперативных данных и материалов).⁸⁸ Однако этот список можно расширить. В некоторых странах уголовное законодательство включает и другие правонарушения, по которым прокурор может быть привлечен к ответственности. Например, в ряде европейских стран прокуроры несут уголовную ответственность за непроведение беспристрастного расследования и сокрытие доказательств, которые могут работать в пользу обвиняемого.⁸⁹ Таким образом, **разработчикам закона следует рассмотреть вопрос об уголовной ответственности за эти виды правонарушений.** Это также может помочь устранить общепризнанный дисбаланс между обвинением и ответчиками в ходе судебного разбирательства, как подчеркивается в недавней [Срочной сравнительной записке БДИПЧ о некоторых из предлагаемых Верховным судом приоритетов судебной реформы в Казахстане](#), опубликованной в августе 2022 года.

РЕКОМЕНДАЦИЯ F.

Уточнить объем иммунитета в Законопроекте и в целом гарантировать функциональный иммунитет за действия, добросовестно осуществляемые прокурорами при исполнении ими своих обязанностей.

⁸⁶ См., например, КСЕП, [Римская хартия, Заключение № 9 \(2014 г.\)](#), в котором говорится, что «10. Прокуроры не должны пользоваться общим иммунитетом, но имеют право на функциональный иммунитет при добросовестных действиях по выполнению своих обязанностей».

⁸⁷ [Руководящие принципы ООН, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование](#), п. 4.

⁸⁸ См. Уголовный кодекс Республики Казахстан № 62-VII по адресу <https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31575252&pos=5;-108#pos=5;-108> (на русском языке).

⁸⁹ Например, Статья 63 п. 3 Закона о прокуратуре Республики Армения определяет критерии досрочного прекращения полномочий Генерального прокурора. Эти основания, в том числе, связаны с судимостью, прекращением возбужденного в отношении него уголовного преследования на неоправданном основании, или нарушениями закона или правил поведения прокуроров, наносящими ущерб репутации Генеральной прокуратуры.

4.7. Дисциплинарное производство

79. Правомерность возбуждения дисциплинарных дел в отношении прокуроров считается непреодолимым следствием требований, предъявляемых к прокурорам при исполнении ими своих служебных обязанностей. В частности, ожидается, что в своей деятельности они руководствуются принципами неподкупности⁹⁰ и беспристрастности.⁹¹
80. Помимо уголовной ответственности, Законопроект также должен содержать четкие правовые нормы, касающиеся дисциплинарной ответственности прокуроров. Как указывает КСЭП, прокуроры *«в соответствующих случаях подлежат дисциплинарному взысканию, которое должно быть основано на законе, в случае серьезных нарушений служебных обязанностей (халатность, нарушение обязанности хранить тайну, антикоррупционных правил и т.д.), по ясным и определенным причинам; разбирательства должны быть прозрачными, применяться с установленными критериями и проводиться в органе, независимом от исполнительной власти; затронутые прокуроры должны быть заслушаны и им должна быть разрешена защита с помощью их советников, они должны быть защищены от любого политического влияния и иметь право на апелляцию в суде; любая санкция также должна быть необходимой, адекватной и соразмерной дисциплинарному проступку»*.⁹²
81. Однако важно обеспечить, чтобы решения, принимаемые прокурорами добросовестно и при отсутствии признаков грубой халатности, не приводили к дисциплинарному производству. В целом дисциплинарная ответственность должна наступать только в случаях проступка, а не из-за ошибок или упущений или иного бездействия прокурора, которые могут быть выявлены посредством оценки работы прокуроров.⁹³
82. Кроме того, полномочия налагать санкции на прокуроров могут быть использованы для оказания неправомерного влияния на их профессиональное поведение и решения по конкретным делам. Таким образом, правила, регулирующие дисциплину, должны быть четко изложены в законе, с четкими и подробными положениями о дисциплинарных основаниях, соответствующих (соразмерных) санкциях и четких и прозрачных процедурах, а также с возможностью пересмотра таких решений.⁹⁴ Такое разбирательство должно

90 См. [Руководящие принципы ООН, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование](#), в которых говорится, что «лица, отобранные для осуществления судебного преследования, должны иметь высокие моральные качества». Кроме того, Венецианская комиссия считает, что «очевидно, что система, в которой и прокурор, и судья действуют в соответствии с самыми высокими стандартами порядочности и беспристрастности, обеспечивает большую защиту прав человека, чем система, которая опирается только на судью» (см. также Венецианская комиссия, CDL-AD(2010)040, Доклад о европейских стандартах в отношении независимости судебной системы: Часть II – Судебное преследование, параграфы 17, 19, 22, 61-62). См. также Будапештские руководящие принципы, которые требуют, чтобы прокуроры «всегда соблюдали самые высокие стандарты честности», и Стандарты МАП, которые требуют, чтобы «прокуроры... всегда соблюдали самые высокие стандарты порядочности и добросовестности».

