

ПРАВОВЫЕ СИСТЕМЫ СТРАН АЗИИ

УДК 343.137.2
ББК 67.73

ГЕНЕЗИС ПРОТОКОЛЬНОЙ ФОРМЫ ДОСУДЕБНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ В УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Р. О. Абдульдинов

Карагандинская академия МВД РК им. Баримбека Бейсенова (Караганда, Казахстан)

Т. А. Ханов

Карагандинский университет Казпотребсоюза (Караганда, Казахстан)

В статье рассматриваются отдельные вопросы, связанные с протокольной формой досудебного расследования уголовных дел. Проверяется гипотеза, определяющая протокольное производство в качестве упрощенной (ускоренной) формы досудебного расследования, используемой в уголовном судопроизводстве Республики Казахстан. Проведен сравнительный анализ протокольной формы досудебной подготовки материалов, ранее предусмотренной Уголовно-процессуальным кодексом Казахской ССР в редакции 1959 г., с упрощенным порядком досудебного производства, введенным Уголовно-процессуальным кодексом Республики Казахстан в редакции 1997 г., и ускоренным порядком досудебного расследования, действующим в уголовно-процессуальном законодательстве Республики Казахстан с 2014 г. В результате авторы пришли к выводу, что в действующем законодательстве протокольная форма — это полноценное процессуальное производство досудебного расследования. Она практически не содержит элементов упрощения, а вводимые изменения и дополнения свели на нет ускоренный порядок. Это привело к тому, что большинство дел прекращается производством в связи с нарушением сроков расследования.

Ключевые слова: уголовный проступок, протокольная форма производства, ускоренное расследование, упрощенный порядок, уголовно-процессуальное законодательство, досудебная подготовка материалов, трёхзвенная модель правосудия.

GENESIS OF THE PROTOCOL FORM OF PRE-TRIAL INVESTIGATION IN THE CRIMINAL PROCEDURE LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

R. O. Abduldinov

Barimbek Beisenov Karaganda Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Kazakhstan (Karaganda, Kazakhstan)

T. A. Khanov

Karaganda University of Kazpotrebsoyuz (Karaganda, Kazakhstan)

The article discusses certain issues related to the protocol form of pre-trial investigation of criminal cases. A hypothesis is tested that defines protocol proceedings as a simplified (accelerated) form of pre-trial investigation used in criminal proceedings in the Republic of Kazakhstan. A comparative analysis of the protocol form of pre-trial preparation of materials has been carried out. This form was in force in the 1959 Criminal Procedure Code of the Kazakh Soviet Socialist Republic. The simplified procedure for pre-trial proceedings was introduced by the Criminal Procedure Code of the Republic of Kazakhstan in 1997.

The accelerated procedure for pre-trial investigation has been in force in the criminal procedure legislation of the Republic of Kazakhstan since 2014. The authors came to the conclusion that the protocol form is a full-fledged procedural production of the pre-trial investigation. This form practically does not contain elements of simplification, and the introduced changes and additions have brought to naught the accelerated procedure. This led to the fact that most of the cases are terminated due to violation of the timeframe for the investigation.

Keywords: protocol form, protocol proceedings, accelerated proceedings, simplified proceedings, criminal procedure legislation, pre-trial preparation of materials, three-tier model of justice.

DOI: [https://doi.org/10.14258/ralj\(2021\)2.8](https://doi.org/10.14258/ralj(2021)2.8)

Проблематика расследования уголовных дел в протокольной форме как упрощенной формы досудебного расследования была актуальна как в уголовно-процессуальном законодательстве СССР, в уголовно-процессуальном Кодексе Республики Казахстан образца 1997 г., так и в действующем уголовно-процессуальном Кодексе 2014 г.

Развитие уголовного и уголовно-процессуального законодательства современного государства зависит от совершенствования процессов, связанных с экономическими и политическими реформами в стране, которые постоянно требуют совершенствования уголовного судопроизводства, в том числе посредством его упрощения и ускорения. Республика Казахстан одна из первых постсоветских стран ввела в новое уголовно-процессуальное законодательство самостоятельные упрощенные и ускоренные производства: «упрощенное досудебное производство» УПК РК в редакции 1997 г., «ускоренное досудебное расследование» (ст. 190 действующего УПК РК).

Порядок данных видов досудебных производств и отдельные проблемы практики их применения уже рассматривались казахстанскими процессуалистами [1–6], поэтому мы не видим необходимости детально анализировать данные процессуальные формы. Кроме того, отдельные вопросы, связанные с перспективой развития протокольной формы, уже находились в центре внимания казахстанских и российских ученых [7–9].

Поэтому в данной статье рассмотрим лишь особенности протокольной формы и её соответствие критериям упрощенных форм досудебного расследования.

