

УДК 343.13  
ГРНТИ 10.79.01

## НАЧАЛО ДОСУДЕБНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ ПО ЭКОНОМИЧЕСКИМ ПРАВОНАРУШЕНИЯМ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ



В.Н. ФИЛАТОВ,  
адвокат Восточно-Казахстанской  
областной коллегии адвокатов  
(г. Усть-Каменогорск,  
Республика Казахстан)

Исследование посвящено актуальным проблемам казахстанского уголовно-процессуального законодательства, касающимся исключения доследственной проверки в уголовном процессе, на примере налоговых преступлений как основной составляющей теневой экономики. Данная категория уголовных правонарушений является наиболее сложной при принятии решений о начале досудебного производства и взята за основу для анализа результативности деятельности органов уголовного преследования, обеспечивающих экономическую безопасность государства. Автором исследуются зарубежный опыт и вектор развития законодательства стран постсоветского пространства, на их основе предлагаются пути дальнейшего развития процедур начала досудебного расследования в Республике Казахстан. Актуальность темы продиктована тенденциями государственной поли-

тики в сфере защиты бизнеса от незаконного вовлечения в орбиту уголовного преследования. Главой государства неоднократно обращалось внимание на то, что при снижении нагрузки на бизнес, тот по-прежнему наталкивается на многочисленные проблемы, связанные с действиями правоохранительных и контролирующих органов. Новизна работы представляется в том, что достаточных исследований по данной тематике ранее как в Республике Казахстан, так и за ее пределами не проводилось. Автор приходит к выводу, что исключение доследственной проверки по экономическим преступлениям влечет существенное нарушение принципов свободы предпринимательской деятельности и презумпции добросовестности налогоплательщика. По результатам исследования внесены предложения по доработке Главы 23 Уголовно-процессуального кодекса «Начало досудебного расследования» путем возвращения доследственной проверки по составам экономических правонарушений и активизации роли прокурора в надзоре за ее законностью.

*Ключевые слова:* начало досудебного расследования; доследственная проверка; регистрация заявления, сообщения об уголовном правонарушении; Единый реестр досудебных расследований; правонарушения в сфере теневой экономики; правонарушения в налоговой сфере; необоснованное вовлечение бизнеса в орбиту уголовного судопроизводства; уголовная ответственность юридического лица; налоговый компромисс; налоговая амнистия; прокурорский надзор.

### **Институциональные предпосылки к изменению подхода в вопросах начала уголовного судопроизводства**

Как известно, 3 июля 2014 года в Республике Казахстан были приняты новые Уголовный и Уголовно-процессуальные кодексы. Необходимость их принятия назревала давно и обусловлена динамикой социально-экономических изменений, происходящих в обществе, поскольку правовая политика, безусловно, должна соответствовать современным жизненным реалиям.

Фундаментальные основы предстоящих изменений были заложены в Указе Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858 «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 годы». Среди прочих – упрощение и повышение эффективности уголовного процесса, в том числе досудебного производства, в частности, законодательное исключение доследственной проверки.<sup>1</sup>

Возвращаясь ко времени, предвалявшему введение рассматриваемых процессуальных институтов, обращают на себя внимание сомнения, звучавшие уже в тот период в кругах научного сообщества. Так, д.ю.н. профессор Ахпанов А.Н. не обосновательно указывает, что «в проекте отсутствует четкое определение момента установления оснований (признаков уголовного правонарушения) для начала уголовного преследования, не предусмотрено его процессуальное оформление». Это, по мнению Ахпанова А.Н., приведет к снятию заслона от необоснованного уголовного преследования. Кроме того, указывается, что в ряде европейских государств (Австрия, Бельгия, Германия, Италия, Франция и др.) сохраняется форма полицейского дознания – аналог доследственной проверки. УПК этих стран предусматривает основания отказа прокурора от возбуждения уголовного преследования.<sup>2</sup>

Последствия озвученных прогнозов рассмотрены в данной статье на основе результатов борьбы с теневой экономикой за последние пять лет, т.е. в сроки достаточные для определенных выводов.

Так, в действующем Уголовно-процессуальном кодексе институт доследственной проверки был полностью исключен. Как практик могу сказать, что это позволило существенно минимизировать такой негативный фактор в системе уголовного судопроизводства, как умышленное укрытие преступлений. Не секрет, что внушительное число сотрудников правоохранительных органов вольно или невольно стали «жертвами» действий, образующих состав уголовного правонарушения, предусмотренного ст. 433 УК в редакции 2014 года или ст. 363-1 УК в редакции 1997 года.

---

<sup>1</sup>Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858, «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года» // URL: [http://adilet.zan.kz/rus/search/docs/fulltext/\(20.04.2020\)](http://adilet.zan.kz/rus/search/docs/fulltext/(20.04.2020)).

<sup>2</sup>Ахпанов А.Н. Конструктивно-критический подход к проекту новой редакции УПК Республики Казахстан // Право и государство. № 3(60) 2013. – С. 51-55. URL: [http://km.kazguu.kz/article/62\(26.04.2020\)](http://km.kazguu.kz/article/62(26.04.2020)).

Одной из основных причин укрытия мне видится в рутинном и закостенелом подходе к критериям оценки, когда ключевым показателем в работе является так называемая «палочная система» или количество (процент) раскрытых преступлений. Соответственно, чем меньше общее количество преступлений, тем больше процент раскрываемости. При такой стратегии, когда к концу отчетного периода план раскрываемости выполнен, в регистрации новых преступлений правоохранительный орган крайне не заинтересован, так как это подпортит статистику.

По данным Верховного Суда Республики Казахстан в 2014 году судами было рассмотрено 8 уголовных дел связанных с укрытием преступлений, в 2019 году по Республике судами рассмотрено 2 дела, в первом полугодии 2020 года дел данной категории в суды не поступало.<sup>3</sup>

В настоящее время правоохранительными органами регистрируется практически 100% всех заявлений (сообщений) о преступлениях, по большинству из которых иницируются досудебные производства. Естественным образом, это не замедлило сказаться на качестве расследования, поскольку при той же штатной численности следственного аппарата, приходится одновременно расследовать на порядок возросшее количество дел. Более того, с 2014 по 2019 годы, в результате оптимизации, оперативно-следственные аппараты антикоррупционной службы и службы экономических расследований и вовсе подверглись сокращению. К примеру, согласно официальным данным Комитета по финансовому мониторингу Министерства финансов Республики Казахстан (куда с 2019 года входит Служба Экономических расследований) к июлю 2019 года, штатная численность Службы сокращена на 40%.<sup>4</sup>

В сложившейся ситуации давно назрела необходимость корректировки критериев оценки деятельности правоохранительных органов, в первую очередь МВД, о чем уже длительное время говорят ученые-юристы, практики и общественники.

Несмотря на значительное количество публикаций, обоснований, директивных решений по данной проблематике, реальных изменений по настоящее время нет. Вместе с тем, такие меры способны если не исправить то, по крайней мере, сдвинуть ситуацию с мертвой точки. Одновременно с этим требует исключения в отчетности прокуратуры показателей по количеству отмен решений органов досудебного расследования.

Так, Кереев А.А. указывает, «что за многие годы применения показателей преступности в качестве критериев оценки результативности функционирования системы МВД сформировалось определенное, передающееся из поколения в поколение мировоззрение всего личного состава милиции, ориентирующее на создание видимости благополучия деятельности милицейских подразделений, за которым порой скрывались укрытие преступлений от учета, негативное отношение к любому заявлению или сообщению о правонарушении, фальсификация уголовной статистики, уголовных дел, оперативных материалов и прочие негативы. Изменить положение

<sup>3</sup>Официальный сайт Верховного суда Республики Казахстан, Судебный кабинет // URL: <http://office.sud.kz/courtActs/index.xhtml> (22.05.2020).

<sup>4</sup>Сайт Комитета по финансовому мониторингу Министерства финансов Республики Казахстан // URL: <https://kfm.gov.kz/ru/news/the-financial-monitoring-committee-summed-upthe.html/> (23.05.2020).