91 См. СМ СЕ, [Рекомендация Rec\(2000\)19](#), пар. 24, в которой указывается, что «[при] исполнении своих обязанностей прокуроры должны, в частности: а. выполнять свои функции честно, беспристрастно и объективно». См. также Руководящие принципы ООН, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование, в которых говорится, что: «[при] исполнении своих обязанностей прокуроры: (а) выполняют свои функции беспристрастно и избегают всякой дискриминации на основе политических убеждений, социального происхождения, расы, культуры, пола или любой другой дискриминации» (пункт 13).

92 См. КСЕП, [Заключение № 13\(2018\) «Независимость, подотчетность и этика прокуроров»](#), п. 47.

93 См. в отношении судей: Срочное промежуточное заключение БДИПЧ по законопроекту о внесении изменений в Закон об организации судов общей юрисдикции, Закон о Верховном суде и некоторые другие законы Польши (по состоянию на 20 декабря 2019 г.), 14 января 2020 г., п. 39.

94 См. Руководящие [принципы ООН, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование](#), пар. 21, в котором говорится, что «21. Разбирательство о наложении дисциплинарных взысканий на лиц, осуществляющих судебное преследование, основывается на законе или нормативных актах. Жалобы на лиц, осуществляющих судебное преследование, в которых утверждается, что они своими действиями явно нарушили профессиональные стандарты, безотлагательно и беспристрастно рассматриваются согласно соответствующей процедуре».

проводиться органом, независимым от каких-либо политических институтов.⁹⁵ Также важно, чтобы прокурорам было предоставлено право быть заслушанными и представленными в ходе дисциплинарного производства.⁹⁶ Дисциплинарное решение должно быть должным образом мотивировано, чтобы обеспечить необходимую возможность обжалования для прокурора, в отношении которого применено дисциплинарное взыскание.

83. Для того чтобы иметь надлежащие дисциплинарные рамки, важно также четко определить обязанности, которые должны выполнять прокуроры. Кроме того, законодатель может проводить различие между различными случаями проступка, в том числе теми, когда может быть достаточно дисциплинарного предупреждения, и более серьезными случаями, которые влекут за собой дисциплинарные взыскания. Некоторые обязанности прокуроров в Казахстане указаны в Статье 10(2) Законопроекта. Однако это положение не затрагивает некоторые важные аспекты, такие как поведение, которое может быть несовместимо с ролью прокурора, или потенциальный конфликт интересов. Кроме того, уклонение от прохождения профессиональной подготовки в Академии правоохранительных органов Генеральной прокуратуры (см. Чтатю 12 Законопроекта) также влечет за собой дисциплинарное предупреждение. Такие действия, указанные в Статье 10(2) Законопроекта, могут повлечь за собой увольнение, но недостатки в службе не обязательно будут настолько серьезными, чтобы повлечь за собой такие серьезные последствия. **Рекомендуется уточнить в Законопроекте дисциплинарные меры в отношении прокуроров, которые должны регулироваться четкими, объективными и прозрачными критериями, с соблюдением справедливых, прозрачных и беспристрастных процедур, исключающих любую дискриминацию и допускающих процедуры обжалования. В частности, должны быть четко определены основания для увольнения.**
84. Хотя критерии дисциплинарного производства не отражены в Законопроекте, Статья 36(1)(2) Законопроекта предусматривает, что дисциплинарное производство возбуждается постановлением прокурора. Положение кажется расплывчатым и вызывает озабоченность. Например, не предусмотрено, что это должен быть прокурор вышестоящей должности, и неясно, может ли прокурор отменить дисциплинарное взыскание постановлением. В любом случае, в целях беспристрастной и справедливой процедуры, **окончательное решение о дисциплинарных взысканиях должно приниматься не одним лицом, а дисциплинарной коллегией, при этом должно обеспечиваться информирование соответствующего прокурора о деле, наличие представителя по его запросу, и возможность делать заявления и оспаривать отрицательные доказательства.**

95 Там же., п. 22: «разбирательство о наложении дисциплинарных взысканий на лиц, осуществляющих судебное преследование, гарантирует объективную оценку и принятие объективного решения. Оно производится в соответствии с законом, Кодексом профессионального поведения и другими установленными стандартами и этическими нормами и в свете настоящих Руководящих принципов».

