

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по перечню вопросов к заседанию Межведомственной рабочей группы по совершенствованию
уголовного и уголовно-процессуального законодательства¹

МЕТОДОЛОГИЯ

Оценка каждого из восьми вопросов проведена по единому подходу:

- (1) соответствие Конституции Республики Казахстан (далее - Конституция РК)²;
- (2) соответствие Концепции правовой политики Республики Казахстан до 2030 года (далее - Концепция правовой политики)³;
- (3) соответствие обязательствам по Международному пакту о гражданских и политических правах⁴ (далее - Пакт, МПГПП) в толковании Комитета по правам человека (далее - КПЧ);
- (4) сопоставимая практика Европейского суда по правам человека (далее - ЕСПЧ) как наиболее разработанный источник стандартов справедливого судебного разбирательства;
- (5) принципы правовой определенности и стабильности закона по Контрольному списку вопросов для оценки соблюдения верховенства права Венецианской комиссии⁵.

Дополнительно учтены заключительные замечания КПЧ по третьему периодическому докладу Казахстана, принятые в июле 2025 г.⁶, поскольку они содержат наиболее актуальную оценку казахстанской уголовной юстиции договорным органом.

I. РЕЗЮМЕ ПОЗИЦИИ

Перечень вопросов МВРГ в значительной части сформулирован как выбор между сохранением и исключением институтов, введенных реформой 2014 года (уголовные проступки, ЕРДР, следственный судья, свидетель с правом на защиту), либо институтов, исторически обеспечивающих проверяемость доказательств (поняты). Общие выводы настоящего заключения сводятся к следующему.

Во-первых, ни одна из вынесенных на обсуждение опций не является нейтральной с точки зрения Конституции РК. Новая Конституция не просто воспроизвела гарантии 1995 года, а усилила их: судебный порядок содержания под стражей с правом обжалования (статья 18), презумпция невиновности в отношении любого уголовного правонарушения (статья 19), принципы правосудия,

¹ Подготовлено экспертами ОФ «Центр исследования правовой политики» к.ю.н. Д.И. Нурумовым и магистром права **Зинович Т.С.** Документ носит научно-аналитический характер и подготовлен на основе представленного текста Перечня вопросов, рассмотренных на заседании МВРГ с позиций теории уголовного процесса и права, международных стандартов и применимых международных правовых обязательств. Документ отражает независимое профессиональное мнение авторов и не выражает позицию каких-либо государственных органов, международных организаций, политических партий, общественных объединений либо иных учреждений. Подготовка настоящего заключения осуществлялась без какой-либо финансовой, организационной либо иной внешней поддержки, способных повлиять на его содержание, выводы или степень независимости оценки.

² [Конституция Республики Казахстан](#), принята на республиканском референдуме 15 марта 2026 г., введена в действие с 1 июля 2026 г.

³ [Концепция правовой политики Республики Казахстан до 2030 года](#), утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 15 октября 2021 г. № 674.

⁴ [Международный пакт о гражданских и политических правах](#). Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года.

⁵ [Европейская комиссия за демократию через право \(Венецианская комиссия\), Rule of Law Checklist, CDL-AD\(2016\)007](#).

⁶ [Комитет по правам человека, Заключительные замечания по третьему периодическому докладу Казахстана, CCPR/C/KAZ/CO/3 \(2025\)](#).

включая ничтожность незаконно полученных доказательств и запрет осуждения на основе одного признания (статья 78), ограничение прав только законом и только в необходимой мере (статья 41), прямое включение международных договорных обязательств в действующее право (статья 5). **Возврат к дореформенным моделям означал бы сужение уровня гарантий сразу после принятия Основного Закона, повысившего этот уровень, что противоречит и логике статьи 96 Конституции о приведении законов в соответствие с ней, и принципу недопустимости регресса в защите прав человека.**

Во-вторых, **институт уголовных проступков видится важным сохранить и доработать, а не исключить.** Это единственная конструкция, позволяющая одновременно выполнить требования Пакта об «уголовном обвинении» в автономном значении, разгрузить категорию «преступления» в рамках конституционного понятия уголовных правонарушений и решить накопившиеся проблемы концептуального и практического значения в практически «советском» Кодексе об административных правонарушениях (далее - КоАП), содержащем санкции карательного характера без достаточных уголовно-процессуальных гарантий.

