

УДК 343.13(574)

Е. Н. Пархоменко

НАЧАЛО ДОСУДЕБНОГО ПРОИЗВОДСТВА ПО НОВОМУ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОМУ КОДЕКСУ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

E. N. Parkhomenko

START NEW PRETRIAL PROCEEDING IN THE CRIMINAL PROCEDURE CODE THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

В статье анализируются нормы нового Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан, регулирующие порядок приема, регистрации и разрешения заявлений и сообщений об уголовных правонарушениях. Исключение стадии возбуждения уголовного дела из уголовного процесса, внедрение Единого реестра досудебных расследований потребовали иной правовой регламентации, обеспечивающей конституционные права граждан на защиту от преступных посягательств, обязательность и своевременность принятия мер по заявлениям и сообщениям об уголовных правонарушениях. Данные вопросы рассматриваются в сравнении с положениями ранее действовавшего уголовно-процессуального законодательства Республики Казахстан и отдельных норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. При этом приведен ряд статистических данных о результатах правоприменительной практики в анализируемой сфере.

Ключевые слова: начало досудебного расследования, порядок приема и учета заявлений и сообщений о преступлениях, единый реестр досудебных расследований.

The article analyzes the provisions of the new Criminal Procedure Code of the Republic of Kazakhstan governing the admission, registration and permit applications and reports of criminal offenses. Exception stage criminal case of criminal proceedings, the introduction of the Unified Register of pre-trial investigations require a different legal regulation ensuring the constitutional rights of citizens to be protected from criminal attacks, commitment and timely action on the statements and reports of criminal offenses. These issues are discussed in comparison with the pre-existing provisions of the criminal procedure legislation of the Republic of Kazakhstan and certain provisions of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation. At the same time, it is a series of statistics on the results of law enforcement in the test area.

Keywords: early pre-trial investigation, the procedure for receiving and accounting statements and reports of crimes, a single register of pre-trial investigations.

1 января 2015 года вступил в действие новый Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан, который коренным образом изменил процессуальную деятельность правоохранительных и судебных органов, установил новые и исключил ранее существовавшие в уголовном процессе институты, определил новый объем процессуальных полномочий лиц, участвующих в уголовном производстве.

К числу основных новелл можно отнести такие, как, например, исключение

процедур предъявления следователем обвинения на стадии предварительного следствия и возвращения судом дел на дополнительное расследование, сокращение количества следственных действий, проводимых с участием понятых, введение в уголовный процесс института процессуального соглашения или так называемой сделки с правосудием, появление новых процессуальных лиц — следственного судьи, который выполняет конкретные процессуальные функции, в

159

Гражданское и уголовное
судопроизводство



том числе решает вопрос санкционирования ареста в качестве меры пресечения, а также процессуального прокурора, осуществляющего надзор за законностью на всей стадии уголовного процесса.

К числу наиболее значимых следует отнести то, что в новом УПК РК кардинально изменен порядок начала уголовного процесса, что являлось одной из приоритетных задач по реформированию и упрощению уголовного судопроизводства.

В новом УПК РК отсутствует стадия возбуждения уголовного дела, все предусмотренные ранее действовавшим УПК нормы, регулирующие производство предварительной (доследственной) проверки, исключены.

Так, ст. 179 УПК РК (начало досудебного расследования) главы 23 с одноименным названием устанавливает, что началом досудебного расследования является регистрация заявления, сообщения об уголовном правонарушении в Едином реестре досудебных расследований (ЕРДР) либо первое неотложное следственное действие. О начале досудебного расследования в течение суток уведомляется прокурор [3].

Таким образом, законодательно установлено, что моментом начала досудебного производства, т. е. началом расследования (проведения следственных действий) является фактическая регистрация заявления, сообщения об уголовном правонарушении в Едином реестре досудебных расследований либо любое первое неотложное следственное действие.

