



**ПРИСЯЖНЮК ИВАН ИВАНОВИЧ**  
*кандидат юридических наук,  
Ректор Национальной академии  
прокуратуры Украины*

### **НАЧАЛО ДОСУДЕБНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ СОГЛАСНО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ УКРАИНЫ И РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

**Түйін.** Мақалада автор Қазақстан Республикасы және Украинаның заңнамасы бойынша сотқа дейінгі тергеудің басталуының ерекшеліктері қарастаралған. Украинаның қылмыстық іс-жүргізу заңнамасына саралау жүргізу құқыққолдану тәжірибесі негізінде тергеудің негізгі мәселелері анықталған. Қазақстан Республикасының заңнамасында сотқа дейінгі тергеудің бастамасын нормативті реттеу тәжірибесін ескере украиндық үлгісін жетілдіру мақсатының маңызды бағыттары анықталған.

**Түйін сөздер:** қылмыстық іс-жүргізу, сотқа дейінгі тергеу, сотқа дейінгі тергеудің басталуы, қылмыстық құқық бұзушылықтар туралы өтініштер мен хабарландырулар.

**Аннотация.** В статье автором рассмотрены особенности начала досудебного расследования по законодательству Украины и Республики Казахстан. На основании анализа уголовного процессуального законодательства Украины и правоприменительной практики выделены главные проблемы данного этапа расследования. С учетом опыта нормативного урегулирования начала досудебного расследования в законодательстве Республики Казахстан определены наиболее важные позиции с целью дальнейшего совершенствования его украинского аналога.

**Ключевые слова:** уголовный процесс, досудебное расследование, начало досудебного расследования, заявления и сообщения об уголовных правонарушениях.

**Annotation.** The article deals with the peculiarities of pre-trial investigation according to the legislation of Ukraine and Kazakhstan Republic. Based on the analysis of criminal procedural legislation of Ukraine and law enforcement practice, the main problems of initiating a pre-trial investigation are outlined. Taking into consideration the experience of normative settlement of the pre-trial investigation opening according to the legislation of the Republic of Kazakhstan, the most important points for further improvement of the Ukrainian analogue are stated in the article.

**Key words:** criminal process, pre-trial investigation, opening of pre-trial investigation, statements and notices on criminal offences.

Реформирование уголовного процесса в Украине вызвало необходимость установления новых подходов к правопониманию сути уголовной юстиции в целом. Основу нового досудебного расследования определяют задачи уголовного производства – защита личности, общества и государства от уголовных правонарушений, охрана прав, свобод и законных интересов участников уголовного судопроизводства, а также обеспечение быстрого, полного и беспристрастного расследования и судебного рассмотрения с тем, чтобы каждый, кто совершил уголовное преступление, был привлечен к ответственности в меру своей вины, ни один невиновный не был обвинен или осужден, ни одно лицо не было подвержено необоснованному процессуальному принуждению и чтобы по отношению к каждому участнику уголовного судопроизводства была соблюдена надлежащая правовая процедура.

В то же время при практическом применении положений Уголовного процессуального кодекса Украины (УПК Украины) [1] были выявлены существенные недостатки действующего законодательства, регулирующего, в частности, процедуру начала досудебного расследования. В связи с этим представляется необходимым изучить положительный опыт зарубежных стран по указанному вопросу.

Учитывая обозначенную проблематику, считаем целесообразным изучение соответствующего опыта Республики Казахстан, которая избрала путь обновления уголовного процесса согласно мировым стандартам. Интересно, что в работе над новыми редакциями проекта Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан (УПК РК) широко используется опыт развитых стран континентальной системы права – ФРГ, Франции, а также стран, недавно модернизировавших свое уголовно-процессуальное законодательство, – Турции, Эстонии, Латвии, Грузии, России, Молдовы, Украины и прочих [2].

В соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 3 УПК Украины досудебное расследование – это стадия уголовного судопроизводства, которая начинается с момента внесения сведений об уголовном правонарушении в Единый реестр досудебных расследований (ЕРДР) и заканчивается закрытием уголовного производства или направлением в суд обвинительного акта, ходатайства о применении принудительных мер медицинского или воспитательного характера, ходатайства об освобождении лица от уголовной ответственности. Фактически указанное определение досудебного расследования означает лишь фиксирование начала и окончания этой стадии. Действительно, начало досудебного расследования в Украине напрямую связано с внесением сведений об уголовном правонарушении в ЕРДР (ч. 2 ст. 214 УПК Украины).