96 См. [Руководящие принципы ООН, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование](#), п. 21, в котором говорится, что «Лица, осуществляющие судебное преследование, имеют право на справедливое разбирательство. Выносимое решение подвергается проверке независимой стороной».

РЕКОМЕНДАЦИЯ G.

Урегулировать в Законопроекте дисциплинарные взыскания в отношении прокуроров, которые должны регулироваться четкими, объективными и прозрачными критериями, с соблюдением справедливых, прозрачных и беспристрастных процедур, исключая любую дискриминацию и допуская процедуры обжалования, при этом гарантируя четкую определенность оснований для увольнения.

4.8. Жалобы на прокуратуру или прокуроров

85. Статья 25 Законопроекта предусматривает обжалование решений, актов, действий и бездействия прокуратуры и прокуроров. Эти жалобы должны быть рассмотрены вышестоящим прокурором, прежде чем любое из вышеупомянутых действий может быть обжаловано в суде. Такое обращение может оказать существенное влияние на ведение уголовного судопроизводства, когда, например, прокурор злоупотребил своими полномочиями или не действовал от имени подозреваемого в отношении сбора доказательств. В этих обстоятельствах двадцать рабочих дней, отведенные вышестоящему прокурору для рассмотрения жалобы, могут нанести ущерб интересам подозреваемого. Кроме того, неясно, почему Статья 25(2) относится только к Административно-процессуальному кодексу в отношении апелляций, а не к Уголовно-процессуальному кодексу, и это **положение следует пересмотреть. Рекомендуется предусмотреть в данной норме значительно меньший срок рассмотрения жалобы.** Можно было бы предусмотреть, например, срок в 5 рабочих дней.
86. Представляется также целесообразным предусмотреть возможность обжалования в судебном порядке действий (бездействия) и недоработок прокурора (Статья 44). Однако в Законопроекте не содержится подробностей о порядке и сроках подачи жалобы.⁹⁷ Хотя эти вопросы могут быть решены в других законах, в действующем Законопроекте нет ссылок на эти законы. Таким образом, **было бы полезно дать разъяснения по вопросам, связанным с апелляциями, чтобы обеспечить, чтобы последние представляли собой эффективный механизм пересмотра.** Особенно необходимо создать четкие и адекватные механизмы обжалования решений прокурора об отказе в возбуждении уголовного дела у вышестоящих прокуроров и в суде.⁹⁸

5. ФУНКЦИИ ПРОКУРАТУРЫ

87. Как упоминалось выше, внутренняя организация прокуратуры является одним из основных факторов, способствующих независимости прокуроров.

97 См. [Бордосскую декларацию](#), п. 9, в которой говорится, что «Любой предусмотренный законом пересмотр решения прокурора о привлечении или непривлечении к уголовной ответственности должен осуществляться на основе принципов беспристрастности и объективности. При этом во всех случаях необходимо должным образом учитывать интересы потерпевшего лица».

98 См. Венецианская комиссия (2010 г.), Отчет о европейских стандартах в отношении независимости судебной системы: Часть II – Прокуратура, в котором говорится, что «87. В целях обеспечения гарантий невмешательства Венецианская комиссия рекомендует: (...) 10. Самые большие проблемы с подотчетностью (или, скорее, отсутствием подотчетности) возникают, когда прокуратура решает не возбуждать уголовное дело. Если средства правовой защиты отсутствуют — например, для лиц, ставших жертвами преступных действий, — то существует высокий риск неподотчетности».