дел пытались практически все министры, однако пока полностью это не удалось ни одному из них, несмотря на публичные заявления навести порядок в этом вопросе».<sup>5</sup>

Интересным представляется научный доклад «Оправдание и реабилитация в Республике Казахстан», опубликованный в 2018 году коллективом авторов Научно-исследовательского центра «Институт проблем правоприменения» г. Санкт-Петербург, Российской Федерации. Исследование проводилось в рамках совместного проекта Генеральной прокуратуры и Верховного Суда Республики Казахстан, при поддержке программы Европейского союза и Совета Европы «Поддержка казахстанских властей в повышении качества и эффективности системы правосудия Казахстана» и проекта Европейского Союза «Совершенствование уголовного правосудия в Казахстане». Авторы приходят к выводу о том, что «палочная система» оценки в практике правоохранительных органов находит активное применение, подтверждением чему «являются «пики» по количеству дел, переданных в суд правоохранительными органами, – они образуются в конце каждого месяца. Так, если в среднем правоохранительные органы направляют в суд 120 дел в день, то в последний рабочий день июня количество переданных дел достигает почти 700. Объяснить это чем-либо кроме сохранения системы формальной отчетности, по которой фактически оценивается деятельность подразделений, невозможно». Далее указывается, что «руководство правоохранительных органов в ежемесячном (по некоторым свидетельствам, иногда в еженедельном, иногда ежеквартальном) режиме отслеживает такие показатели, как направление дел в суд, прекращение, раскрываемость в той или иной форме. По итогам этого мониторинга могут приниматься формальные и неформальные дисциплинарные меры к руководителям низовых подразделений и сотрудникам».<sup>6</sup>

Представители гражданской инициативы «За реформу МВД» в 2018 году указывали на необходимость «создания новой системы оценки деятельности полиции и ее отдельных сотрудников, которую нельзя основывать только на количественных показателях раскрываемости преступлений». Активисты, в их числе директор Казахстанского международного бюро по правам человека и соблюдению законности Жовтис Е.А., считают, что должны браться в учет и такие показатели, как «текучесть кадров, взаимоотношения с населением, количество жалоб, скорость реагирования на происшествия, эффективное использование имеющихся ресурсов, повышение профессионального уровня, включая этические нормы, обеспечение законности в деятельности и другие».<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Кереев А.А. Результативность как следствие эффективности деятельности полиции Республики Казахстан // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. 2010. № 4 (20). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rezultativnost-kak-sledstvie-effektivnosti-deyatelnosti-politsii-respubliki-kazahstan> (31.10.2020).

<sup>6</sup> Отчет по результатам исследования «Оправдание и реабилитация в Республике Казахстан» Научно-исследовательского центра «Институт проблем правоприменения» г. Санкт-Петербург, Российской Федерации // URL: [https://enforce.spb.ru/images/Products/Other\\_Publications/IRL\\_RK\\_acquittal\\_and\\_rehabilitation.pdf](https://enforce.spb.ru/images/Products/Other_Publications/IRL_RK_acquittal_and_rehabilitation.pdf) (26.10.2020).

<sup>7</sup> Предложения Гражданской инициативы «За Реформу МВД» // URL: <https://docs.google.com/document/d/11Webjq8I6qUNljQooAqP7yDFMhjXq0SIHM9TdbdUpE/edit>. (27.10.2020).

Член Консультативного совета по вопросам обеспечения законности при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан Ергалиева Н.Ж., в марте 2019 года в интервью изданию «Expert Kazakhstan» указала, что «вопрос о новой оценке работы правоохранительных органов поднимается, наверное, все последние 25 лет. Были и научные, и практические наработки, да и сами ведомства предлагали поменять критерии оценки. Если посмотреть на все стратегические документы по реформированию правоохранительных органов, вопрос о том, что нужно менять и совершенствовать систему оценок, стоял всегда».<sup>8</sup>

Проблемы методологии оценки деятельности правоохранительных органов свойственны большинству стран постсоветского пространства.

Значительное количество научных работ посвящено данной теме российскими коллегами. Так, в работе Бердышевой Е.С. о системе оценивания эффективности деятельности правоохранительных органов АППГ+1 в восприятии сотрудников, обращается внимание на то, что «в настоящее время в научной литературе все чаще критикуется количественный подход к оценке работы полиции». По мнению автора «данный подход на практике всегда оказывается слишком механистическим и потому его внутренняя валидность невысока», указывается на «необходимость дополнять количественные показатели качественными, более пристально смотреть не только на результат деятельности, но и на ее процесс, отслеживать и то, что сделано, и то, что реально делалось, не забывая и о профилактической деятельности полиции». Автор также убеждена, что «реформирование системы оценки деятельности полиции бессмысленно и невозможно без коренных преобразований принципов деятельности правоохранительных органов».<sup>9</sup>

Пристальное внимание на проблему было обращено и Главой государства К.-Ж.К. Токаевым в ежегодном Послании «Казахстан в новой реальности: время действий» от 1 сентября 2020 года. Президент указал, что «оперативные сотрудники, выявляющие преступления, и следователи, принимающие процессуальные решения, работают в подчинении у одних и тех же начальников, для которых главной задачей является раскрытие преступления и направление дела в суд. Но права и свободы граждан не должны страдать в угоду показателям».<sup>10</sup>

Из личного опыта хочется привести и такое понятие, как «план-прогноз», когда в начале отчетного периода осуществляется сбор прогнозных показателей по окончанию уголовных дел. Невыполнение «плана-прогноза», как правило влечет дисцип-

---

<sup>8</sup> Ергалиева Н. Ж. Полицейский на распутье. Казахстанская полиция зависла на полпути от «палочной системы» к сервисной модели. Expert Kazakhstan. № 5 (621) 2019 // URL: <https://expertonline.kz/a15944/> (27.10.2020).

<sup>9</sup> Бердышева Е.С. Палка о двух концах: система оценивания эффективности деятельности правоохранительных органов АППГ+1 в восприятии сотрудников. Человек. Сообщество. Управление. № 1 2013. – С. 127-142 // URL: [http://chsu.kubsu.ru/index.php/ru/archive-n/2013/2013-/\(27.10.2020\)](http://chsu.kubsu.ru/index.php/ru/archive-n/2013/2013-/(27.10.2020)).

<sup>10</sup> Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2020 г. Официальный сайт Президента Республики Казахстан // URL: [http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g](http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g) (09.11.2020).



линарную ответственность. Стоит ли говорить, что следователь в рамках заданной парадигмы, зачастую в угоду процентным показателям вынужден игнорировать принцип всесторонности, полноты и объективности расследования.

### **Краткий анализ реорганизации органов по борьбе с теневой экономикой и коррупцией**

В сфере борьбы с теневой экономикой и коррупцией, основными критериями является не раскрытие, а выявление преступлений. Это обусловлено, в первую очередь, латентностью данного вида уголовных правонарушений, совершаемых, как правило, в условиях неочевидности. Зачастую объективная сторона противоправных действий находится на стыке целого ряда отраслей права – гражданского, налогового, таможенного, банковского, бюджетного и т.п., где без скрупулезного анализа не обойтись, ведь зачастую «на кону» стоят судьбы предприятий и их работников.

Как известно, в 2014 году при ликвидации Агентства Республики Казахстан по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовой полиции), функции по выявлению экономических правонарушений были переданы в Комитет государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан, где была образована Служба экономических расследований (далее – СЭР). Данное решение оказалось не бесспорным, поскольку, орган уголовного преследования вошел в систему фискального-налогового органа с полным ему подчинением. При этом не были учтены существенные различия целей, задач и принципов деятельности вышеуказанных органов

Общеизвестно, что основной задачей налоговых органов согласно ст. 18 Налогового кодекса РК является обеспечение полноты и своевременности поступления налогов и платежей в бюджет.<sup>11</sup>

В то же время, правоохранительный орган, согласно Закону РК «О правоохранительной службе», – это государственный орган, обеспечивающий соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, законных интересов физических и юридических лиц, государства, реализующий политику государства по противодействию преступности и иным правонарушениям в соответствии со своей компетенцией, наделенный специальными полномочиями по обеспечению законности и поддержанию общественного порядка, выявлению, предупреждению, пресечению, расследованию правонарушений, исполнению судебных решений по уголовным делам.<sup>12</sup>

Не секрет, что налоговые органы как в центре, так и на местах, зачастую не понимая самой сути правоохранительной деятельности, использовали правоохранительный блок как некую устрашающую «дубинку» для достижения узковедомственных целей по обеспечению налоговых обязательств или говоря попросту пополнения бюджета.