Целью введения указанного подхода было устранение ряда недостатков в уголовном процессе Украины, в частности случаев сокрытия уголовных правонарушений. Изменение порядка рассмотрения заявлений и сообщений о преступлениях связано с тем, что во время проверки заявлений или сообщений о преступлениях до возбуждения дела прокурор, следователь или орган дознания были наделены полномочиями в срок не более десяти дней брать объяснения у отдельных граждан или должностных лиц, истребовать необходимые документы, назначать экспертные исследования. Но после возбуждения уголовного дела материалы проверки не имели никакого доказательного значения. Поэтому в дальнейшем прокурор, следователь или орган дознания должны были допрашивать тех же граждан и назначать те же экспертизы. Существование стадии возбуждения уголовного дела иногда приводило также к необоснованным отказам в возбуждении уголовного дела или задержкам с его возбуждением.

Венецианская комиссия, рассматривая указанные положения еще на этапе подготовки УПК Украины, выразила одобрение по поводу именно такого порядка



начала уголовного производства, указав на важность того, что, согласно проекту Кодекса, устранена необходимость принимать официальное решение о возбуждении уголовного дела или об отказе в его открытии. Этот подход был изменен в Кодексе, и теперь предусматривается немедленное совершение в ЕРДР записи о начале уголовного процесса [3].

Информация о любом факте противоправного поведения должна вноситься в ЕРДР. При этом в УПК Украины (ч. 1 ст. 214) нет четкого определения, что является источником сведений о совершении уголовного преступления: следователь, прокурор безотлагательно, но не позднее 24 часов после подачи заявления, сообщения о совершенном уголовном правонарушении или после самостоятельного выявления им из любого источника обстоятельств, которые могут свидетельствовать о совершении уголовного преступления, обязан внести соответствующие сведения в ЕРДР и начать расследование.

Более подробное разъяснение содержится в подзаконном нормативно-правовом акте – Инструкции о порядке ведения единого учета в органах полиции заявлений и сообщений о совершенных уголовных правонарушениях и других событиях, утвержденной приказом Министерства внутренних дел Украины 6 ноября 2015 года № 1377 (Инструкция). Так, в п. 2 главы 1 Инструкции указано, что источником информации о совершенных уголовных правонарушениях являются: 1) заявления и сообщения лиц, поступающих в орган полиции, лица, уполномоченного осуществлять досудебное расследование (следователя), или должностного лица, уполномоченного на принятие и регистрацию заявлений и сообщений об уголовных правонарушениях; 2) самостоятельно обнаруженные следователем или другим должностным лицом органа полиции из любого источника обстоятельства уголовного правонарушения; 3) сообщения лиц, задержавших подозреваемого при совершении или покушении на совершение уголовного преступления либо непосредственно после совершения уголовного преступления или во время непрерывного преследования лица, подозреваемого в его совершении; 4) другое [4].

Как видно из изложенного, в законодательстве не предусмотрены четкие требования к источнику информации о совершенных уголовных правонарушениях и других событиях. Более того, формулировка «другое» указывает на неограниченный круг таких источников без привязки к форме или содержанию.

Следует также обратить внимание на то, что по логике законодателя уголовное производство может быть начато в любых случаях, даже когда нет достаточных данных, указывающих на наличие признаков преступления. Таким образом, в действующем УПК Украины не существует понятия «основания для начала уголовного производства», а предусмотрено лишь наличие повода.

В то же время почти пятилетний опыт применения УПК Украины свидетельствует о наличии определенных недостатков нормативного регулирования внесения данных в ЕРДР. И основной проблемой является правовая неопределенность относительно конкретизации перечня заявлений и сообщений, которые вносятся в ЕРДР. Интересна в этом аспекте и практика высших судебных органов Украины. Так, Верховный Суд Украины, рассматривая вопрос регистрации в ЕРДР уголовного производства относительно совершения уголовного преступления судьей, указал, что положения ч. 1 ст. 214 УПК Украины и п. 2.2 Инструкции, утвержденной приказом Министерства внутренних дел Украины от 14 августа 2012 года № 700, обязывают следователя, прокурора безотлагательно, но не позднее 24 часов после подачи заявления, сообщения о совершенном уголовном правонарушении или после самостоятельного выявления им из любого источника обстоятельств, которые могут свидетельствовать о совершении