Следует отметить, что исторически протокольная форма уже применялась на территории Казахстана, входившего в состав союзного государства. Так, 26 июля 1966 г. издан Указ Президиума Верховного совета СССР «Об усилении ответственности за хулиганство» [10]. 26 сентября 1966 г. Указом Президиума Верховного Совета Казахской ССР УПК Казахской ССР был дополнен разделом 10 (глава 35) «Производство по делам о хулиганстве» [11].

В 1985 г. новое производство распространилась на 15 статей УК и 19 составов (уклонение от уплаты алиментов, мелкое хулиганство и т. д.) и стало называться «Протокольная форма досудебной подготовки материалов». Впоследствии данное производство охватило до 40 составов преступлений, не представлявших повышенной общественной опасности и совершенных в большинстве своем в условиях очевидности [12, с. 97].

В 1997 г., с принятием Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан (РК), законодатель отказался от протокольной формы досудебной подготовки материалов. Однако в декабре 2009 г. Уголовно-процессуальный кодекс РК был дополнен главой 23–1 «Упрощенное досудебное производство». Под упрощенным досудебным производством понималось производство по делам о преступлениях небольшой и средней тяжести, а также по тяжким преступлениям, когда собранными доказательствами установлены факт преступления и совершившее его лицо, которое признает свою вину, не оспаривает доказательства, характер и размер причиненного вреда [13]. При данном производ-

стве не применялась мера пресечения, а круг допустимых следственных действий был ограничен. В частности, по сравнению с моделью протокольной формы УПК КазССР, в упрощенном досудебном производстве могли быть проведены следственные и процессуальные действия: осмотр, экспертиза, выемка, опросы заявителя, очевидцев и лица, совершившего преступление, истребованы документы или иные материалы, приобщены акты проверок, ревизий, экспертиз, аудиторские заключения, справка о судимости, характеристика, стенограмма, материалы аудио-, видеозаписи. Расследование оканчивалось составлением протокола упрощенного досудебного производства (с момента составления протокола лицу придавался статус обвиняемого). Упрощенное досудебное производство проводилось как органами дознания, так и следователями. Однако в порядок расследования как протокольной формы по УПК КазССР, так и упрощенного досудебного производства постоянно вносились изменения и дополнения, направленные на совершенствование законодательства и расширение сферы их применения.

С 1 января 2015 г. вступил в действие Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан в новой редакции. В качестве новеллы введена протокольная форма расследования уголовных дел, порядок производства которой регламентируется главой 55 «Особенности производства по делам об уголовных проступках», включающей статьи с 525 по 529 [14]. Данная форма досудебного расследования применяется только в отношении лиц, совершивших уголовный проступок. Это считается новшеством уголовного законодательства Республики Казахстан в редакции 2014 г. и признается одним из видов уголовных правонарушений (ст. 10 УК РК) [15].

Под уголовным проступком законодатель признает совершенное виновное деяние (действие либо бездействие), не представляющее большой общественной опасности, причинившее незначительный вред либо создавшее угрозу причинения вреда личности, организации, обществу или государству, за совершение которого предусмотрены более мягкие виды наказания, чем за преступления, в том числе не связанные с лишением свободы (ч. 3 ст. 10 УК РК).

В свое время доктор юридических наук, профессор И. Ш. Борчашвили в интервью корреспонденту специализированного журнала «Юрист» изложил свое видение по вопросу введения в уголовное законодательство термина «уголовный проступок». В частности, комментируя данное нововведение, ученый считал, что такой подход позволит высвободить дополнительные силы для борьбы с наиболее общественно-опасными посягательствами за счет проведения упрощенного процесса по делам об уголовных проступках [16].

В этой связи следует отметить, что законодатель постоянно пытается найти более упрощенную и ускоренную форму для расследования правонарушений, не представляющих большой общественной опасности. При этом обосновывается тезис о том, что такие деяния не имеют особой сложности в расследовании. Поэтому провозглашается гипотеза — упрощенный (ускоренный) порядок производства позволяет сберечь время, силы и средства как государства в лице органов уголовного преследования, органов прокуратуры и суда, так и других участников уголовного процесса.

Именно данная гипотеза и послужила главным основанием не применять традиционные для нашего процессуального законодательства формы расследования в виде предварительного следствия и дознания, а ввести новую специальную форму для расследования уголовных проступков — «протокольную форму досудебного расследования».

Главным принципом протокольной формы провозглашалось стремление минимизировать период между непосредственно моментом совершения уголовного проступка и назначением наказания, а с позиции сегодняшнего дня — это обеспечение права потерпевшего на скорейший доступ к правосудию и возмещение причиненного правонарушением вреда [7, с. 14].