---

<sup>11</sup> Налоговый кодекс Республики Казахстан // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/> (05.06.2020).

<sup>12</sup> Закон Республики Казахстан «О правоохранительной службе» // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/> (05.06.2020).

Именно начало 2015 года, было ознаменовано практикой повальной регистрации дел по налоговым правонарушениям – лжепредпринимательство (ст. 215 УК), выписка бестоварных счетов-фактур (ст. 216 УК), уклонение от уплаты налогов (ст. 244, 245 УК), зачастую на основании умозаключений специалистов налогового органа без достаточных данных, указывающих на признаки уголовного правонарушения. Любые сомнения в достоверности налоговых деклараций, данные камерального контроля, облаченные в справки и информации, направлялись в СЭР для начала уголовного преследования.

Только в 2019 году в рамках реализации Послания Главы государства народу Казахстана от 5 октября 2018 года «Рост благосостояния казахстанцев: повышение доходов и качества жизни» Служба экономических расследований реорганизована и передана в Комитет по финансовому мониторингу Министерства финансов Республики Казахстан. Практика показала, что данная ведомственная форма более эффективна и соответствует тем целям и задачам, для решения которых данный правоохранительный орган и был создан.

Следственно-оперативные подразделения, обеспечивающие борьбу с коррупционными уголовными правонарушениями, изначально вошли в состав Агентства по делам государственной службы, являющийся административным органом, однако в последствии были выделены в самостоятельное Агентство по противодействию коррупции, с прямым подчинением Президенту Республики Казахстан, наделением комплексными компетенциями в противодействии коррупции, что, на мой взгляд, явилось своевременным и правильным решением.

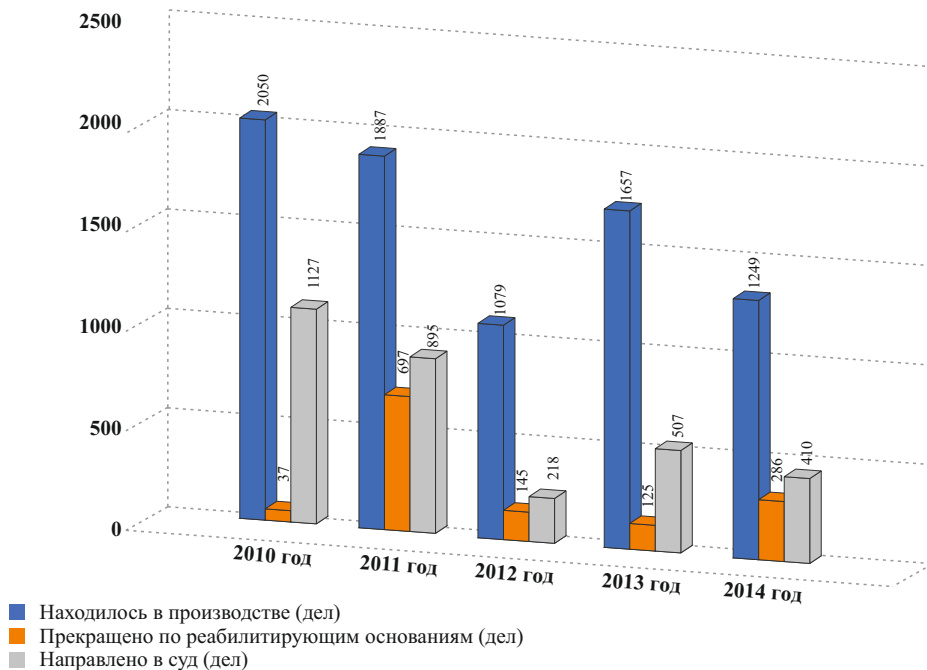
По глубокому убеждению автора, самостоятельность и независимость как правоохранительного органа, так и его должностных лиц, обладающих правом, в установленных законом случаях, существенно ограничивать конституционные права граждан, более всего соответствует задачам и принципам уголовного процесса.

### **Анализ результатов деятельности органов уголовного преследования в сфере борьбы с теневой экономикой и налоговыми преступлениями**

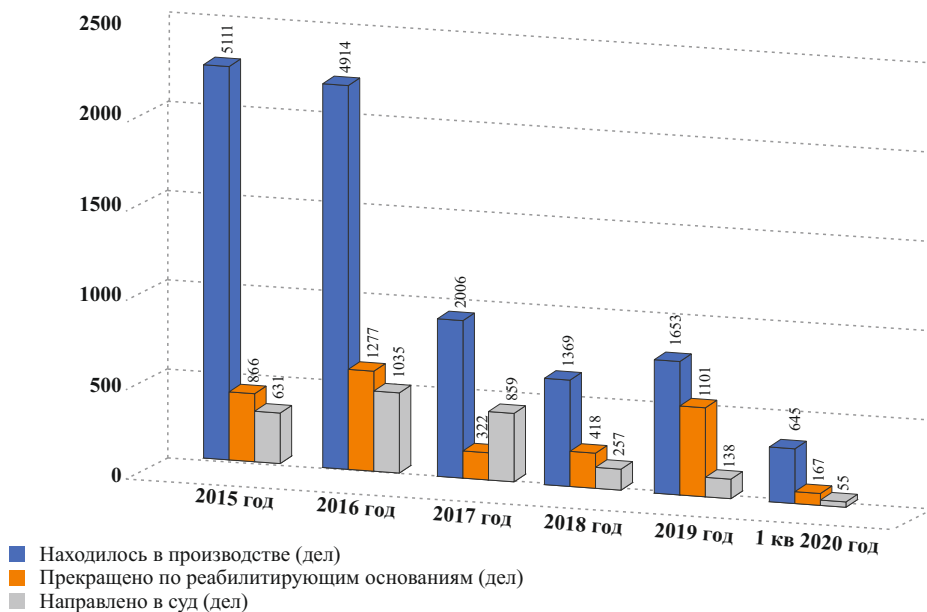
Для понимания объективной картины сложившейся ситуации ниже в графиках приведены официальные данные статистической отчетности «1-М» (*отчет о зарегистрированных преступлениях и результатах деятельности органов уголовного преследования*), размещенные на информационном сервисе «QAMQOR» Комитета правовой статистики и специальных учетов Генеральной прокуратуры Республики Казахстан за 2010-2014 года и с 2015 по 1 квартал 2020 годы, то есть в как в период действия доследственной проверки, так и после ее исключения.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Информационный сервис «Qamqor» Комитета по правовой статистике и специальным учетам при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан // URL: <https://qamqor.gov.kz/portal/page/portal/POPageGroup/Services/Pravstat/> (17.04.2020).

### Инфографика результатов расследования налоговых правонарушений за период с 2010 года по 2014 год



### Инфографика результатов расследования налоговых правонарушений за период с 2015 года по 1 квартал 2020 года





Представленные в графиках цифры говорят сами за себя. Тем не менее считаю необходимым акцентировать внимание на нижеследующих данных.

В 2010-2014 годах в период действия модели УПК 1997 года, предусматривающего доследственную проверку, в производстве органов досудебного расследования находилось от 1079 до 2050 дел по составам налоговых преступлений предусмотренных статьями 192, 192-1, 221, 222 УК РК. Средний процент направляемости в суд составлял 39,85%, прекращаемость по реабилитирующим основаниям составляла не более 14%.

С 2015 года, с началом введения в действие нового Уголовно-процессуального кодекса наблюдается резкий, более чем в два раза, рост количества находящихся в производстве преступлений по составам налоговых преступлений (215, 216, 244, 245 УК в редакции 2014 года). Так, в 2015 году расследовалось уже 5111 дел, из которых только 631 (12,3%) направлено в суд, наряду с этим прекращено по реабилитирующим основаниям 886 (17,3%) дел.