5.1. Функции Генерального прокурора

88. В Статье 9(1)1(16) Законопроекта говорится о том, что Генеральный прокурор имеет право «обращаться» в Конституционный суд в соответствии со Статьей 72(4) Конституции. Эта новая прерогатива Генерального прокурора была введена в рамках конституционных поправок, принятых на референдуме в июне 2022 года.⁹⁹ Это положение допускает официальное толкование норм Конституции по запросу Генерального прокурора. Однако действующая редакция Статьи 9(1)1(16), предоставляющая право на обращение в Конституционный суд за официальным толкованием, носит весьма общий характер, что отражает широкие надзорные функции Генерального прокурора, полномочия которого не ограничиваются областью уголовного права (см. Подраздел 2 выше)
89. Кроме того, следует отметить, что полномочия по Статье 9(1)1(17), которая предусматривает обжалование *«судебных актов, противоречащих Конституции, законам и актам Президента Республики Казахстан»*, не обязательно и обширно с точки зрения оснований для возможного вмешательства. Также неясно, что подразумевается под *«по имеющимся основаниям, в случае их наличия»*. Таким образом, нынешняя формулировка может привести к правовой неопределенности, если она означает, что государственный обвинитель может иметь полномочия на пересмотр таких судебных актов после их принятия, что противоречит принципу правовой определенности, который требует соблюдения *res judicata*, т.е. принципа окончательности судебных решений,¹⁰⁰ несмотря на полагание частных сторон на соответствующие судебные акты. Таким образом, в той мере, в какой такое право действительно признано необходимым, **целесообразнее было бы ограничить основания для оспаривания вопиющим несоответствием соответствующего судебного акта Конституции**: любые проблемы, вытекающие из подхода, отраженного в соответствующем судебном акте, могут быть решены в ходе последующего судебного разбирательства.
90. Кроме того, текущая формулировка Статьи 9(1)1(18)-(20) Законопроекта вызывает озабоченность в отношении ее соответствия нормам права. Согласно этим положениям Генеральный прокурор наделяется правом *«18) обращаться в Верховный Суд с предложениями о даче разъяснения судам в отношении судебной практики по гражданским, уголовным, административным и иным делам; 19) приостанавливать исполнение судебных актов в порядке, установленном уголовным и гражданским процессуальным законодательством Республики Казахстан; 20) вносить предложения о лишении неприкосновенности особо привилегированных лиц и привлечении их к административной и уголовной ответственности;»*. Эти положения отражают чрезмерно широкий круг полномочий Генерального прокурора (см. Подраздел 2 выше). Предоставление Генеральному прокурору права обращаться в Верховный суд с предложениями о даче разъяснения судам в отношении судебной практики создает впечатление, что прокуратура берет на себя роль вышестоящих судов, что несовместимо с принципами верховенства права и обеспечения разделения властей. Неясно, будут

⁹⁹ Новая Статья 72(4) Конституции гласит: «Конституционный Суд по представлению Генерального прокурора Республики рассматривает вопросы, указанные в подпунктах 3) и 4) пункта 1 настоящей статьи [т.е. 3. рассматривать международные договоры Республики на предмет их соответствия конституции до их ратификации; 4. официально толковать нормы Конституции], а также нормативные правовые акты Республики Казахстан на предмет их соответствия Конституции Республики».

¹⁰⁰ См., например, Венецианская комиссия, [Контрольный список по вопросам верховенства права](#), часть II, раздел В (8). См. также, например, БДИПЧ-Венецианская комиссия, Совместное заключение по проекту Конституции Кыргызской Республики (2021 г.), пар. 92.

ли разъяснения Верховного суда обязательными для нижестоящих судов или нет. В этом отношении в Киевских рекомендациях БДИПЧ (2010 г.) четко указано, что *«такие документы не должны быть обязательными для нижестоящих судов. В противном случае, подобные акты создают ограничения для индивидуальной независимости судьи»*.¹⁰¹ Как правило, единообразие толкования закона должно вырабатываться посредством последовательного судебного разбирательства и изучения судебной практики, но также без обязательной силы.

91. Аналогичные опасения применимы к делам о приостановлении исполнения судебных актов, если это означает, что на практике Генеральный прокурор может повторно открыть дело, по которому вынесено окончательное судебное решение, что опять-таки противоречило бы принципу *res judicata*; и в любом случае, как правило, такие права предоставляются исключительно судам. Таким образом, **рекомендуется пересмотреть эти положения, чтобы они соответствовали принципам верховенства права.**

РЕКОМЕНДАЦИЯ Н.

Полностью пересмотреть прерогативу Генерального прокурора в соответствии со Статьей 9 Законопроекта запрашивать разъяснения у Верховного суда, если такие запросы не имеют явно не обязательной силы, и приостанавливать исполнение судебных актов, что обычно закрепляется исключительно за судами.