В-третьих, порядок регистрации в ЕРДР и начала расследования без стадии «возбуждения дела» следует сохранить, точно доработав механизмы для экономических составов. Возврат доследственной проверки воспроизведет модель, которую договорные органы ООН (на примере Кыргызстана) прямо называли нарушающей стандарты справедливого судебного разбирательства, а на примере самого Казахстана до 2015 года признавали источником безнаказанности за пытки.

В-четвертых, статус следственного судьи подлежит усилению, а не «изменению» в сторону сокращения. Это прямое требование статей 12, 18, 21, 28 и 41 Конституции РК и статей 9 и 17 МПГПП. Одновременно предлагается переименовать этот институт так, чтобы наименование отражало его конституционную функцию: *«судья по правам человека и соблюдению законности в досудебном производстве»* (сокращенно - *«судья по правам человека в досудебном производстве»*).

В-пятых, трехзвенная модель с составлением прокурором обвинительного акта по всем делам соответствует статье 84 Конституции РК и Концепции правовой политики, но должна сопровождаться усилением, а не ослаблением судебного контроля и полномочий защиты. Вместе с тем этот вопрос уже решен законодателем в обратную сторону: законами от 1 июля 2026 г. № 330-VIII и № 331-VIII завершающий этап перехода отменен, и с 1 января 2027 г. по большинству дел обвинительный акт вновь будет составлять орган досудебного расследования, а прокурор лишь утверждать его. **Это тревожный симптом и первый законодательно оформленный шаг отказа от курса реформы 2014 года; введение названных норм в действие следует отменить либо приостановить до завершения работы МВРГ.**

В-шестых, институт свидетеля, имеющего право на защиту, Пакту не противоречит, но и не требуется им. От него можно отказаться только при одновременном введении объективного критерия возникновения статуса подозреваемого и реально обеспеченного права свидетеля на адвоката.

В-седьмых, понятых не следует исключать «в чистом виде». Допустима лишь замена эквивалентной гарантией (непрерывная видеофиксация при участии лица и защитника) с сохранением понятых как обязательного резервного механизма.

Наконец, **в качестве самостоятельного института предлагается закрепить обязательное присутствие представителя Республиканской коллегии адвокатов при обысках и выемках у адвокатов.**

II. НОРМАТИВНАЯ РАМКА ОЦЕНКИ

2.1. Конституция РК: что изменилось для уголовной юстиции. Для целей настоящего заключения принципиальны следующие положения Конституции РК. Статья 1 и пункт 1 статьи 3 определяют Казахстан как правовое государство, а соблюдение прав и свобод и обеспечение верховенства закона относят к основополагающим принципам деятельности государства. Пункты 1 и 2 статьи 5 включают международные договорные обязательства в действующее право и закрепляют прямое

действие Конституции; следовательно, Пакт и соображения КПЧ, принятые по Факультативному протоколу, являются не внешним ориентиром, а частью правовой системы. Пункт 5 статьи 5 исключает обратную силу законов, устанавливающих или усиливающих ответственность, что прямо ограничивает перевод проступков в категорию преступлений. Пункт 2 статьи 12 гарантирует судебную защиту, пункт 3 той же статьи - квалифицированную юридическую помощь.