Исключение из уголовного процесса научно-разработанной и применявшейся на практике длительный период стадии возбуждения уголовного дела обусловило необходимость процессуального разрешения ряда вопросов, вытекающих из самой логики уголовно-процессуальной деятельности и правоприменительной практики.

Так, требовали новой регламентации вопросы о порядке регистрации заявлений, сообщений и информации об уголовных правонарушениях (преступлениях), возможности проведения неотложных следственных действий без регистрации в ЕРДР, объеме регистрируемых заявлений (расследований) и отграничении их от поступающих в органы уголовного преследования заявлений иного характера, например, содержащих сведения об административных правонарушениях или дисциплинарных проступках, либо требующих мер уголовного преследования, но фактически содержащих сведения о гражданско-правовых отношениях.

Указанные и другие вопросы процессуального характера активно обсуждались в подготовительный период перед принятием нового УПК РК и в большинстве своем нашли разрешение в нормах кодекса.

В частности, ст. 180 УПК РК устанавливает, что поводами к началу досудебного расследования служат достаточные данные, указывающие на признаки уголовного правонарушения при отсутствии обстоятельств, исключающих производство по делу.

К ним отнесены заявления физического лица либо сообщение должностного лица государственного органа или лица, выполняющего управленческие функции в организации, об уголовном правонарушении либо безвестном исчезновении лица, явка с повинной, сообщения в средствах массовой информации, а также рапорт должностного лица органа уголовного преследования о подготавливаемом, совершаемом или совершенном уголовном правонарушении.

Анализируя указанные поводы к началу досудебного производства, следует отметить, что они практически идентичны поводам к возбуждению уголовного дела, предусмотренным ст. 177 ранее действовавшего УПК РК.

В свою очередь, данные поводы к возбуждению уголовного дела были схожи с отраженными в ст. 140 УПК РФ, где к ним отнесены: заявление о преступлении, явка с повинной, сообщение из иных источников, постановление прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании [4].

Необходимо отметить, что в новом УПК РК отдельно не указано об основаниях для начала досудебного производства (для возбуждения уголовного дела по УПК РФ).

В то же время требование об обязательности наличия «достаточных данных, указывающие на признаки уголовного правонарушения, при отсутствии обстоятельств, исключающих производство по делу» законодателем сохранено, но указано в определении самого повода к началу досудебного производства.

Подобная юридическая конструкция создает возможность и необходимость определения соответствующими процессуальными лицами этих самых «достаточных данных», т. е. субъективной оценки.

В этой связи остается актуальным вопрос обеспечения полноты регистрации всех поступивших поводов и воспрепят-

ствования фактам укрытия их от учета, т. е. от начала досудебного расследования.

С другой стороны, практика деятельности правоохранительных органов показывает, что требуется отграничивать поводы к началу досудебного производства от заявлений, сообщений и информации, не имеющих признаков уголовно наказуемых деяний.

Так, согласно статистическим данным, за 2014 год органами уголовного преследования Республики Казахстан зарегистрировано в КУЗИ (книга учета заявлений и информации) 2 299 676 заявлений и сообщений о происшествиях, по которым возбуждено 349 135 уголовных дел и проведено доследственных проверок с принятием процессуальных решений, что составляет всего 15,2%.

В то же время по 1 653 113, или 71,8%, приняты иные решения, в т. ч. списано в номенклатурное дело, направлены для применения мер административного, дисциплинарного характера¹.

Указанные данные объективно свидетельствуют, что в целях процессуальной экономии сил и средств правоохранительных органов, скорейшего принятия законного решения и, что представляется наиболее важным, пресечения фактов необоснованного вовлечения граждан и юридических лиц в уголовный процесс, необходимо отграничивать поводы к началу досудебного производства от заявлений и сообщений иного характера.

Данные вопросы в новом УПК РК разрешены следующим образом.