5.2. Функция надзора — аудит соблюдения правовых норм и оценка принятых актов

92. Статья 10(1)(1) Законопроекта гласит, что прокурорам предоставлено право *«проводить аудит и проверку соблюдения законодательства, а также оценку актов, вступивших в законную силу»*. Эти вопросы более предметно рассматриваются в статьях 18-21. Статья 18(2) определяет несколько обстоятельств, при которых проводятся проверки соблюдения законодательства, но только в Подпункте 3 конкретно рассматриваются доказательства правонарушения как основания для инициирования такого потенциально серьезного вмешательства. Следует отметить, что положения Статьи 18 предполагается применять в соответствии со Статьей 24. Статья 24(1)(4) предусматривает, что заявление может быть подано на основании *«информации о готовящемся или совершаемом преступлении или о угроза национальной безопасности или общественной безопасности»*. Следует отметить, что формулировка, обосновывающая порядок проведения аудита соблюдения законодательства, не дает никаких гарантий достоверности такой информации. Более того, основание для такого аудита, предусмотренное Статьей 24(1)(5) — выполнение *«плана работы прокуратуры»* совершенно не связано с какими-либо основаниями подозревать несоблюдение закона. В случае принятия решения о сохранении за прокурорами полномочий на проведение аудита соблюдения закона **было бы целесообразнее, чтобы решение о проведении аудита соблюдения основывалось на достоверных основаниях подозрения в том, что**

¹⁰¹ БДИПЧ, Рекомендации Киевской конференции по вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии (2010), п. 35.

имело или имеет место нарушение закона, с тем чтобы не допускать неправомерного вмешательства в деятельность лиц, в отношении которых проводятся такой аудит.

93. Следует отметить, что права и обязанности проверяемых лиц, предусмотренные Статьей 19, представляются разумными. В то же время, учитывая потенциальное влияние на право на неприкосновенность частной жизни, такие меры проверки или обыска должны быть необходимыми и соразмерными законной цели; и разрешение на проведение таких обысков должно подлежать эффективному судебному контролю (см. Пункт 19 выше).¹⁰² В более общем плане здесь могут возникнуть разногласия относительно того, может ли быть отказано в доступе к объекту, информации и документам прокурору, проводящему проверку, или такой доступ должен быть предоставлен. Представляется, что ни это положение, ни какие-либо другие положения Законопроекта не содержат ничего, объясняющего, как должны разрешаться такие коллизии. Таким образом, **рекомендуется уточнить в соответствующих положениях, как следует разрешать такие потенциальные разногласия.**
94. Проверка соблюдения законодательства, предусмотренная Статьей 20, представляется менее обременительной, чем аудит соблюдения законодательства, поскольку она проводится без посещения прокурорами. Однако из пяти оснований для принятия решения о проведении такой проверки только одно фактически содержит ссылку на вопрос о несоблюдении законодательства: Статья 20(2)(2) предусматривает, что проверка может быть проведена на основании *«сведений о правовых несоответствиях и данных, полученные прокуратурой из других источников, в том числе по заявлениям»*. Следует отметить, что проведение проверки вряд ли будет целесообразным при отсутствии основания для формулирования вывода о наличии конкретной проблемы соблюдения законодательства. В связи с этим **рекомендуется пересмотреть это положение и отразить в нем требование о наличии доказательной базы для вывода о наличии проблемы соблюдения законодательства до проведения проверки.**
95. Статья 26(3)-(4) предусматривает, что прокуроры обладают значительными полномочиями требовать предоставления информации и документов. Нынешняя формулировка представляет собой потенциальное вмешательство в право на уважение частной жизни, гарантированное Статьей 17 МПГПП. Кроме того, поскольку эти положения не устанавливают четких ограничений на последующее использование такой информации и документов, существует потенциальный риск того, что принудительное раскрытие информации может привести к самооговору затронутых лиц, что противоречит Статье 14 п. 3(g) Международного пакта о гражданских и политических правах, который гласит, что *«3. Каждый имеет право при рассмотрении любого предъявляемого ему уголовного обвинения как минимум на следующие гарантии на основе полного равенства: (...) (g) не быть принуждаемым к даче показаний против самого себя или к признанию себя виновным»*. Для защиты от таких рисков такие положения обычно требуют, чтобы суд санкционировал наложение соответствующего обязательства. Более того, хотя в случаях срочности, таких как случаи, предусмотренные в Пункте 4, предварительное разрешение может не требоваться, соответствующие права в таком случае требуют, чтобы рассмотрение соответствующего материала не

¹⁰² См., например, Венецианская комиссия, Заключение на проект Закона о прокуратуре Украины (CDL-AD(2012)019), п. 10. См. также, для сравнения, ЕСПЧ, Гиллан и Куинтон против Соединенного Королевства, Заявление № 4158/05, Решение от 12 января 2010 г., пп. 80-83.