уголовного преступления, внести в ЕРДР и начать расследование лишь заявления или сообщения, содержащих признаки уголовного преступления, а не любые другие. На такие обязанности следователя, прокурора указывают требования ч.ч. 3, 4 и 5 ст. 214 УПК Украины, согласно которым в ЕРДР вносятся сведения об уголовном правонарушении, что предусматривает краткое изложение обстоятельств, свидетельствующих о совершении именно уголовного преступления, и его предварительной правовой квалификации с указанием статьи (части статьи) Уголовного кодекса Украины (УК Украины). Положения ст. 214 УПК Украины взаимосвязаны с ч. 1 ст. 2 УК Украины, согласно которой основанием уголовной ответственности является совершение лицом общественно опасного деяния, содержащего состав преступления, предусмотренного УК Украины, и именно поэтому наличие фактических данных, указывающих на признаки состава преступления – уголовное преступление, должно быть критерием для внесения его в ЕРДР [5]. Фактически Верховный Суд Украины признал, что регистрация уголовного преступления в ЕРДР не может происходить во всех без исключения случаях, а только при условии поступления заявления или сообщения, содержащих признаки уголовного преступления. Однако, исходя из названия цитируемого судебного решения «Вывод Судебной палаты по уголовным делам Верховного Суда Украины по вопросу о начале уголовного производства относительно судей, которое связано с осуществлением ими правосудия», можно предположить, что такой способ внесения данных в ЕРДР могут использовать только судьи.

В то же время другой судебный орган – Высший специализированный суд Украины по рассмотрению гражданских и уголовных дел в своем обобщении «О практике рассмотрения жалоб на решения, действия или бездействие органов досудебного расследования или прокурора в ходе досудебного расследования» от 1 января 2017 года определил иную позицию. Так, в обязанности следователя или прокурора не входит оценка этими субъектами такого заявления (сообщения) на предмет наличия признаков состава преступления с целью совершения процессуального действия, которое заключается во внесении сведений об уголовном правонарушении в ЕРДР. Это подтверждается императивными положениями ч. 4 ст. 214 УПК Украины, согласно которой отказ в принятии и регистрации заявления или сообщения об уголовном правонарушении не допускается. В связи с изложенным, следует учитывать, что УПК Украины, действительно, предусматривает внесение в ЕРДР информации на основании заявлений и сообщений об уголовном правонарушении, а не каких-либо заявлений, поступающих в органы предварительного расследования при осуществлении ими своих полномочий. Вместе с тем, необходимо учитывать, что на этом этапе развития правовых отношений относительно вероятного совершения деяния, ответственность за которое установлена УК Украины, недостаточно объективных сведений даже для предварительной констатации наличия или отсутствия признаков состава преступления. Именно поэтому ссылаться на этом этапе на положения ст. 2 УК Украины, которая определяет основание уголовной ответственности, нецелесообразно. Таким образом, в целях надлежащего соблюдения процессуальных требований по рассмотрению жалоб на бездействие следователя, прокурора, которое заключается в невнесении сведений об уголовном правонарушении в ЕРДР после получения заявления или сообщения об уголовном правонарушении, следственным судьям необходимо учитывать, что такие требования не предусматривают осуществления оценки обоснованности заявления или сообщения об уголовном правонарушении, а предусматривают только обязанность уполномоченных органов осуществить фиксацию предоставленных лицом сведений об уголовном правонарушении, которые она предоставляет осознанно



для реализации соответствующими органами задач уголовного судопроизводства [6].

Фактически в этом решении Высший специализированный суд Украины по рассмотрению гражданских и уголовных дел выразил другую позицию, нежели наивысший суд в системе судостроительства Украины – Верховный Суд.

Указанные положения УПК Украины и соответствующая правовая неопределенность создают дополнительные нагрузки для прокуроров и органов досудебного расследования. По прошествии почти пяти лет со времени вступления в силу УПК Украины можно утверждать, что в ЕРДР постоянно вносятся данные, не содержащие сведений ни о составе уголовного преступления, ни о событиях уголовного преступления. Причем об отсутствии дальнейших перспектив проведения полноценного досудебного расследования прокурорам и следователям понятно уже из содержания соответствующего источника. Однако по каждому такому факту проводится досудебное расследование, во время чего растрачиваются как человеческие, так и материальные ресурсы, которые могли и должны были быть направлены на более важные действия.