Одним из важных критериев и отличительной особенностью протокольной формы расследования уголовных дел является срок составления протокола об уголовном проступке. Так как данный протокол является ключевым и окончательным процессуальным документом, то здесь подразумевается весь срок расследования уголовных дел. При введении данной формы расследования протокол об уголовном проступке составлялся немедленно, если лицо установлено. Однако было исключение, срок мог составлять трое суток, если возникала необходимость в установлении личности правонарушителя или в получении заключения специалиста либо эксперта. После утверждения протокола об уголовном проступке начальником дознания материалы уголовного дела направлялись в суд для рассмотрения и принятия процессуального решения.

Однако следует отметить, что в течение шести лет с момента введения в действие Уголовно-процессуального кодекса РК нормы, регламентирующие порядок протокольного производства, неоднократно и существенно подвергались изменению. В частности, 21 декабря 2017 г. Законом РК исключена статья 525 УПК РК [17]. Затем 27 декабря 2019 г. части 2 и 3 статьи 526 УПК РК были исключены, а часть первая изменена в части «составления протокола об уголовном проступке в течение десяти суток с момента допроса лица в качестве подозреваемого», в порядке, предусмотренном пунктом 4 части первой статьи 64 УПК РК [18].

Кроме этого, 19 декабря 2020 г. пункт 1 части 2 статьи 528 УПК РК подвергся существенным изменениям, согласно которым «начальник органа дознания, изучив протокол и приложенные к нему материалы, согласовывает протокол об уголовном проступке и направляет уголовное дело прокурору». А сама норма дополнена частью 3, в которой прописаны действия прокурора по поступившим уголовным делам протокольной формы досудебного расследования уголовных проступков [19].

Соответственно, указанные изменения в законодательстве повлияли на объёмы регистрации и окончательные процессуальные решения, принимаемые по делам досудебного расследования в протокольной форме. В подтверждение приведем статистические данные за 2017–2020 гг. на примере Департамента полиции (далее ДП) по Карагандинской области (табл.).

**Сведения о движении производства по уголовным проступкам
Департамента полиции по Карагандинской области в период с 2017 по 2020 г.**

Показатель	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Зарегистрировано уголовных проступков	3816	3076	1849	1749
Направлено в суд в порядке ст. 528 ч. 2 УПК РК	675	841	306	324
Прекращено	2814	2812	1865	1292

Следует отметить, что последние изменения в статью 528 УПК РК были predeterminedены выступлением Президента Республики Казахстан, предложившим переход на трёхзвенную модель правосудия. В частности, в Послании Президента РК «Казахстан в новой реальности: время действий» Касым-Жомарт Токаев поручил внедрить в Казахстане трёхзвенную модель правосудия по примеру развитых стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), где будет обеспечена своевременная защита прав граждан, отвечающая высоким международным стандартам, с чётким разделением полномочий [20].

По мнению главы государства, главным и основным лицом, принимающим решения, должен выступать именно прокурор как руководитель следственной работы, принимая на себя ответственность за решение о процессуальной судьбе уголовного дела.

Однако введенный порядок согласования не повысил ответственность прокурора, а лишь сократил количество уголовных дел, направляемых ему для согласования. Так, например, ДП Карагандинской области за первый квартал 2021 г. в едином реестре досудебных расследований (ЕРДР) было зарегистрировано 497 уголовных проступков, по которым проводилось досудебное расследование в протокольной форме. За указанный период в условиях трёхзвенной модели в порядке п. 1 ч. 2 ст. 528 УПК РК в органы прокуратуры направлено для согласования всего 157 материалов по уголовным проступкам, судьба остальных неизвестна.

Проведенный сравнительный анализ между тремя упрощенными досудебными производствами позволяет прийти к выводу, что протокольная форма в действующем законодательстве — это полноценное процессуальное производство досудебного расследования. Несмотря на сходство в названии и мотивации её создания — как новой упрощенной формы досудебного расследования, таковой она не является. Поскольку главным посылом сегодня провозглашается обеспечение гарантий соблюдения прав человека, для достижения данного положения требуется обеспечение полноты и всесторонности расследования, что достигается выполнением требований статьи 24 УПК РК. Поэтому в ходе протокольной формы досудебного расследования может проводиться практически весь спектр следственных действий, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством, а отсюда ни о каком упрощении говорить не приходится.

Кроме этого, анализ неоднократных изменений, вносимых в главу 55 УПК РК, показывает, что законодатель изначально пытается совместить в протокольной форме досудебного расследования уголовных проступков полноту и элементы упрощенного порядка производства, как это первоначально задумывалось, но без признаков «непроцессуальности».