В 2016 году из 4914 налоговых преступлений направлено в суд 1035 (21,1%), прекращено по реабилитирующим основаниям 1277(25,9%) дел или каждое четвертое.

В 2017 году из 2006 налоговых преступлений направлено в суд 895 (42,8%), прекращено по реабилитирующим основаниям 322 (16,1%).

В 2018 году из 1369 налоговых преступлений направлено в суд 257 (18,8%), прекращено по реабилитирующим основаниям 418 (30,5%) или практически треть дел.

В 2019 году из 1653 налоговых преступлений направлено в суд 138 (8,3%), прекращено по реабилитирующим основаниям 1101 (66,6%), более половины дел.

За 1 квартал 2020 года из 645 налоговых преступлений направлено в суд 55 (8,5%), прекращено по реабилитирующим основаниям 167 (25,9%), практически каждое четвертое дело.

Даже, несмотря на спад общего количества расследуемых дел, качество отнюдь не улучшилось. За весь период, кроме 2017 года судебную перспективу имели всего от 8,3% до 21,1% дел, что даже не превышает одной четверти. В то же время, более трети всех уголовных дел, связанных с налогами, в итоге, были прекращены по реабилитирующим основаниям.

Значительное количество досудебных расследований было прервано по различным мотивам т.е. не нашло своего логического завершения. Динамика прерванных расследований следующая: в 2015 году – 1912 дел, в 2016 году – 1106 дел, в 2017 году – 432 дела, в 2018 году – 226 дел, в 2019 году – 109 дел, за 1 квартал 2020 года – 155 дел. Безусловно большая часть указанных уголовных дел не имеет судебной перспективы, и пребывает в данном статусе, чтобы не портить статистику.

Констатируя изложенное, следует неутешительный вывод о том, что за истекшие пять лет применения нового уголовно-процессуального закона, в орбиту уголовного процесса было незаконно вовлечено более 4000 хозяйствующих субъектов, со всеми вытекающими последствиями – обыски, выемки документации, налоговые проверки, вызовы на допросы и т. д. При этом экономический ущерб, в результате незаконного уголовного преследования никто не подсчитывал.

Помимо прочего анализ показывает, что значительное количество человеческих (сотрудники СЭР, налоговых органов, судебные эксперты), материальных и временных ресурсов по Республике было отвлечено на «работу в корзину». Только ли вина в этом оперативных и следственных работников, в чем суть проблемы и каков выход из сложившейся ситуации? Попробуем разобраться.

В соответствии со ст. 180 УПК РК в редакции 2014 года, поводами к началу 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) сообщения в средствах массовой информации;

4) рапорт должностного лица органа уголовного преследования о подготавливаемом, совершаемом или совершенном уголовном правонарушении.<sup>14</sup>

Процедура регистрации уголовного дела согласно ст. 177 УПК в прежней редакции 1997 года, требовала не только наличия повода, но и оснований. Безусловное требование закона к основаниям возбуждения уголовного дела и достаточной совокупности факторов, указывающих на признаки состава уголовного правонарушения, обязывало орган уголовного преследования обеспечивать объективность принимаемого решения. В соответствии со ст. 184, 185 УПК редакции 1997 года, орган уголовного преследования осуществлял проверочные мероприятия в рамках доследственной проверки, срок которой устанавливался от 3-х суток до 2-х месяцев (в исключительных случаях).

Прокурорский надзор, в прежнем уголовно-процессуальном законе, на стадии доследственной проверки также был четко регламентирован в ст. 190 УПК.<sup>15</sup>

Согласно ч. 1 ст. 185 УПК в редакции 2014 года, орган уголовного преследования обязан принять и зарегистрировать заявление, сообщение о любом готовящемся, совершенном либо совершаемом уголовном правонарушении.

В соответствии с ч. 2 ст. 185 действующего УПК, отказ в приеме и регистрации заявления об уголовном правонарушении и других поводов к началу досудебного расследования, предусмотренных частью первой статьи 180 УПК, не допускается и влечет установленную законом ответственность, а также может быть обжалован прокурору либо в суд.

Часть 3 ст. 180 УПК предусматривает порядок приема и регистрации заявления, сообщения или рапорта об уголовных правонарушениях, а также порядок ведения

---

<sup>14</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан (в редакции от 04.07.2014 г.) // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000231> (07.06.2020).

<sup>15</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан (в редакции от 13.12.1997 г.) // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z970000206/> (07.06.2020г.).

Единого реестра досудебных расследований, который определяются Генеральным Прокурором Республики Казахстан.<sup>16</sup>

Так, согласно пункту 13 «Правил приема и регистрации заявления, сообщения или рапорта об уголовных правонарушениях, а также ведения Единого реестра досудебных расследований» утвержденных Приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 19 сентября 2014 года № 89 (далее-Правила регистрации ЕРДР), крайний установленный срок принятия решения по регистрации в ЕРДР составляет 24 часа.<sup>17</sup>

Указанные сроки никоим образом продлению не подлежат, и любого рода задержка с принятием решения расценивается как нарушение учетно-регистрационной дисциплины, влечет дисциплинарную ответственность.

Здесь возникает определенная коллизия. Если, по общеуголовным правонарушениям (кража, грабеж, разбой) картина преступления ясна изначально, то по экономическим составам в течение суток определить признаки состава уголовного правонарушения достаточно сложно.

Только Законом Республики Казахстан от 21 декабря 2017 года № 118-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам модернизации процессуальных основ правоохранительной деятельности» ч. 1 ст. 179 УПК была дополнена пунктом 1, гласящим, что не подлежат регистрации заявления, сообщения или рапорт об уголовном правонарушении 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.<sup>18</sup>

Аналогичные изменения были внесены и в Правила регистрации ЕРДР, где в действующей редакции, в частности, 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, подтвержденными 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;

<sup>16</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан (в редакции от 04.07.2014 г.) // URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000231/\(07.06.2020\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000231/(07.06.2020)).

<sup>17</sup> «Правила приема и регистрации заявления, сообщения или рапорта об уголовных правонарушениях, а также ведения Единого реестра досудебных расследований» утвержденные Приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 19.09. 2014 года № 89. URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/V14W0009744/\(07.07.2020\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/V14W0009744/(07.07.2020)).

<sup>18</sup> Закон Республики Казахстан от 21.12.2017 года № 118-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам модернизации процессуальных основ правоохранительной деятельности» // URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000118#z199/\(07.07.2020\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000118#z199/(07.07.2020)).

3) по которым имеется налоговый или гражданско-правовой спор, рассматриваемый в соответствии действующим законодательством Республики Казахстан;

4) о нарушениях в сфере налогового законодательства без приложения акта налоговой проверки, заключения (справки) специалиста или сведения, заключения, справки органов налоговой службы, в выводах которого содержатся достаточные данные, указывающие на наличие признаков уголовного правонарушения, а также в случаях:

- досудебного и судебного обжалования до вынесения решения вышестоящего органа в случаях досудебного обжалования и решения суда при судебном обжаловании;

- полного погашения налогоплательщиком (налоговым агентом) начисленных по результатам налоговой проверки сумм налогов и (или) других обязательных платежей в бюджет, а также пени, по результатам принятого решения вышестоящим органом при досудебном обжаловании или решения суда – при судебном обжаловании, за исключением случаев, когда начисления произведены по фиктивным сделкам, то есть сделкам без фактического выполнения работ, оказания услуг, отгрузки товаров, либо непредставления декларации, когда подача декларации является обязательной, либо внесения в декларацию заведомо искаженных данных о доходах и (или) расходах, путем сокрытия других объектов налогообложения и (или) других обязательных платежей.

Тем не менее, даже эти принятые изменения не внесли полной ясности по составам экономических преступлений.