могло осуществляться до тех пор, пока суд не определит, требуют ли права в соответствии с МПГПП того, чтобы некоторые или все из них не были раскрыты. Таким образом, **рекомендуется соответствующим образом пересмотреть Статью 26(3)-(4).**

96. Кроме того, Статья 26(7) в ее нынешней редакции предусматривает полномочия прокуроров вызывать и требовать объяснений *«в рамках проверки соблюдения законодательства, проверки или оценки вступивших в законную силу актов, рассматриваемых заявлений и осуществления иных полномочий...»*. Однако неясно, в какой степени обязанность соблюдать это обязательство зависит от привилегии не свидетельствовать против самого себя и права на защиту в соответствии со Статьей 14 МПГПП. **Статью 26(7) следует пересмотреть в свете приведенных выше замечаний.**

5.3. Прокурорские акты

97. Статья 32(3) гласит, что *«нерассмотрение, а также ненадлежащее рассмотрение, неисполнение актов прокуратуры либо невыполнение законных требований прокурора влекут ответственность, установленную законами Республики Казахстан»*. Следует отметить, что данное положение не представляется достаточно точным для целей наложения уголовного наказания в свете принципа правовой определенности. Таким образом, **фразу «ненадлежащее рассмотрение» рекомендуется исключить**. Кроме того, Пункт 1 Статьи 33 предусматривает, что *«[в] случаях, предусмотренных законом, прокуроры обязаны давать санкцию (согласие) на совершение определенных действий по ограничению прав или на получение сведений, содержащих охраняемую законом тайну»*. Следует отметить, что **данное положение следует дополнить, чтобы прокурор не мог дать согласие на ограничение прав, предусмотренных МПГПП**, иначе такая санкция может нарушить основные права и свободы, охраняемые данным правовым актом.
98. Статья 34(2)(2) гласит, что прокуроры уполномочены давать письменные указания в отношении *«мероприятий по сбору оперативной информации и тайных следственных действий»*. Формулировка звучит слишком двусмысленно: право давать указания по этой норме, как представляется, распространяется не только на негласные следственные действия, но и на обыск и выемку. Если это так, то это положение не соответствует требованиям Статьи 17 МПГПП,¹⁰³ которая подразумевает, что такие действия могут быть санкционированы только судами, а не прокурорами. Таким образом, рекомендуется пересмотреть это положение, чтобы обеспечить, чтобы такие указания давались в первую очередь после получения соответствующей судебной санкции.
99. Право на опротестование *«...действий, противоречащих Конституции, законам, международным договорам, ратифицированным Казахстаном, и актам Президента Республики Казахстан, актам, вступившим в законную силу, решений и действий (бездействия) государственных органов, учреждений, организаций, должностных лиц и иных уполномоченных лиц»*, закрепленное в Статье 37, может повлечь за собой обязанность соблюдать требование об отмене незаконного акта или приведении его в соответствие с Конституцией, законами и актами Президента Республики Казахстан, а также международными договорами

¹⁰³ См. [МПГПП ООН](#), Статья 17 гласит: «1. Никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции или незаконным посягательствам на его честь и репутацию. 2. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств».

и нормативные правовые акты, ратифицированные Казахстаном. Это может не выглядеть проблематичным, поскольку речь идет лишь о действиях государственных организаций. Однако существует вероятность того, что акты, вступившие в законную силу, которые могут быть обжалованы, являются актами, на которые опиралось физическое или юридическое лицо, и им могут быть причинены убытки в случае отмены акта. Таким образом, необходимо уточнить, какие механизмы существуют для учета неблагоприятных последствий отмены, если таковые имеются, когда могут быть затронуты интересы лица или организации, действующих добросовестно. Если такие механизмы предусмотрены в других законах, необходимо сделать отсылку к этим законам, в противном случае целесообразно включить такой механизм в данное положение.