Статьей 179 УПК предусмотрено, что досудебное расследование обязательно по всем заявлениям, сообщениям об уголовных правонарушениях, за исключением дел частного обвинения. При наличии в поступившем заявлении, сообщении сведений, по которым уголовное преследование осуществляется в частном порядке, материалы направляются в соответствующий суд по подсудности, о чем уведомляется заявитель.

При наличии в поступившем заявлении, сообщении сведений о признаках административного правонарушения либо дисциплинарного проступка обращение в течение трех суток передается сопроводительным письмом в уполномоченный государственный орган или должностному лицу.

Кроме того, согласно ч. 5 ст. 181 УПК РК при отсутствии достаточных данных,

указывающих на признаки уголовного правонарушения, заявления и сообщения, требующие проведения ревизий и проверок уполномоченных органов для установления признаков уголовного правонарушения, без регистрации в ЕРДР в течение трех суток направляются для рассмотрения уполномоченным государственным органам.

Таким образом, законодатель установил обязательность досудебного расследования по всем заявлениям и сообщениям об уголовных правонарушениях, при этом сохранил возможность принятия иных решений при отсутствии достаточных данных, указывающих на признаки уголовного правонарушения.

Важно отметить, что новым УПК РК прямо установлена компетенция Генерального прокурора Республики Казахстан в сфере приема и регистрации заявлений и сообщений об уголовных правонарушениях.

Так, согласно ч. 3 ст. 180 УПК РК порядок приема и регистрации заявлений и сообщений об уголовных правонарушениях, а также порядок ведения ЕРДР определяются Генеральным прокурором Республики Казахстан.

Данное положение УПК РК позволило на подзаконном уровне детально регламентировать алгоритм действий правоохранительных органов в сфере приема, учета и регистрации заявлений, сообщений и информации о правонарушениях и происшествиях.

Приказом Генерального прокурора Республики Казахстан № 89 от 19 сентября 2014 года утверждены Правила приема и регистрации заявлений и сообщений об уголовных правонарушениях, а также порядок ведения Единого реестра досудебных расследований (далее — Правила) [1].

Согласно Правилам, ЕРДР — это автоматизированная база данных, в которую вносятся сведения о поводах к началу досудебного расследования, перечисленных в УПК РК, принятых по ним процессуальных решениях, произведенных действиях, движении уголовного производства, заявителях и участниках уголовного процесса.

Основанием для работы в автоматизированной базе данных (Системе) является регистрация в ней, а также наличие электронной цифровой подписи на соответствующем носителе.

В соответствии с Законом Республики Казахстан «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» электронная цифровая подпись равно-

¹ База данных «Автоматизированная информационная система единая унифицированная статистическая система» — БД АИС ЕУСС.





значна собственноручной подписи лица и может использоваться должностными лицами при удостоверении электронных документов, издаваемых ими в пределах их полномочий [2].

Во исполнение совместного приказа Генерального прокурора РК от 30.12.2013 г. № 124, Министра внутренних дел РК от 28.12.2013 г. № 758 и Председателя АБЭКП РК от 28.12.2013 г. № 425 велась работа по поэтапному внедрению электронного заполнения и подписания учетных документов с помощью ЭЦП. В настоящее время электронный ввод информационных учетных документов внедрен повсеместно, что значительно облегчило переход к работе по новому УПК РК.

ЕРДР представляет собой единую электронную систему для всех правоохранительных органов страны, которым предоставлен соответствующий доступ, система и объем доступа к ней строятся на принципах присвоения пользователям ролей в зависимости от их компетенции, установленной УПК. Правоохранительным органам, точнее их техническим подразделениям, предоставлено право ввода конкретных пользователей в систему на уже созданные роли — соответственно, дознавателей, следователей, начальников подразделений.

Доступ имеют и соответствующие руководители органов и подразделений для осуществления ведомственного контроля, так называемые аналитики. Соответствующий доступ имеется и у прокуроров — для осуществления надзорных полномочий.