По сложившейся практике налоговые и таможенные органы направляют все материалы, суммы по которым превышают пороговые значения, указанные в п. 2, 3, 38 ст. 3 УК РК для принятия процессуальных решений. Так по преступлениям, предусмотренным ст. 216 УК, это – ущерб, причиненный гражданину на сумму, в две тысячи раз превышающую месячный расчетный показатель, либо ущерб, причиненный организации или государству на сумму, превышающую двадцать тысяч месячных расчетных показателей. При величине МРП с 1 апреля 2020 года 2778 тенге пороговое значение ущерба для граждан составляет – 5 556 000 тенге, для организации или государства – 55 560 000 тенге.

По ст. 244 УК – сумма не поступивших платежей в бюджет, превышающая двадцать тысяч месячных расчетных показателей или в эквиваленте – 55 560 000 тенге, а по ст. 245 УК – сумма не поступивших платежей в бюджет, превышающая пятьдесят тысяч месячных расчетных показателей или 138 900 000 тенге.<sup>19</sup>

Фискальные органы не обременены необходимостью установления субъективной стороны, а также целей и умысла. Единственным критерием для них, как указано выше, является превышение порогового значения.

Теперь представим ситуацию, когда налоговый орган направляет свое заключение либо акт налоговой проверки с доначислениями, превышающими пороговые значения.

---

<sup>19</sup>Уголовный кодекс Республики Казахстан (в редакции от 04.07.2014 г.)// URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000226/> (07.07.2020).

Имело ли место умышленное уклонение от уплаты налогов либо это бухгалтерская ошибка, в рамках 24 часов установить просто не реально. Списать материал, оставив его без рассмотрения чревато мерами прокурорского реагирования и наказания. В сложившейся ситуации следователь вынуждено регистрирует ЕРДР и только после приступает к выяснению фактических обстоятельств дела.

Далее, развивая мысль, предлагаю смоделировать еще один вариант, когда недоимка сложилась исходя из сумм НДС и КПН, даже в ситуации использования фиктивных счетов-фактур. В то же время, в ходе досудебного расследования подтверждаются фактические затраты на приобретение товаров, работ или услуг. Яркий пример, спорный товар оприходован и в наличии на складе, или налогоплательщик предъявляет построенный объект.

Товары и объекты материальны, они имеют определенную стоимость, на них налогоплательщик понес фактические затраты.

При таких обстоятельствах, как правило по ходатайству стороны защиты назначается судебная экономическая или товароведческая экспертиза, для установления фактических расходов с последующей корректировкой расходной части и уменьшения сумм КПН, доначисленных актом налоговой проверки.

Согласно ч. 5 ст. 24 УПК выяснению по делу подлежат обстоятельства как уличающие, так и оправдывающие подозреваемого, обвиняемого, подсудимого. Органом, ведущим уголовный процесс, должны быть проверены все заявления о невинности или меньшей степени виновности, а также наличия доказательств, оправдывающих подозреваемого, обвиняемого, подсудимого либо смягчающих их ответственность.

В этих условиях следователь обязан принять фактические затраты и уменьшить сумму недоимки. В случае уменьшения сумм ниже порогового значения дело подлежит прекращению по реабилитирующим основаниям. При этом из собственного опыта скажу, что на это уйдет не один и даже не два месяца, во многих случаях гораздо больше. Это только один из наиболее ярких примеров, часто возникающих на практике. Налоговые органы, как правило, такие доводы налогоплательщика игнорируют.

В этой связи хотелось бы отметить наметившиеся позитивные тенденции в судебной практике Российской Федерации. К примеру, Решением Арбитражного суда Кемеровской области от 25 сентября 2019 г. по делу № А27-17275/2019, признано необоснованным доначисление налоговой службой области налога на прибыль. В решении указано, что отказ в учете экономически обоснованных расходов по формальному признаку влечет искажение реального размера налоговых обязательств в соответствии с действительным экономическим смыслом осуществленных налогоплательщиком хозяйственных операций. Выявление налоговым органом недобросовестных, в том числе умышленных действий налогоплательщика, направленных на получение необоснованной налоговой выгоды:

- не снимает с налогового органа обязанностей по определению действительного размера налоговых обязательств налогоплательщика, хотя и возлагает на последнего риски, связанные с применением расчетного метода;



- не является основанием для искажения данного размера вследствие отказа в принятии расходов по соответствующим операциям при полном учете связанных с ними доходов;

- не является основанием для применения не предусмотренных законом дополнительных санкций в виде не учета расходов, отказа в применении надлежащей ставки налога;

- влияет на выбор основания привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения.<sup>20</sup>

Такие же проблемы возникают по коррупционным преступлениям, связанным с бюджетными правонарушениями, при поступлении актов Комитета внутреннего государственного аудита, по государственным закупкам, строительству и т. д.

### **Сравнительный анализ национального законодательства стран постсоветского пространства**

В действующем Уголовно-процессуальном законе Российской Федерации (далее – УПК РФ) стадия доследственной проверки представлена в полном (классическом) объеме, с наделением органов досудебного расследования значительным арсеналом процессуальных инструментов для установления наличия либо отсутствия признаков уголовного правонарушения.

Так согласно ч. 1 ст. 144 УПК РФ, предусматривающей порядок рассмотрения сообщения о преступлениях – дознаватель, орган дознания, следователь, руководитель следственного органа обязаны принять, проверить сообщение о любом совершенном или готовящемся преступлении и в пределах компетенции, установленной настоящим Кодексом, принять по нему решение в срок не позднее 3 суток со дня поступления указанного сообщения.

При проверке сообщения о преступлении дознаватель, орган дознания, следователь, руководитель следственного органа вправе получать объяснения, образцы для сравнительного исследования, истребовать документы и предметы, изымать их в порядке, установленном настоящим Кодексом, назначать судебную экспертизу, принимать участие в ее производстве и получать заключение эксперта в разумный срок, производить осмотр места происшествия, документов, предметов, трупов, освидетельствование, требовать производства документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, трупов, привлекать к участию в этих действиях специалистов, давать органу дознания обязательное для исполнения письменное поручение о проведении оперативно-розыскных мероприятий.

Более того, в обеспечение конституционных прав на защиту, ч. 1.1. ст. 144 УПК РФ гарантировано, что лицам, участвующим в производстве процессуальных действий при проверке сообщения о преступлении, разъясняются их права и обязанности, предусмотренные настоящим Кодексом, и обеспечивается возможность

---

<sup>20</sup> Решение Арбитражного суда Кемеровской области от 25.09.2019 г. по делу № А27-17275/2019, Электронный портал «Судебные нормативные акты РФ» // URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/JWzZRm7De9JP/> (09.07.2020).



осуществления этих прав в той части, в которой производимые процессуальные действия и принимаемые процессуальные решения затрагивают их интересы, в том числе права не свидетельствовать против самого себя, своего супруга (своей супруги) и других близких родственников, пользоваться услугами адвоката, а также приносить жалобы на действия (бездействие) и решения дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, органа дознания, следователя, руководителя следственного органа.

Сроки рассмотрения сообщения о преступлениях, в соответствии с ч. 3 ст. 144 УПК РФ, руководитель следственного органа, начальник органа дознания вправе по мотивированному ходатайству соответственно следователя, дознавателя продлить до 10 суток. При необходимости производства документальных проверок, ревизий, судебных экспертиз, исследований документов, предметов, трупов, а также проведения оперативно-розыскных мероприятий руководитель следственного органа по ходатайству следователя, а прокурор по ходатайству дознавателя вправе продлить этот срок до 30 суток с обязательным указанием на конкретные, фактические обстоятельства, послужившие основанием для такого продления.<sup>21</sup>

Интересным в процессуальной практике Российской Федерации представляется алгоритм рассмотрения материалов по делам о налоговых преступлениях.

Так в соответствии с ч. 7 ст. 144 УПК РФ – при поступлении из органа дознания сообщения о преступлениях, предусмотренных статьями 198 – 199.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, следователь при отсутствии оснований для отказа в возбуждении уголовного дела в срок не позднее трех суток с момента поступления такого сообщения направляет в вышестоящий налоговый орган по отношению к налоговому органу, в котором состоит на налоговом учете налогоплательщик, копию такого сообщения с приложением соответствующих документов и предварительного расчета предполагаемой суммы недоимки по налогам, сборам.