Обращаясь к опыту Республики Казахстан, следует учитывать положения ст. 180 УПК РК [7]: поводом для начала досудебного расследования служат достаточные данные, указывающие на признаки уголовного правонарушения при отсутствии обстоятельств, исключающих производство по делу, а именно: 1) заявление физического лица либо сообщение должностного лица государственного органа или лица, выполняющего управленческие функции в организации, об уголовном правонарушении либо безвестном исчезновении лица; 2) явка с повинной; 3) сообщение в средствах массовой информации; 4) рапорт должностного лица органа уголовного преследования о подготавливаемом, совершаемом или совершенном уголовном правонарушении.

Первое, что обращает на себя внимание, – это формулировка «достаточные данные, указывающие на признаки уголовного правонарушения». Фактически именно такой подход и является тем необходимым для Украины «фильтром» для регистрации уголовных преступлений, других заявлений и сообщений, содержание которых не свидетельствует о наличии признаков уголовного правонарушения.

Более того, в ст. 181 УПК РК предусмотрены достаточно подробные требования к заявлениям и сообщениям об уголовных правонарушениях. К таковым относятся: 1) возможность подавать письменное заявление в форме электронного документа (указанная возможность не урегулирована ни в УПК Украины, ни в приведенной выше Инструкции МВД Украины); 2) детализация принятия устного заявления об уголовном правонарушении; 3) предупреждение лица об уголовной ответственности за заведомо ложный донос (указанная процедура также повлияла бы на уменьшение количества заявлений и сообщений о преступлениях); 4) прямой запрет регистрации анонимных сообщений. Следует обратить внимание на положения приказа Генерального Прокурора Республики Казахстан от 19 сентября 2014 года № 89 «Об утверждении Правил приема и регистрации заявления, сообщения или рапорта об уголовных правонарушениях, а также ведения Единого реестра досудебных расследований» (Правила) [8]. В пункте 12 Правил указано, что не подлежат регистрации в ЕРДР заявления и сообщения: 1) в которых отсутствуют сведения о нарушениях действующего законодательства, об ущербе, существенном вреде либо незаконном доходе, подтвержденные актами проверок, ревизий, аудита и другими, когда их наличие является обязательным признаком уголовного правонарушения; 2) о нарушениях, основанных на неисполнении или ненадлежащем исполнении гражданско-правовых

сделок, совершенных в письменной форме и не признанных судом недействительными, мнимыми или притворными (данное требование не распространяется на случаи подачи коллективных, многочисленных заявлений о недобросовестном исполнении договорных обязательств (долевое строительство, финансовые пирамиды и прочие); 3) по которым имеется налоговый или гражданско-правовой спор, рассматриваемый в соответствии с действующим законодательством Республики Казахстан; 4) о нарушениях в сфере налогового законодательства без предоставления акта налоговой проверки, в выводах которого содержатся достаточные данные, указывающие на наличие признаков уголовного правонарушения.

Следует также добавить, что ст. ст. 182–184 УПК РК содержат нормативные разъяснения правоприменителям вопросов явки с повинной, сообщения об уголовном правонарушении в средствах массовой информации и рапорта об обнаружении уголовного правонарушения. Подобные нормы в законодательстве Украины отсутствуют.

Также необходимо обратить внимание на положение ч. 3 ст. 214 УПК Украины о проведении осмотра места происшествия в неотложных случаях до внесения сведений в ЕРДР, что осуществляется немедленно после завершения осмотра. Положения УПК РК несколько иные. Так, в соответствии со ст. 179 УПК РК началом досудебного расследования является регистрация заявления, сообщения об уголовном правонарушении в Едином реестре досудебных расследований либо первое неотложное следственное действие. При этом, в случае обнаружения сведений об уголовном правонарушении, прокурор, следователь, дознаватель, орган дознания до регистрации заявления и сообщения об уголовном правонарушении производят неотложные следственные действия по установлению и закреплению следов уголовного правонарушения. В то же время они обязаны принять меры для регистрации заявления и сообщения об уголовном правонарушении в Едином реестре досудебных расследований, в том числе с использованием средств связи. Фактически уже это положение предоставляет широчайший инструментарий стороне обвинения на начальном этапе досудебного расследования в отличие от УПК Украины. Практика реализации положений УПК Украины свидетельствует, что законодательное ограничение в виде разрешения на проведение только осмотра места происшествия до внесения данных в ЕРДР (то есть до начала досудебного расследования) существенно влияет на качество как дальнейшего досудебного расследования в целом, так и сбора доказательств в частности.