Статья 18 допускает задержание сверх установленных законом сроков и содержание под стражей только по судебному решению с правом обжалования и закрепляет право на адвоката с момента задержания. Статья 19 формулирует презумпцию невиновности применительно к «*уголовному правонарушению*» (родовое понятие, охватывающее по действующему УК и преступления, и проступки), закрепляет право не свидетельствовать против себя и запрет повторного привлечения к уголовной или административной ответственности за одно деяние. Статья 20 и пункт 3 статьи 41 устанавливают абсолютный, не подлежащий ограничению запрет пыток. Статьи 21 и 28 гарантируют неприкосновенность частной жизни, тайну коммуникаций и неприкосновенность жилища с ограничениями только в случаях и порядке, установленных законом, а пункт 1 статьи 41 закрепляет тест необходимости и соразмерности для любого ограничения прав.

Статьи 76, 78 и 79 определяют, что правосудие осуществляется только судом, и закрепляют принципы правосудия: право быть выслушанным, отсутствие у обвиняемого обязанности доказывать невиновность, толкование сомнений в пользу обвиняемого, ничтожность доказательств, полученных незаконным способом, запрет осуждения лишь на основе собственного признания, запрет аналогии уголовного закона, а также обязанность суда обратиться в Конституционный Суд при применении закона, ущемляющего права.

Пункт 3 статьи 73 наделяет граждан правом обращения в Конституционный Суд в отношении нормативных актов, затрагивающих их права, поэтому любой «откат» в УПК будет предметом конституционного контроля. Статья 84 закрепляет за прокуратурой уголовное преследование и высший надзор, при этом прокуратура подотчетна только Президенту, что делает судебный контроль единственным внешним противовесом прокурорским решениям.

Статья 86 определяет адвокатуру как конституционный институт содействия реализации права на защиту.

Наконец, статья 96 предписывает применять действующие законы в части, не противоречащей Конституции, и обязывает государственные органы привести их в соответствие с ней; пересмотр УК и УПК надлежит рассматривать именно как выполнение этой обязанности, а не как повод для ревизии гарантий.

2.2. Пакт и позиции Комитета по правам человека. Применимы статьи 2(3), 7, 9, 14, 15 и 17 Пакта. Ключевые замечания общего порядка КПЧ: № 20 (1992) об обязанности незамедлительного и беспристрастного расследования жалоб на жестокое обращение; № 31 (2004) об обязанности расследовать нарушения и обеспечивать средства защиты; № 32 (2007) об автономном понятии «*уголовного обвинения*» (пункт 15), равенстве сторон, праве на защиту и презумпции невиновности⁷; № 35 (2014) о судебном контроле лишения свободы и о том, что прокурор не является должностным лицом, осуществляющим судебную власть, для целей пункта 3 статьи 9 Пакта (пункт 32)⁸.

Для Казахстана прямое значение имеют заключительные замечания КПЧ 2016 года⁹ и 2025 года. В замечаниях 2025 года Комитет, признав, что основания содержания под стражей по статье 136 УПК в целом соответствуют Пакту, выразил обеспокоенность их применением на практике (суды удовлетворяют около 75 процентов ходатайств о продлении содержания под стражей без должной

⁷ [Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 32 \(2007\), CCPR/C/GC/32](#), пункты 15, 33, 34, 41.

⁸ [Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 35 \(2014\), CCPR/C/GC/35](#), пункт 32.

⁹ [Комитет по правам человека, Заключительные замечания по второму периодическому докладу Казахстана, CCPR/C/KAZ/CO/2 \(2016\)](#).

оценки альтернатив), рутинным применением административного ареста на срок до 15-20 суток по статье 488 КоАП, большим числом дел о пытках, прекращенных как «неподтвердившиеся», и тем, что обвиняемым *«часто отказывают в полном доступе к материалам дела, несмотря на то, что такой доступ гарантирован Уголовно-процессуальным кодексом»* (пункты 31, 33, 43)¹⁰. Кроме того, по индивидуальным сообщениям против Казахстана КПЧ и Комитет против пыток неоднократно оценивали административный арест и отказы в возбуждении уголовных дел по стандартам статей 7, 9 и 14 Пакта; эти дела приводятся ниже применительно к соответствующим вопросам.