Подводя итог, можно констатировать, что задумка законодателя, а также выдвинутая И. Ш. Борчашвили гипотеза о высвобождении дополнительных сил для борьбы с наиболее общественно-опасными посягательствами за счет проведения упрощенного процесса по делам об уголовных проступках, не нашла своего места в УПК РК редакции 2014 г. К тому же неоднократно вносимые изменения вызвали обратный эффект, поскольку любые изменения в исследуемые нормы УПК РК, регламентирующие порядок производства по уголовным проступкам, вытесняли элементы упрощенного процесса, которые никак не вживались в общую логику и требования действующего уголовно-процессуального законодательства.

Таким образом, на выявление и расследование уголовных проступков, не представляющих большой общественной опасности и не имеющих особой сложности в расследовании, задействованы значительные силы полиции. К тому же большая часть уголовных проступков — это бывшие административные деликты, которые априори уголовными деяниями не являются. В целях обеспечения принципов уголовного судопроизводства: полноты, всесторонности и объективности исследования обстоятельств дела — даже по очевидным правонарушениям, приходится проводить полный спектр следственных и даже оперативно-розыскных мероприятий. Фактически это осуществляется только для того, чтобы не иметь нареканий со стороны органов прокуратуры и суда. Такой подход напрямую влияет на оперативность расследования, которое не укладывается в отведенные законом сроки. Наряду с этим большая часть уголовных проступков, расследуемая в протокольной форме, прекращается производством в связи с нарушением сроков расследования.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Жиренчин А. К. Особенности проведения упрощенного досудебного производства по Уголовно-процессуальному кодексу Республики Казахстан // Вестник Академии МВД Кыргызской Республики им. Э. А. Алиева. Бишкек, 2012. № 1.
2. Ханов Т. А. Упрощение досудебного производства — форма дифференциации уголовного процесса // Актуальные проблемы уголовного процесса и криминалистики : материалы III Международной научно-практической конференции / Волгоградский государственный университет. Волгоград, 2012.
3. Сарсенбаев Т. Е. Не все так просто с упрощенным досудебным производством // Зангер. 2010. № 2.
4. Прокопова А. А. Сравнительный анализ ускоренных досудебных производств в уголовном процессе Республики Казахстан // Труды Академии управления МВД России. 2019. № 3 (51).
5. Кененбаев Е. А. Ускоренное досудебное расследование уголовных дел в Республике Казахстан // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 4.
6. Ханов Т. А., Ханова А. Т. Ускоренное досудебное производство в Республике Казахстан и Российской Федерации: сравнительный анализ // Актуальные проблемы современности. 2015. № 2 (8).
7. Гаврилов Б. Я. Протокольная форма досудебного производства: генезис, современное состояние, перспективы развития // Вестник экономической безопасности. 2016. № 5.
8. Прокопова А. А. Протокольная форма досудебной подготовки материалов как возможная модель ускоренного производства (с учетом опыта Республики Казахстан) // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2019. № 2 (84).
9. Кененбаев Е. А. Перспективы развития ускоренных (сокращенных) форм досудебного производства в России и Казахстане // Криминалистика. 2019. № 2 (27).
10. Об усилении ответственности за хулиганство : Указ президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 года // Ведомости Верховного Совета СССР. URL: <https://docs.cntd.ru/document/9007313>.
11. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Казахской ССР : Указ Президиума Верховного Совета Казахской ССР УПК Казахской ССР 26 сентября 1966 г. // Ведомости Верховного Совета и Правительства Казахской ССР. N 43. Алматы, 1966.

12. Хупсергенов Х. М. Протокольная форма досудебной подготовки материалов по уголовным делам: взгляд в прошлое // Теория и практика общественного развития. 2015. № 8.

13. Уголовно-процессуальный Кодекс Республики Казахстан от 13 декабря 1997 года № 206-І. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1008442.

14. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года № 231-V ЗПК. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000231>.

15. Уголовный Кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-V URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31575252.

16. Борчишвили И. Ш. Проекты Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов с позиции Исидора Борчашвили // Юрист: специализированный ежемесячный журнал. 2013. № 12. URL: <https://journal.zakon.kz/4601345-proekty-ugolovnogo-i.html>.

17. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам модернизации процессуальных основ правоохранительной деятельности : Закон Республики Казахстан от 21 декабря 2017 г. № 118-VI // Казахстанская правда. 2017. 22 дек. № 245 (28624).

18. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования уголовного, уголовно-процессуального законодательства и усиления защиты прав личности : Закон Республики Казахстан от 27 декабря 2019 г. № 292-VI. URL: http://continent-online.com/Document/?doc_id=39975530.

19. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам усиления защиты прав граждан в уголовном процессе и противодействия коррупции : Закон Республики Казахстан от 19 декабря 2020 г. № 384-VI. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=32025901.

20. Казахстан в новой реальности: время действий : Послание Президента Республики Казахстан. URL: <https://primeminister.kz/ru/address/01092020>.