Далее, согласно ч. 8 ст. 144 УПК РФ по результатам рассмотрения материалов, направленных следователем, налоговый орган в срок не позднее 15 суток с момента получения таких материалов:

1) направляет следователю заключение о нарушении законодательства о налогах и сборах и о правильности предварительного расчета суммы предполагаемой недоимки по налогам, сборам в случае, если обстоятельства, указанные в сообщении о преступлении, были предметом исследования при проведении ранее назначенной налоговой проверки, по результатам которых вынесено вступившее в силу решение налогового органа, а также информацию об обжаловании или о приостановлении исполнения такого решения;

2) информирует следователя о том, что в отношении налогоплательщика проводится налоговая проверка по результатам которой решение еще не принято либо не вступило в законную силу;

<sup>21</sup> Электронный ресурс «УПК РФ актуальная редакция с комментариями» // URL: <https://rfupk.ru/skachat.html/> (09.07.2020).

3) информирует следователя об отсутствии сведений о нарушении законодательства о налогах и сборах в случае, если указанные в сообщении о преступлении обстоятельства не были предметом исследования при проведении налоговой проверки либо проверки правильности исчисления, своевременности и полноты уплаты (перечисления) страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Согласно, ч. 9 ст. 144 УПК РФ после получения заключения налогового органа, но не позднее 30 суток с момента поступления сообщения о преступлении по результатам рассмотрения этого заключения, следователем должно быть принято процессуальное решение. Уголовное дело может быть возбуждено следователем до получения из налогового органа заключения или информации, предусмотренных ч. 8 ст. 144 УПК РФ, при наличии повода и достаточных данных, указывающих на признаки преступления.

В соответствии с ч. 1 ст. 145 УПК РФ по результатам рассмотрения сообщения о преступлении орган дознания, дознаватель, следователь, руководитель следственного органа принимает одно из следующих решений:

- 1) о возбуждении уголовного дела;
- 2) об отказе в возбуждении уголовного дела;
- 3) о передаче сообщения по подследственности, а по уголовным делам частного обвинения – в суд.<sup>22</sup>

По мнению автора, российский опыт заслуживает внимания, обсуждения, пилотного апробирования в целях изучения возможности внедрения в казахстанскую правоприменительную практику с учетом особенностей национального законодательства.

В Республике Беларусь порядок и сроки рассмотрения заявлений и сообщений о преступлении определен статьей 173 Уголовно-процессуального кодекса, в соответствии с которым:

1. Решение по заявлению или сообщению должно быть принято в срок не позднее трех суток, а при необходимости проверки достаточности наличия или отсутствия оснований к возбуждению уголовного дела – не позднее десяти суток.

2. До возбуждения уголовного дела могут быть получены объяснения, образцы для сравнительного исследования, истребованы дополнительные документы, назначена проверка финансово-хозяйственной деятельности в случаях, предусмотренных законодательными актами, произведены осмотр места происшествия, трупа, местности, предметов, документов, освидетельствование, экспертизы, задержание и личный обыск при задержании, а также может быть проведено извлечение трупа из места захоронения (эксгумация).

3. В случае невозможности принятия решения в сроки, указанные в части 1 настоящей статьи, этот срок может быть продлен начальником следственного подразделения, а по материалам, находящимся в органе дознания или у прокурора, – прокурором до одного месяца.

<sup>22</sup> Электронный ресурс «УПК РФ актуальная редакция с комментариями» // URL: <https://rfupk.ru/skachat.html/> (09.07.2020).

4. В необходимых случаях вышестоящим начальником следственного подразделения, вышестоящим прокурором срок проверки по заявлению или сообщению о преступлении может быть продлен до трех месяцев.

4.1. В срок проведения проверки по заявлению или сообщению о преступлении не включается время, в течение которого она была приостановлена по основаниям, предусмотренным настоящим Кодексом.

Кроме того, статьей 167 УПК Республики Беларусь определены собственно процессуальные основания к возбуждению уголовного дела, которыми могут являться:

1) наличие достаточных данных, указывающих на признаки преступления, при отсутствии обстоятельств, исключающих производство по уголовному делу;

2) исчезновение лица, если в течение десяти суток с момента подачи заявления оперативно-розыскными мероприятиями, проведенными в этот срок, установить местонахождение лица не представляется возможным.<sup>23</sup>

В уголовно-процессуальном законодательстве Украины порядок осуществления досудебного производства определен Главой 19 Раздела III «Досудебное расследование». Стадия доследственной проверки в национальном законодательстве Украины отсутствует.

Согласно статьи 214 УПК Украины – следователь, прокурор незамедлительно, 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 Единый реестр досудебных расследований начать расследование и через 24 часа с момента внесения таких сведений предоставить заявителю выписку из Единого реестра досудебных расследований. Досудебное расследование начинается с момента внесения сведений в Единый реестр досудебных расследований. Осуществление досудебного расследования до внесения сведений в реестр либо без такого внесения не допускается и влечет ответственность, установленную законом. Осмотр места происшествия в неотложных случаях может быть произведен до внесения сведений в Единый реестр досудебных расследований.

Следователь, прокурор, другое должностное лицо, уполномоченное на принятие и регистрацию заявлений и сообщений об уголовных правонарушениях, обязаны принять и зарегистрировать такое заявление или сообщение. Отказ в принятии и регистрации заявления или сообщения об уголовном правонарушении не допускается.<sup>24</sup>

Каких-либо отступлений порядка регистрации преступлений по делам о неочевидных (налоговых, экономических, коррупционных) преступлениях УПК Украины не содержит. Вместе с тем, в качестве одной из новелл Украинского уголовно-процессуального законодательства является закрепление норм уголовно-правовой ответственности юридических лиц.

<sup>23</sup> Электронный ресурс «Кодексы Республики Беларусь», Уголовно-процессуальный кодекс Респ. Беларусь // URL: <http://kodeksy.by/ugolovno-processualnyy-kodeks/> (11.07.2020).

<sup>24</sup> Электронный ресурс ИПС «Параграф-Юрист», Уголовно-процессуальный кодекс Украины // URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31197178&doc\\_id2=31197178#activate\\_doc=2&pos=87;-102&pos2=2974;-2/](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31197178&doc_id2=31197178#activate_doc=2&pos=87;-102&pos2=2974;-2/) (17.08.2020).

На актуальность указанного направления в казахстанской правоприменительной практике указывает и значительное внимание, уделяемое данной теме научным сообществом. Ряд актуальных исследований по данной тематике опубликован научным изданием «Право и государство» Университета КАЗГЮУ имени М.С. Нарикбаева. *Наибольший интерес, на мой взгляд, представляют работы д.ю.н., профессора Когамова М.Ч.,<sup>25</sup> д.ю.н., профессора Наумова А.В.,<sup>26</sup> д.ю.н., профессора Нуртаева Р.Т.<sup>27</sup>*

Хотя данная норма не однозначна, но для меня, как для практика весьма интересна, и требует отдельного углубленного научного анализа, в том числе через призму финансово-экономической целесообразности и эффективности ее применения.

Порядок начала уголовного судопроизводства в Республике Грузия, представлен в Главе XIV «Основания следствия» Уголовно-процессуального кодекса Грузии. Так, в соответствии со статьей 100 УПК Грузии в случае получения информации о преступлении следователь, прокурор обязаны начать следствие. О начале следствия следователь должен немедленно сообщить прокурору. Следователь, прокурор обязаны в 3-дневный срок письменно сообщить заявителю о начале следствия.

Основанием для начала следствия, в соответствии со ст. 101 УПК Грузии является информация о преступлении, поступившая к следователю или прокурору, выявленная в ходе уголовного процесса или опубликованная в массмедиа. Как и в национальном законодательстве Украины, в УПК Грузии отсутствует институт доследственной проверки. При этом полномочия по прекращению следствия или (и) уголовного преследования согласно ст. 106 УПК Грузии предоставлены прокурору. Кроме того, в соответствии со ст. 166 УПК Грузии начало и осуществление уголовного преследования являются дискреционными полномочиями прокурора.