2.3. Стандарты Венецианской комиссии и Совета Европы. Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права требует доступности и предсказуемости закона, стабильности законодательства (частые изменения подрывают правовую определенность), запрета произвола, эффективного судебного контроля над действиями исполнительной власти и соблюдения принципа *nullum crimen sine lege*. Доклад Венецианской комиссии о европейских стандартах независимости судебной системы (часть II «Прокуратура»)¹¹ и Рекомендация Комитета министров Совета Европы Rec(2000)19¹² определяют роль прокурора как руководителя уголовного преследования, действующего под эффективным судебным контролем и при равенстве сторон.

2.4. Концепция правовой политики до 2030 года. Концепция правовой политики:

- прямо фиксирует, что частые изменения уголовного и уголовно-процессуального законодательства *«нарушают их стабильность»* и порождают ошибки правоприменения (раздел 1);
- ставит задачу выработки «нового понятия уголовного правонарушения», совершенствования механизмов назначения наказания, сбалансированности карательных, восстановительных и превентивных средств при строгой соразмерности санкций (пункт 4.10);
- закрепляет курс на трехзвенную модель уголовного процесса с разграничением полномочий органов досудебного расследования, прокуратуры и суда, упрощение и сокращение форм уголовного судопроизводства, исключение обвинительного уклона, расширение полномочий защиты по сбору доказательств, укрепление презумпции невиновности и неприкосновенности частной жизни и *«определение эффективной системы сдержек и противовесов за счет независимых фильтров»* (пункт 4.11).

Применительно к КоАП Концепция требует *«выработки нового понятия административного правонарушения, которое должно содержать ясные критерии, позволяющие разграничить административную ответственность от других видов юридической ответственности»*, и решения проблемы несоразмерности штрафов и безальтернативности санкций (пункт 4.3). Раздел 5 предусматривает *«поэтапное внедрение механизма принятия прокурором ключевых процессуальных решений по уголовным делам»*. Ни одно из положений Концепции не предусматривает отказа от уголовных проступков, ЕРДР, следственного судьи или свидетеля с правом на защиту. Напротив, Концепция ориентирует на достройку этих институтов.

¹⁰ CCPR/C/KAZ/CO/3 (2025), пункты 31-34, 41-44.

¹¹ [Венецианская комиссия, Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service, CDL-AD\(2010\)040.](#)

¹² [Комитет министров Совета Европы, Recommendation Rec\(2000\)19 on the role of public prosecution in the criminal justice system.](#)

III. ПОЗИЦИЯ ПО ВОПРОСАМ ПЕРЕЧНЯ

Вопрос 1. Сохранение либо исключение института уголовных проступков; критерии декриминализации и перевода в КоАП или в категорию преступлений

Экспертная позиция: институт следует сохранить, критерии разграничения необходимо закрепить в законе, одновременно требуется реформировать КоАП РК.

1.1. Международно-правовой аргумент: автономное понятие «уголовного обвинения». Согласно пункту 15 Замечания общего порядка № 32, понятие «уголовного обвинения» в статье 14 Пакта охватывает не только деяния, признанные преступными национальным правом, но и санкции, которые независимо от их квалификации во внутреннем праве должны рассматриваться как уголовные в силу своей цели, характера или строгости. ЕСПЧ применяет тот же подход через «критерии Энгеля»¹³. Административный арест, крупные штрафы карательного характера, выдворение как санкция, лишение права заниматься деятельностью - все это «уголовное обвинение» в автономном смысле. Именно так КПЧ оценивал казахстанские дела. В делах Торегожиной, Свиридова и Жагипарова административные арест и штрафы за участие в мирных собраниях рассматривались по стандартам статей 9, 14, 19 и 21 Пакта, а в замечаниях 2025 года Комитет прямо указал на рутинное применение административного ареста до 15-20 суток по статье 488 КоАП¹⁴. Действующий КоАП содержит административный арест до 30 суток и штрафы, многократно превышающие санкции за ряд уголовных проступков. Перевод проступков «в административную ответственность» не выведет их из-под статьи 14 Пакта, а лишь лишит лиц полного набора уголовно-процессуальных гарантий (права на защитника за счет государства, полноценной состязательности, стандарта доказывания, апелляции по фактам). Это прямо конфликтует со статьей 78 Конституции РК, в которой принципы правосудия (сомнения в пользу обвиняемого, ничтожность незаконных доказательств, запрет осуждения на основе признания) сформулированы для суда, а не для административных органов, налагающих взыскания.