Согласно ч. 4 ст. 179 УПК РК при наличии в поступившем заявлении, сообщении сведений о признаках административного правонарушения либо дисциплинарного проступка обращение в течение трех суток передается сопроводительным письмом в соответствующий уполномоченный государственный орган или должностному лицу. Но при этом УПК РК разрешено производство неотложных следственных действий в этом случае. В УПК Украины не содержатся подобные указания. Более того, отсутствие у стороны обвинения каких-либо обязанностей по привлечению лица к административной или дисциплинарной ответственности, кроме уголовной, приводит в большинстве случаев к закрытию досудебного расследования без каких-либо негативных последствий для правонарушителя. На практике дальнейшие попытки заинтересованных лиц привлечь правонарушителя к административной или дисциплинарной ответственности обычно являются безрезультатными в связи с окончанием соответствующих сроков привлечения к ответственности.

Учитывая изложенное, следует отметить, что начало досудебного рассле-



дования – один из самых проблемных этапов уголовного процесса Украины. В результате пятилетнего опыта правоприменения выявлены существенные недостатки отечественного нормотворчества, с которыми ежедневно сталкиваются следователи и прокуроры. Именно поэтому целесообразно учитывать положения уголовно-процессуального законодательства Республики Казахстан, что должно положительно повлиять на оптимизацию досудебного расследования и выполнение задач уголовного судопроизводства в Украине.

#### **Список литературы:**

1. Уголовный процессуальный кодекс Украины от 13 апреля 2012 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата обращения 15.08.2017).

2. Краткая справка об основных новеллах проекта Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <https://www.zakon.kz/4544178-kratkaia-spravka-ob-osnovnykh-novellakh.html> (дата обращения 15.08.2017).

3. Вывод по проекту Уголовно-процессуального кодекса Украины, подготовленный Директоратом по вопросам правосудия и защиты человеческого достоинства (Л. Бахмайер-Винтер, Дж. МакБрайд, Э. Сванидзе) от 2 ноября 2011 года № DG-I (2011) 16 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <https://rm.coe.int/16802e707c#search=DG%2DI%20%282011%2916> (дата обращения 15.08.2017).

4. Об утверждении Инструкции о порядке ведения единого учета в органах полиции заявлений и сообщений о совершенных уголовных правонарушениях и других событиях: приказ Министерства внутренних дел Украины от 6 ноября 2015 года № 1377 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1498-15> (дата обращения 15.08.2017).

5. Вывод Судебной палаты по уголовным делам Верховного Суда Украины по вопросу о начале уголовного производства относительно судей, который связан с осуществлением ими правосудия, от 1 июля 2013 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0009700-13> (дата обращения 15.08.2017).

6. О практике рассмотрения жалоб на решения, действия или бездействие органов досудебного расследования или прокурора в ходе досудебного расследования: обобщение Высшего специализированного суда Украины по рассмотрению гражданских и уголовных дел от 1 января 2017 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: [http://sc.gov.ua/uploads/tinyMCE/files/%D0%A3%D0%97%D0%90%D0%93%D0%90%D0%9B%D0%AC%D0%9D%D0%95%D0%9D%D0%9D%D0%AF\\_%D0%BE%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%80%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D1%80%D1%96%D1%88%D0%B5%D0%BD%D1%8C%20%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B2%20%D0%B4%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D1%81%D0%BB%D1%96%D0%B4%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0.doc](http://sc.gov.ua/uploads/tinyMCE/files/%D0%A3%D0%97%D0%90%D0%93%D0%90%D0%9B%D0%AC%D0%9D%D0%95%D0%9D%D0%9D%D0%AF_%D0%BE%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%80%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D1%80%D1%96%D1%88%D0%B5%D0%BD%D1%8C%20%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B2%20%D0%B4%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D1%81%D0%BB%D1%96%D0%B4%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0.doc) (дата обращения 15.08.2017).

7. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года № 231-V [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31575852](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575852) (дата обращения 15.08.2017).

8. Об утверждении Правил приема и регистрации заявления, сообщения или рапорта об уголовных правонарушениях, а также ведения Единого реестра досудебных расследований: приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 19 сентября 2014 года № 89 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31619562](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31619562) (дата обращения 15.08.2017).