В заключении, представляется резонным рассмотреть потенциальные вопросы нарушения единой процедурности для расследования разных видов уголовных правонарушений, а именно – почему доследственная проверка должна проводиться только в отношении экономических преступлений.

Как известно, деятельность правоприменителей в сфере борьбы с экономическими правонарушениями, напрямую затрагивает интересы бизнес-сообщества и не отделима от него. Известно и то, что неосновательные расследования в данной сфере не лучшим образом влияют на бизнес-климат и потенциал экономического роста Республики в целом.

На серьезность вопроса и необходимость его принципиального решения неоднократно обращал внимание Глава государства К-Ж.К. Токаев. Так в послании народу Казахстана от 2 сентября 2019 года им было указано, что бизнес «по-прежнему

<sup>25</sup> Когамов М.Ч. Уголовная ответственность юридических лиц: вопросы уголовно-процессуальной регламентации досудебного расследования по делам данной категории // Право и государство 2019. № 1 (82). – С. 15-26. URL: <http://km.kazguu.kz/article/429> (21.08.2020).

<sup>26</sup> Наумов А.В. Уголовная ответственность юридических лиц (доктринальные и правотворческие аспекты) // Право и государство 2017. № 1-2 (74-75). – С. 106-118. URL: <http://km.kazguu.kz/article/363> (21.08.2020).

<sup>27</sup> Нуртаев Р.Т. О законодательной регламентации уголовной ответственности юридических лиц // Право и государство 2019. № 1 (82). – С. 4-14. URL: <http://km.kazguu.kz/article/428> (21.08.2020).

наталкивается на многочисленные проблемы, связанные с действиями правоохранительных и контролирующих органов». Воспрепятствование развитию бизнеса, Президент назвал «преступлением против государства».<sup>29</sup>

В ежегодном Послании от 1 сентября 2020 года Глава государства вновь повторил, что «любое незаконное вмешательство государственных структур в предпринимательскую деятельность, воспрепятствование работе бизнесменов должны восприниматься как тягчайшее преступление против государства». Координирующую роль в защите бизнеса Президент отвел надзорному органу указав, что «предприниматели в случае неправомерного нажима на них чиновников должны смело обращаться в органы прокуратуры». Президент поручил рассмотреть и вариант, когда любые следственные действия в отношении зарегистрированных предпринимателей могут осуществляться только с санкции суда или прокурора.<sup>30</sup>

19 августа 2020 года Президент Казахстана в ходе совещания по вопросам борьбы с коррупцией, вновь акцентировал внимание на роли прокуратуры в защите бизнеса - «Генеральная прокуратура должна незамедлительно пресекать факты необоснованного вовлечения предпринимателей в орбиту уголовного преследования».<sup>31</sup>

В этой связи необходимо отметить, что в 2016-2017 годах на базе Службы экономических расследований успешно был апробирован и реализован пилотный проект «Е-УД» (электронное уголовное дело). С октября текущего года в рамках исполнения поручений Главы государства, озвученных в Послании от 1 сентября 2020 года, в Департаментах экономических расследований и прокуратурах Восточно-Казахстанской и Павлодарской областей реализуется пилотный проект предусматривающий согласование прокурором ключевых решений органов досудебного расследования.

Таким образом, предлагаемые автором изменения порядка начала досудебных расследований по экономическим составам преступлений согласуются с озвученным Президентом стратегическим курсом дальнейшего совершенствования уголовно-правовой системы и могут быть апробированы в рамках пилотного проекта с учетом практического опыта реализации таких проектов.

---

<sup>28</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Грузии // Электронный ресурс «Законодательный вестник Грузии». URL: <https://www.matsne.gov.ge/ru/document/download/90034/37/ru/pdf/> (08.08.2020).

<sup>29</sup> Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана от 2 сентября 2019 года. Официальный сайт Президента Республики Казахстан // URL: [http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana](http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana) (09.11.2020).

<sup>30</sup> Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана. 1 сентября 2020 года. Официальный сайт Президента Республики Казахстан // URL: [http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g](http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g) (09.11.2020).

<sup>31</sup> Речь Главы государства Касым-Жомарта Токаева на совещании по вопросам противодействия коррупции. Официальный сайт Президента Республики Казахстан // URL: [http://www.akorda.kz/ru/events/akorda\\_news/meetings\\_and\\_sittings/glava-gosudarstva-provel-soveshchanie-po-voprosam-protivodeistviya-korrupcii](http://www.akorda.kz/ru/events/akorda_news/meetings_and_sittings/glava-gosudarstva-provel-soveshchanie-po-voprosam-protivodeistviya-korrupcii) (09.11.2020).



## Выводы и предложения

Подводя итоги проведенного исследования, следует признать:

- полное исключение этапа доследственной проверки по экономическим преступлениям повлекло за собой существенные нарушения конституционных принципов свободы предпринимательской деятельности, а также презумпции добросовестности налогоплательщика;

- за истекшие пять лет действия нового уголовно-процессуального кодекса, в Республике ни на законодательном, ни на правоприменительном уровне не удалось выработать системных подходов минимизации рисков для законопослушной категории бизнес сообщества, от необоснованного вовлечения в орбиту уголовного судопроизводства.

Предпринимателям, безусловно, должно быть предоставлено право на защиту своих законных прав и интересов, в том числе путем исследования и оценки их доводов, представления доказательств, производства независимого аудита, экспертных исследований до начала уголовного преследования, а также свободы обжалования процессуальных решений.

В этой связи считаю, что положения Главы 23 Уголовно-процессуального кодекса «Начало досудебного расследования» подлежат доработке, в частности, путем возвращения стадии доследственной проверки по составам экономических правонарушений. Одним из вариантов, является согласование начала доследственной проверки надзирающим прокурором, надзор за ее ходом и результатами, с предоставлением прокурору полномочий по принятию процессуального решения о начале досудебного расследования или отказе в таковом с учетом установленных фактических данных.

Кроме того, срочного и концептуального изменения требуют критерии оценки деятельности правоохранительных органов, путем исключения из целевых индикаторов валового подхода и так называемого «процентажа».

**В.Н. Филатов, Шығыс Қазақстан облыстық адвокаттар алқасының адвокаты (Өскемен қ., Қазақстан): Қазақстан Республикасындағы экономикалық құқық бұзушылықтар бойынша сотқа дейінгі тергеп-тексерудің басталуы: проблемалық мәселелер.**

Зерттеу көлеңкелі экономиканың негізгі құрамдас бөлігі болып табылатын салықтық қылмыстар мысалында қылмыстық процестік заңнамасының өзекті проблемаларына арналған. Қылмыстық құқық бұзушылықтардың осы санаты сотқа дейінгі іс жүргізуді бастау туралы шешімдер қабылдау кезінде неғұрлым күрделі болып табылады және мемлекеттің экономикалық қауіпсіздігін қамтамасыз ететін қылмыстық қудалау органдары қызметінің нәтижелілігін талдау үшін негізге алынды. Автор шетелдік тәжірибені және посткеңестік кеңістік елдерінің заңнамасын дамытудың векторын зерттейді, олардың негізінде Қазақстан Республикасында сотқа дейінгі тергеп-тексеруді бастау рәсімдерін одан әрі дамыту жолдарын ұсынады. Тақырыптың өзектілігі бизнесті қылмыстық қудалау аясына заңсыз тартудан қорғау саласындағы мемлекеттік саясаттың тенденцияларымен айқындалады. Мемлекет басшысы бизнеске түсетін жүктеме



азайған кезде, ол бұрынғыдай құқық қорғау және бақылаушы органдардың іс-әрекеттеріне байланысты көптеген проблемаларға тап болып отырғанына бірнеше рет назар аударды. Жұмыстың жаңалығы осы тақырып бойынша бұрын Қазақстан Республикасында да, одан тыс жерлерде де жеткілікті зерттеулер жүргізілмегендігінде. Автор экономикалық қылмыстар бойынша тергеуге дейінгі тексеруді алып тастау кәсіпкерлік қызмет еркіндігі қағидастарын және салық төлеушінің адалдығы презумпциясын айтарлықтай бұзуға әкеледі деген қорытынды жасайды. Зерттеу нәтижелері бойынша Қылмыстық-процестік кодекстің «Сотқа дейінгі тергеп-тексерудің басталуы» 23-тарауын экономикалық құқық бұзушылықтар құрамы бойынша тергеуге дейінгі тексеруді қайтару және оның заңдылығын қадағалауда прокурордың рөлін жандандыру жолымен пысықтау бойынша ұсыныстар енгізілді.