При регистрации заявлений, сообщений о правонарушениях, расследовании уголовного дела, выполнении следственных действий и принятии процессуальных решений заполняется электронная форма, которая при сохранении автоматически подписывается ЭЦП сотрудника.

Правилами установлен порядок регистрации всех поступающих в органы уголовного преследования заявлений, сообщений и информации о правонарушениях и происшествиях, в том числе о тех, которые изначально не дают оснований для определения наличия признаков уголовного правонарушения и требуют проверки.

К таковым чаще всего можно отнести сообщения по 102 или иным каналам экстренной связи (101, 112 и др.), где, как правило, требуется дополнительно выяснять их характер и достоверность, в том числе с выездом на указанное место происшествия или правонарушения.

Однако это не означает, что они должны оставаться без учета и регистрации.

С этой целью Правилами, по аналогии с действовавшим ранее КУЗИ (Книга учета заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях, происшествиях), установлен общий порядок приема и учета всех поступающих заявлений и сообщений в Книге учета информации, сведения в которую вносятся дежурной частью органов уголовного преследования либо лицами, ответственными за прием и учет таких сообщений (прокуратура, Министерство обороны, где нет дежурных частей). Это дает возможность фильтрации поступающей информации путем регистрации сообщений, не содержащих признаки уголовного правонарушения.

КУИ также представляет собой автоматизированную базу данных, которая взаимосвязана с ЕРДР и, по сути, составляет с ней единое целое.

То есть, установив первичную регистрацию, отслеживается весь последующий процесс разрешения материала или расследования уголовного дела до приговора суда. Это сделано, во-первых, для учета и регистрации сообщений, которые не могут быть сразу зарегистрированы в ЕРДР, а также для того, чтобы сразу произвести регистрацию в ЕРДР при подтверждении сообщения и установлении криминальности факта, о котором сообщали по телефону.

При непосредственном обращении с письменным заявлением и его регистрации в КУИ заявителю выдается талон установленного образца с уникальным номером, по которому он в дальнейшем может отследить судьбу своего заявления на портале (ч. 1 ст. 185 УПК РК).

В системе реализован функционал, благодаря которому звонки, принятые Центром оперативного управления (ЦОУ), автоматически передаются в дежурную часть органа уголовного преследования и вносятся в КУИ.

Срок рассмотрения зарегистрированных в КУИ заявлений и сообщений 24 часа.

Таким образом, за это время сотрудник, которому поручена проверка, должен решить — это повод для регистрации в ЕРДР (для начала досудебного производства), административное правонарушение или дисциплинарный проступок, сообщение подлежит списанию в номенклатурное дело как не содержащее данных о каком-либо правонарушении, либо заявление необходимо направить для проверки в налоговые органы.

После того как дежурная часть примет заявление, выдаст талон и внесет сведения в Книгу учета информации, все материалы незамедлительно передаются под роспись ответственному руководителю следствия или дознания. Производится соответствующая отметка в книге-разноске. Ответственный руководитель, изучив материалы, принимает решение о регистрации в ЕРДР или о принятии иных мер. В случае регистрации в ЕРДР он передает материалы конкретному следователю для регистрации, о чем производит ввод сведений в форму на регистрацию в КУИ о том, что материал поручен конкретному следователю или дознавателю.

Только после этого у конкретного следователя или дознавателя появится доступ к данному материалу в Системе и он сможет заполнить форму на регистрацию в ЕРДР. При регистрации в ЕРДР сразу же производится квалификация деяния по соответствующей статье УК РК.

После регистрации в ЕРДР все электронные формы заполняются только следователем, дознавателем и прокурором. Формы подписываются ЭЦП должностного лица, которым принято процессуальное решение, а также для ведомственного контроля — ЭЦП начальника подразделения следствия или дознания. Прокурор подписывает ЭЦП только когда сам принимает процессуальные решения, а также в случае передачи досудебного расследования по подследственности, так как согласно ст. 186 УПК РК передача производится через прокурора и при продлении срока расследования, который продлевает прокурор.