1.2. Конституционный аргумент. Конституция РК в пункте 1 статьи 19 формулирует презумпцию невиновности через родовое понятие «уголовное правонарушение», а в пункте 3 статьи 19 и пункте 1 статьи 27 различает уголовную и административную ответственность. Таким образом, конституционный законодатель сохранил двухуровневую структуру уголовного правонарушения, заложенную УК 2014 года. Исключение проступков будет означать сужение сферы действия конституционной презумпции невиновности для значительного количества составов, которые окажутся в КоАП. Кроме того, запрет двойного привлечения к уголовной или административной ответственности требует ясного разграничения двух видов ответственности, чего невозможно достичь, если в КоАП будут одновременно находиться и правонарушения против порядка управления, и карательные составы, ранее бывшие проступками (см. также требование Концепции правовой политики о «ясных критериях» разграничения, пункт 4.3). При этом следует отметить, что такое смешение уже присутствует в КоАП, и целью реформы должно быть его преодоление, а не усиление.

1.3. Перевод в категорию преступлений: конституционные ограничения. Уголовный проступок в Казахстане не влечет судимости и не может наказываться лишением свободы. Перевод составов в преступления означает, во-первых, появление судимости с ее конституционно значимыми последствиями (пункт 3 статьи 35 Конституции РК ограничивает пассивное избирательное право лиц с непогашенной судимостью), что должно оцениваться по критерию соразмерности пункта 1 статьи 41 Конституции и пункта 14 Замечания общего порядка № 25 КПЧ; во-вторых, невозможность обратного действия ужесточающего закона (пункт 5 статьи 5 Конституции, статья 15 Пакта); в-третьих, рост тюремного населения вопреки заявленной Концепцией правовой политики

¹³ ECtHR, *Engel and Others v. the Netherlands*, 8 June 1976; *Öztürk v. Germany*, 21 February 1984; *Jussila v. Finland* [GC], 23 November 2006; *Ziliberg v. Moldova*, 1 February 2005; *Kasparov and Others v. Russia*, 3 October 2013.

¹⁴ КПЧ, *Toregozhina v. Kazakhstan*, CCPR/C/112/D/2137/2012 (2014); *Sviridov v. Kazakhstan*, CCPR/C/120/D/2158/2012 (2017); *Zhagiparov v. Kazakhstan*, CCPR/C/124/D/2441/2014 (2018); CCPR/C/KAZ/CO/3 (2025), пункт 31.

гуманизации. Такой перевод допустим только точно, по составам с реальной насильственной или коррупционной общественной опасностью, и с обоснованием по каждому составу.

1.4. Аргумент современного уголовного права. Многоступенчатая категоризация уголовно наказуемых деяний является нормой для континентальной Европы: *crimes, délits* и *contraventions* во Франции (*contraventions* остаются в Уголовном кодексе и рассматриваются судом); *Verbrechen* и *Vergehen* в Германии при выведении *Ordnungswidrigkeiten* в отдельный закон, который принципиально не допускает лишения свободы и гарантирует судебное рассмотрение по возражению; уголовные проступки в Эстонии и Литве; уголовные проступки в Украине с 2020 года. Смысл конструкции состоит в том, чтобы «сжать» преступления до деяний, действительно заслуживающих лишения свободы и судимости, а деяния меньшей опасности, тем не менее требующие уголовно-процессуальных гарантий, оставить внутри уголовной юстиции в упрощенной форме. Именно это позволяет выполнить требование пункта 4.11 Концепции правовой политики об «упрощении и сокращении форм уголовного судопроизводства» без потери гарантий.