100. Статья 42 Законопроекта предусматривает возможность прокурора разъяснять физическим и юридическим лицам недопустимость нарушения закона и предупреждать их об установленной законом ответственности. Данное полномочие направлено на предупреждение правонарушений, обеспечение общественной безопасности, защиту прав и свобод человека, а также применимо в случаях, когда прокурор располагает сведениями о готовящихся противоправных действиях. Следует отметить, что такие разъяснения и предупреждения прокуроры могут давать не только в письменной, но и устной или публичной форме. Учитывая возможную ответственность и тот факт, что характер объяснения и предупреждения или даже его существование могут быть оспорены, было бы более уместно, чтобы все такие объяснения и предупреждения во всех случаях давались в письменной форме. **Это положение следует соответствующим образом пересмотреть.**

101. Пунктом 2 Статьи 43 настоящего Законопроекта предусмотрена возможность опубликования в средствах массовой информации прокурорских актов о незаконных действиях и решениях органов и должностных лиц, нарушающих конституционные и иные охраняемые законом права и интересы человека и гражданина, юридических лиц и государства. Данная норма направлена на обеспечение гласности прокурорской деятельности, что в принципе похвально. **Однако, учитывая, что акты прокуратуры подлежат обжалованию в порядке, предусмотренном Статьей 44, рекомендуется не публиковать их до тех пор, пока не будет исчерпана возможность обжалования соответствующего акта.** Невыполнение этого требования может нанести неоправданный ущерб репутации лица в случаях, когда прокурорский акт отменяется в апелляционном порядке, что противоречило бы Статье 17 МПГПП.¹⁰⁴

5.4. Составление законопроектов

102. Статья 31 регулирует участие прокуратуры в законотворческом процессе. Данное положение позволяет прокурорам вносить законодательные предложения по совершенствованию действующего Законодательства. Хотя в части 1 этой Статьи говорится, что участие прокуроров должно быть *«в пределах их компетенции»*, это положение обширно, поскольку цель предложений – обеспечить соответствие законодательства *«новым потребностям правового регулирования общественных отношений»*, что потенциально охватывает большинство аспектов того, что может регулировать законодательство. Кроме того, Статья 31(2) устанавливает

¹⁰⁴ Статья 17 п. 1 [МПГПП ООН](#) гласит: «Никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции или незаконным посягательствам на его честь и репутацию».

отдельное положение в отношении согласования «проектов нормативных правовых актов, затрагивающих компетенцию и функции прокуратуры». Указание назначения этой функции как «обеспечивающей верховенство права» представляется излишним, так как данное положение относится к изменению законодательства, а не к устранению нарушения закона. **Исходя из вышеизложенного, рекомендуется ограничить данное положение согласованием «проектов нормативных правовых актов, затрагивающих компетенцию и функции прокуратуры», в соответствии с современными международными тенденциями в отношении прокуратуры.**

6. РЕКОМЕНДАЦИИ, КАСАЮЩИЕСЯ ПРОЦЕССА ПРИНЯТИЯ ЗАКОНОПРОЕКТА

103. Государства-участники ОБСЕ взяли на себя обязательство обеспечить, что *«законы, принятые по завершении соответствующей гласной процедуры, и административные положения публикуются, что является условием их применения»* (Копенгагенский документ 1990 г., п. 5.8).¹⁰⁵ Кроме того, в ключевых обязательствах указано, что «законодательство будет разрабатываться и приниматься в результате открытого процесса, отражающего волю народа либо непосредственно, либо через избранных им представителей.» (Московский документ 1991 г., п. 18.1).¹⁰⁶
104. Кроме того, в Контрольном перечне вопросов верховенства права Венецианской комиссии подчеркивается, что общественность должна иметь реальную возможность внести свой вклад.¹⁰⁷ Кроме того, Статья 25 МПГПП гарантирует право каждого гражданина на участие в ведении государственных дел, а Комитет ООН по правам человека, договорный орган, контролирующий выполнение Пакта, заявил, что «ведение государственных дел представляет собой широкое понятие, связанное с осуществлением политических полномочий, в частности, с реализацией законодательных, исполнительных и административных полномочий. Оно охватывает все аспекты государственного управления, а также разработку и осуществление политики на международном, национальном, региональном и местном уровнях».¹⁰⁸
105. Как таковые, консультации с общественностью представляют собой средство открытого и демократического управления, поскольку они ведут к большей прозрачности и подотчетности государственных учреждений и помогают обеспечить выявление потенциальных разногласий до принятия закона.¹⁰⁹ Для их эффективности Консультации по проектам законодательства и политики должны быть инклюзивными и предоставлять соответствующим заинтересованным сторонам достаточно времени для подготовки и представления рекомендаций по проектам Законодательства.¹¹⁰ Чтобы гарантировать эффективное участие, механизмы консультаций должны позволять вносить свой вклад на ранней стадии и на протяжении всего процесса,¹¹¹ то есть не только при подготовке проекта

¹⁰⁵ См. [Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 г.](#).