Имеющиеся в настоящее время данные указывают о целесообразности ведения КУИ, выступающего в качестве «фильтра» между поводами для начала досудебного расследования и заявлениями и сообщениями, не имеющими признаков таковых.

Так, согласно статистическим данным, за 6 месяцев 2015 года в КУИ органов уголовного преследования по Ре-

спублике Казахстан зарегистрировано 1 123 687 заявлений, сообщений и информации о правонарушениях, из которых в ЕРДР перенесено всего 338 779, что составляет 30,1%.

В то же время 484 246, или 43,1%, поступивших заявлений и сообщений оставлены без рассмотрения и приобщены в номенклатурное дело, т. е. не содержали требующихся для повода «достаточных данных, указывающих на признаки уголовного правонарушения»¹ [6].

В УПК РК разрешен и вопрос о производстве неотложных следственных действий без регистрации повода в ЕРДР.

Согласно ч. 2 ст. 179 УПК РК, в случаях, предусмотренных ч. 1 ст. 184 настоящей кодекса (обнаружение сведений об уголовном правонарушении при исполнении своих должностных обязанностей), прокурор, следователь, дознаватель, орган дознания до регистрации заявления и сообщения об уголовном правонарушении производят неотложные следственные действия по установлению и закреплению следов уголовного правонарушения. Одновременно они обязаны принять меры к регистрации заявления и сообщения об уголовном правонарушении в Едином реестре досудебных расследований, в том числе с использованием средств связи.

Кроме того, как указывалось выше, законодатель определил, что началом досудебного расследования может быть не только регистрация заявления, сообщения об уголовном правонарушении в ЕРДР, но и первое неотложное следственное действие (ч. 1 ст. 179 УПК РК).

Данная норма позволяет в необходимых случаях проводить первоначальные неотложные следственные действия до регистрации повода в системе ЕРДР, что исключает возможность признания их и установленных в ходе их проведения фактических данных незаконными и недопустимыми в качестве доказательств по такому основанию.

¹ База данных «Автоматизированная информационная система единый реестр досудебных расследований» — БД АИС ЕРДР.

Литература

1. Об утверждении Правил приема и регистрации заявлений и сообщений об уголовных правонарушениях, а также ведения Единого реестра досудебных расследований : приказ Генерального прокурора Республики Казахстан от 19 сентября 2014 года № 89. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 23 сентября 2014 года № 9744 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан республиканского центра правовой информации. — URL: <http://adilet.zan.kz/rus>.
2. Об электронном документе и электронной цифровой подписи : Закон Республики Казахстан от 7 января 2003 года № 370. — URL: <http://adilet.zan.kz/rus>.
3. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года



№ 231-V ЗРК с изменениями и дополнениями от 29 сентября 2014 года
№ 239-V. — Алматы : Юрист, 2015.

4. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря
2001 года №174-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

ПАРХОМЕНКО Евгений Николаевич, начальник Управления Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан по Костанайской области, старший советник юстиции, старший преподаватель Костанайского филиала, Челябинский государственный университет, соискатель кафедры уголовного процесса и криминалистики, Южно-Уральский государственный университет. 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149 каб. 301. E-mail: darsvet@mail.ru

PARKHOMENKO Evgeny, Head of the Committee on Legal Statistics and Special Records of the General Prosecutor of the Republic of Kazakhstan on Kostanay region, a senior counselor of justice, the senior teacher of Kostanay branch of Chelyabinsk State University, Competitor of the Department of Criminal Procedure and Criminalistics, South Ural State University. 454080, Chelyabinsk, st. Commune d. 149 cab. 301. E-mail: darsvet@mail.ru

For citation: **E. N. Parkhomenko**. Start new pretrial proceeding in the Criminal Procedure Code the Republic of Kazakhstan

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 5(53).2015. pp. 159–164.