*Тірек сөздер: сотқа дейінгі тергеп-тексерудің басталуы; тергеуге дейінгі тексеру; қылмыстық құқық бұзушылық туралы арызды, хабарламаны тіркеу; Сотқа дейінгі тергеп-тексерудің бірыңғай тізілімі; көлеңкелі экономика саласындағы құқық бұзушылықтар; салық саласындағы құқық бұзушылықтар; бизнесті қылмыстық сот ісін жүргізу аясына негізсіз тарту; заңды тұлғаның қылмыстық жауаптылығы; салықтық ымыраға келу; салықтық рақымшылық жасау; прокурорлық қадағалау.*

**V.N. Filatov, a lawyer in East Kazakhstan regional Bar Association of the city Ust-Kamenogorsk, Republic of Kazakhstan: Problematic issues of the pre-trial investigation beginning on economic offenses in the Republic of Kazakhstan.**

The study is devoted to topical problems of Kazakhstan's criminal procedure legislation, concerning the exclusion of pre-investigation checks in criminal proceedings on the economic composition of offenses, using the example of tax crimes as the main component of the shadow economy. This category of criminal offenses is the most difficult in making decisions on the commencement of pre-trial proceedings and is taken as a basis for analyzing the effectiveness of the activities of the criminal prosecution bodies that ensure the economic security of the state. The author examines foreign experience and the vector of development of the legislation of the countries of the post-Soviet space, and the ways of further development of the procedures for starting pre-trial investigation in the Republic of Kazakhstan are proposed on their basis. The relevance of the topic is dictated by the tendencies of the state policy in the field of protecting business from illegal involvement in the orbit of criminal prosecution. The head of state has repeatedly drawn attention to the fact that while reducing the burden on business, it still encounters numerous problems associated with the actions of law enforcement and regulatory agencies. The novelty of the work seems to be in the fact that sufficient research on this topic has not previously been carried out both in the Republic of Kazakhstan and outside its borders. The author comes to the conclusion that the exclusion of a pre-investigation check on economic crimes entails a significant violation of the principles of freedom of entrepreneurial activity and the presumption of good faith of the taxpayer. Based on the results of the study, proposals were made to revise the Chapter 23 of the Criminal Procedure Code "Starting a pre-trial investigation" by returning a pre-investigation check on the composition of economic offenses and enhancing the role of the prosecutor in overseeing its legality.

*Keywords: start of pre-trial investigation; pre-investigation check; registration of the application, notification of a criminal offense; Unified register of pre-trial investigations; offenses in the shadow economy; offenses in the tax sphere; unjustified involvement of business in the orbit of criminal proceedings; criminal responsibility of a legal entity; tax compromise; tax amnesty; Prosecutor's supervision.*

### **Библиография:**

1. Ахпанов А.Н. Конструктивно-критический подход к проекту новой редакции УПК Республики Казахстан // Право и государство. № 3 (60). 2013. – С. 51-55. URL: <http://km.kazguu.kz/article/62> (26.04.2020).

2. Кереев А.А. Результативность как следствие эффективности деятельности полиции Республики Казахстан // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. 2010. № 4 (20). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rezultativnost-kak-sledstvie-effektivnosti-deyatelnosti-politsii-respubliki-kazahstan> (30.10.2020).

3. Бердышева Е.С. Палка о двух концах: система оценивания эффективности деятельности правоохранительных органов АППГ+1 в восприятии сотрудников // Человек. Сообщество. Управление. № 1, 2013. – С. 127-142. URL: <http://chsu.kubsu.ru/index.php/ru/archive-n/2013/2013-/> (27.10.2020).

4. Когамов М.Ч. Уголовная ответственность юридических лиц: вопросы уголовно-процессуальной регламентации досудебного расследования по делам данной категории // Право и государство. 2019. № 1 (82). – С. 15-26. URL: <http://km.kazguu.kz/article/429> (21.08.2020).

5. Наумов А.В. Уголовная ответственность юридических лиц (доктринальные и правотворческие аспекты) // Право и государство. 2017. № 1-2 (74-75). – С. 106-118. URL: <http://km.kazguu.kz/article/363> (21.08.2020).

6. Нуртаев Р.Т. О законодательной регламентации уголовной ответственности юридических лиц // Право и государство. 2019. № 1 (82). – С. 4-14. URL: <http://km.kazguu.kz/article/428> (21.08.2020).

### **References (transliterated):**

1. Ahpanov A.N. Konstruktivno-kriticheskij podhod k proektu novoj redakcii UPK Respubliki Kazahstan // Pravo i gosudarstvo. № 3 (60). 2013. – S. 51-55. URL: <http://km.kazguu.kz/article/62> (26.04.2020).

2. Kereev A.A. Rezul'tativnost' kak sledstvie effektivnosti deyatel'nosti policii Respubliki Kazahstan // Vestnik Instituta zakonodatel'stva i pravovoj informacii Respubliki Kazahstan. 2010. № 4 (20). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rezultativnost-kak-sledstvie-effektivnosti-deyatelnosti-politsii-respubliki-kazahstan> (30.10.2020).

3. Berdysheva E.S. Palka o dvuh koncah: sistema ocenivaniya effektivnosti deyatel'nosti pravoohranitel'nyh organov APPG+1 v vospriyatii sotrudnikov // Chelovek. Soobshchestvo. Upravlenie. № 1, 2013. – S. 127-142. URL: <http://chsu.kubsu.ru/index.php/ru/archive-n/2013/2013-/> (27.10.2020).

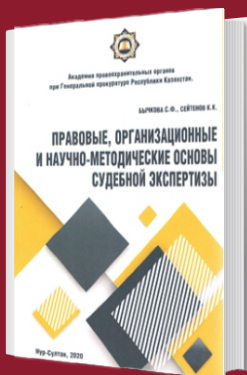
4. Kogamov M.Ch. Ugolovnaya otvetstvennost' yuridicheskikh lic: voprosy ugolovno-processual'noj reglamentacii dosudebnogo rassledovaniya po delam dannoj kategorii // Pravo i gosudarstvo. 2019. № 1 (82). – S. 15-26. URL: <http://km.kazguu.kz/article/429> (21.08.2020).

5. Naumov A.V. Ugolovnaya otvetstvennost' yuridicheskikh lic (doktrinal'nye i pravotvorcheskie aspekty) // Pravo i gosudarstvo. 2017. № 1-2 (74-75). – S. 106-118. URL: <http://km.kazguu.kz/article/363> (21.08.2020).

6. Nurtaev R.T. O zakonodatel'noj reglamentacii ugolovnoj otvetstvennosti yuridicheskikh lic // Pravo i gosudarstvo. 2019. № 1 (82). – S. 4-14. URL: <http://km.kazguu.kz/article/428> (21.08.2020).

Для цитирования и библиографии: Филатов В.Н. Начало досудебного расследования по экономическим правонарушениям в Республике Казахстан: проблемные вопросы // Право и государство. 2020. № 3-4. – С. 138-160. DOI: 10.51634/2307-5201\_2020\_34\_138

Материал поступил в редакцию 13.10.2020.



### НОВЫЕ КНИГИ

**Бычкова С.Ф., Сейтенов К.К. Правовые, организационные и научно-методические основы судебной экспертизы: учебник.** Нур-Султан, 2020. – 412 с.

ISBN 978-601-332-316-9

Предлагаемый учебник содержит необходимые сведения правового, организационного и научно-методического характера, относящиеся к сфере организации назначения и производства судебной экспертизы. Материал изложен с учетом современного состояния законодательства и правоприменительной практики судов, правоохранительных органов и органов судебной экспертизы Республики Казахстан.

Предназначен для студентов, магистрантов, преподавателей, судебных экспертов и специалистов-криминалистов, а также научных и практических работников.