¹⁰⁶ См. [Московский документ ОБСЕ 1991 г.](#).

¹⁰⁷ См. Венецианская комиссия, [Контрольный список по верховенству права](#), Часть II.A.5.

¹⁰⁸ См. [Замечание общего порядка № 25 \(1996 г.\) о праве на участие в государственных делах, праве голоса и праве на равный доступ к государственной службе \(статья 25\)](#), п. 5.

¹⁰⁹ Там же.

¹¹⁰ В соответствии с рекомендациями международных и региональных органов и передовой практикой в регионе ОБСЕ консультации с общественностью обычно длятся от минимум 15 дней до двух или трех месяцев, хотя при необходимости этот срок может быть продлен с учетом, в частности, характера, сложности и размера предлагаемого проекта акта и подтверждающих данных/информации. См., например, БДИПЧ, Заключение по проекту Закона Украины «Об общественных консультациях» (1 сентября 2016 г.), пп. 40-41.

¹¹¹ См. БДИПЧ, Оценка законодательного процесса в Кыргызской Республике (октябрь 2015 г.), п. 63. См. также БДИПЧ, [Руководство по защите правозащитников](#) (2014 г.), Раздел II, подраздел G о праве на участие в общественных делах.

соответствующими министерствами, но и при его обсуждении в Парламенте (например, посредством организации общественных слушаний).

106. Также важно, чтобы было выделено надлежащее время для подготовки и принятия законодательных поправок, особенно когда они касаются принятия совершенно нового закона по вопросу, представляющему большой общественный интерес. В этом контексте и Правительство, и Парламент должны иметь достаточно времени для рассмотрения и оценки предложенного законопроекта, а также для профессионального учета мнений персонала и соответствующего комитета и рассмотрения мнений заинтересованных сторон из различных юридических профессий, в том числе судебных органов, прокуроров и адвокатов, а также организаций гражданского общества и других внешних экспертов. В принципе, должны быть установлены адекватные временные рамки до разработки политики и последующего процесса разработки законопроектов, а также для надлежащей проверки проектов законов и законодательной политики на соответствие международным стандартам в области прав человека, включая оценку воздействия в части гендерного равенства и многообразия на всех стадиях законотворческого процесса.¹¹² Преимущество общественных консультаций по законопроектам заключается в том, что зачастую только на этом этапе заинтересованные лица могут начать правильно понимать или полностью воспринимать то, что предлагается. В то же время может быть уместным проведение общественных консультаций на более ранних стадиях законодательного процесса, когда предложения правительства уже достаточно выкристаллизованы для того, чтобы консультации имели смысл, но политика еще не полностью разработана и воплощена в законопроекте.¹¹³

107. Таким образом, **органам государственной власти рекомендуется обеспечить проведение прозрачных, инклюзивных, всесторонних и конструктивных общественных консультаций по Законопроекту с участием, среди прочих, представителей прокуратуры, судебных и адвокатских ассоциаций, научных кругов и организаций гражданского общества. Кроме того, рекомендуется проводить такие консультации своевременно, предоставляя заинтересованным сторонам достаточно времени для ознакомления с Законопроектом и подготовки конструктивных отзывов для содержательного процесса консультаций.**

108. Кроме того, следует иметь в виду, что принятие закона не является завершением законодательного процесса, поскольку последний представляет собой непрерывный цикл, и, таким образом, принятый закон впоследствии должен быть оценен с точки зрения его последствий и воздействия, чтобы увидеть, соответствует ли он намеченным целям.¹¹⁴

[КОНЕЦ ТЕКСТА]

¹¹² См. БДИПЧ, [Оценка законодательного процесса в Грузии](#) (30 января 2015 г.), пп. 6-7.

¹¹³ См. БДИПЧ, Оценка законодательного процесса в Кыргызской Республике (октябрь 2015 г.), п. 67.

¹¹⁴ ОЭСР: Передовые подходы регулирования в Европейском союзе, 2019 г., Глава 4: Постфактум обзор законов и нормативных актов в Европейском союзе.