1.5. Неблагоприятный региональный прецедент. Кыргызская Республика ввела Кодекс о проступках в 2017 году и отказалась от него в 2021 году в ходе волонтаристской и не опиравшейся на эмпирические данные контрреформы, вернув значительную часть составов в Кодекс о правонарушениях и в УК. Результатом стало не упрощение, а размывание границ ответственности, возврат (административного) ареста как массовой санкции и утрата полноценных гарантий по большому массиву дел. КПЧ в 2022 году выразил обеспокоенность «восстановлением административного ареста на срок до пяти суток в Кодексе о правонарушениях и отсутствием достаточных гарантий для лиц, подвергнутых административному аресту, а также отсутствием реального права на обжалование решений об аресте» и рекомендовал привести Кодекс о правонарушениях в соответствие со статьями 9, 10 и 14 Пакта¹⁵. Коалиция против пыток в Кыргызстане в докладе для договорных органов ООН оценила кодексы 2021 года как «возврат старых неэффективных практик»¹⁶. Для Казахстана повторение этого пути будет означать третью за десятилетие перекройку категоризации, что несовместимо с требованием стабильности уголовного закона (раздел 1 Концепции правовой политики; раздел II.B Контрольного списка Венецианской комиссии).

1.6. Критерии декриминализации и перераспределения. Вместо исключения института МВРГ следует утвердить нормативные критерии отнесения деяния к одной из трех категорий и провести криминологический аудит Особенной части УК и КоАП по этим критериям. Представляется возможным предложить пять критериев.

- *Первый - характер санкции.* Любое деяние, за которое допускается лишение или ограничение свободы (включая арест) либо санкция, влекущая судимость, должно находиться в уголовном законе (преступление или проступок). В КоАП могут оставаться только неарестные, невысокие по размеру взыскания, налагаемые преимущественно во внесудебном порядке с правом на судебное обжалование.

- *Второй - характер охраняемого блага.* Деяния против жизни, здоровья, свободы, половой неприкосновенности, а также коррупционные и насильственные деяния не подлежат переводу в КоАП независимо от размера вреда.

- *Третий - тяжесть вреда и способ.* Ненасильственные деяния с незначительным имущественным вредом, при первом совершении и восстановленном ущербе, являются кандидатами на проступок либо на полную декриминализацию с сохранением гражданско-правовых последствий.

- *Четвертый - процессуальный.* Там, где требуется применение мер принуждения, негласных действий или экспертиз, деяние должно оставаться в уголовном процессе, поскольку КоАП не предоставляет ни судебного контроля этих мер, ни гарантий статьи 78 Конституции.

¹⁵ [Комитет по правам человека, Заключительные замечания по третьему периодическому докладу Кыргызстана, ССР/С/КГЗ/СО/3 \(2022\)](#), пункты 33-34.

¹⁶ [Альтернативный доклад Коалиции против пыток в Кыргызстане \(ОМСТ, 2021\)](#).

- *Пятый - критерий Энгеля как тест обратной связи.* Если санкция за административное правонарушение по цели, характеру или строгости является карательной, состав подлежит переводу в проступки либо санкция подлежит снижению.

1.7. Вопрос КоАП необходимо решить в том же пакете. Сохранение проступков без реформы КоАП оставит две параллельные карательные системы. Рекомендуется:

- (а) исключить из КоАП административный арест как вид взыскания либо впредь допускать его исключительно по решению суда и только по составам, которые переводятся в проступки (эффективность краткосрочного ареста в любом случае является спорной);
- (б) закрепить в КоАП новое определение административного правонарушения через отсутствие общественной опасности уголовно-правового уровня и через характер санкции (пункт 4.3 Концепции правовой политики);
- (в) ввести градацию правонарушений на незначительные, значительные и грубые с предельными размерами штрафов, как это предусмотрено Концепцией правовой политики.

В случае сохранения КоАП в нынешнем виде надлежит как минимум обеспечить для всех административных дел с потенциально карательной санкцией минимальные гарантии статьи 14 Пакта (право на защитника, на вызов свидетелей, на мотивированное решение и обжалование), поскольку КПЧ в делах против Казахстана уже констатировал нарушения именно в производствах по административным делам.

Вопрос 2. Сохранение или изменение порядка регистрации и начала досудебного расследования; доработка механизмов по экономическим правонарушениям

Экспертная позиция: ЕРДР и отказ от стадии «возбуждения дела» следует сохранить; доследственную проверку рекомендуется не восстанавливать; для экономических составов следует ввести точечные фильтры.

2.1. Международный стандарт. Замечание общего порядка № 20 (пункт 14) и Замечание № 31 (пункты 15 и 18) обязывают государство обеспечить, чтобы каждое сообщение о пытках и иных серьезных нарушениях расследовалось незамедлительно и беспристрастно компетентными органами. Нерасследование само по себе образует отдельное нарушение Пакта. Доследственная проверка в постсоветской модели структурно противоречит этому требованию, поскольку она проводится теми же органами, без процессуальных гарантий для заявителя и лица, в отношении которого ведется проверка, без возможности проводить следственные действия и с итоговым решением об отказе, которое в большинстве случаев блокирует дальнейший доступ к правосудию.

2.2. Мнение Комитета по правам человека о доследственной проверке. Кыргызская Республика в УПК 2017 года отказалась от стадии возбуждения дела, а в УПК 2021 года восстановила «доследственную проверку» и постановление об отказе в возбуждении уголовного дела (статьи 153-154)¹⁷. В заключительных замечаниях 2022 года КПЧ заявил, что он «глубоко обеспокоен поправками к Уголовному и Уголовно-процессуальному кодексам, особенно восстановлением стадии доследственной проверки, что ограничивает права потерпевшего и обвиняемого», и рекомендовал государству «пересмотреть Уголовно-процессуальный кодекс и обеспечить его полное соответствие Пакту и международным стандартам, касающимся справедливого судебного разбирательства и отправления правосудия. В частности, следует рассмотреть возможность отмены доследственной проверки как концепции и практики, нарушающей стандарты справедливого судебного разбирательства, поскольку она обходит гарантии прав человека, которые должны предоставляться жертвам преступлений и подозреваемым» (пункты 29 и 30 (b))¹⁸. Это наиболее прямая из известных оценок доследственной проверки договорным

¹⁷ [Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики](#) от 28 октября 2021 г. № 129, статьи 153-154.

¹⁸ [CCPR/C/KGZ/CO/3 \(2022\)](#), пункты 29-30.

органом ООН. Комитет квалифицировал ее не как техническую особенность, а как концепцию, несовместимую со стандартами справедливого разбирательства.

Эта позиция сложилась не одномоментно. Еще в 2014 году КПЧ отмечал *«продолжающуюся и широко распространенную практику пыток и жестокого обращения с лицами, лишенными свободы, в целях получения признаний»*, а также *«непроведение государством-участником оперативного, беспристрастного и полного расследования»* случаев смерти в местах содержания под стражей и отсутствие преследования виновных (пункт 15)¹⁹. Комитет против пыток в декабре 2021 года выразил серьезную обеспокоенность *«крайне низким показателем уголовных расследований, возбужденных по таким заявлениям, по сравнению с числом полученных жалоб»*, и рекомендовал *«обеспечивать, чтобы власти начинали расследования во всех случаях, когда имеются разумные основания полагать, что был совершен акт пыток»* (пункты 24-25)²⁰. Соображения КПЧ по индивидуальным сообщениям против Кыргызстана констатировали нарушения статьи 7 в совокупности со статьей 2(3) Пакта именно вследствие отказа в расследовании по итогам проверки²¹. Национальный центр Кыргызской Республики по предупреждению пыток в докладе за 2023 год вновь констатировал, что расследование заявлений о пытках неэффективно, а заявители подвергаются преследованию²².

2.3. Казахский опыт доследственной проверки до 2015 года. Нет необходимости заимствовать чужой опыт, так как Казахстан сам прошел этот путь. По делам Герасимова, Евлоева и Байрамова Комитет против пыток установил нарушение Конвенции против пыток именно потому, что по жалобам на пытки проводилась *«предварительная проверка»*, поручавшаяся тому же органу внутренних дел (или его службе собственной безопасности), в котором произошли пытки, основанная на объяснениях самих сотрудников и завершившаяся постановлениями об отказе в возбуждении уголовного дела; Комитет прямо указал, что такая проверка *«не приводит к беспристрастному рассмотрению»* и не является оперативным и беспристрастным расследованием²³. Модель ЕРДР 2014 года была ответом именно на эти решения. Возврат доследственной проверки создаст *«серую зону»*, в которой фактически ведется сбор доказательств (опросы, истребование документов, осмотры) без статуса участников и, следовательно, без гарантий статьи 18 (право на адвоката с момента задержания) и статьи 19 (право не свидетельствовать против себя) Конституции РК. Доказательства, собранные в такой зоне, будут уязвимы по подпункту 5 пункта 3 статьи 78 Конституции как полученные незаконным способом. Кроме того, КПЧ в 2025 году уже выразил обеспокоенность тем, что многие расследования пыток были прекращены как *«неподтвердившиеся»*, при наличии ЕРДР²⁴; ослабление порядка регистрации усугубит эту оценку в следующем цикле отчетности.

2.4. Экономические правонарушения: что действительно требует доработки. Проблема давления на бизнес через регистрацию в ЕРДР реальна, но решается не отменой реестра, а фильтрами внутри него, соответствующими трехзвенной модели и пункту 4 статьи 29 Конституции РК о свободе предпринимательства.

¹⁹ [Комитет по правам человека, Заключительные замечания по второму периодическому докладу Кыргызстана, CCPR/C/KGZ/CO/2 \(2014\)](#), пункт 15.

²⁰ [Комитет против пыток, Заключительные замечания по третьему периодическому докладу Кыргызстана, CAT/C/KGZ/CO/3 \(2021\)](#), пункты 24-25.

²¹ КПЧ, [Askarov v. Kyrgyzstan, CCPR/C/116/D/2231/2012 \(2016\)](#); [Umetaliyev and Tashtanbekova v. Kyrgyzstan, CCPR/C/94/D/1275/2004 \(2008\)](#); [Zhumbaeva v. Kyrgyzstan \(дело Мойдунова\), CCPR/C/102/D/1756/2008 \(2011\)](#).

²² [Доклад Национального центра Кыргызской Республики по предупреждению пыток за 2023 г.](#)

²³ Комитет против пыток, [Gerasimov v. Kazakhstan, сообщение № 433/2010, решение от 24 мая 2012 г.](#), пункты 12.3-12.5; [Evloev v. Kazakhstan, № 441/2010, решение от 5 ноября 2013 г.](#), пункты 9.5-9.6; [Bairamov v. Kazakhstan, № 497/2012, решение от 14 мая 2014 г.](#)

²⁴ [CCPR/C/KAZ/CO/3 \(2025\)](#), пункты 33-34.

Во-первых, целесообразно обязательное согласование прокурором регистрации по перечню экономических составов (либо регистрация только по постановлению прокурора) с немедленным уведомлением лица и правом обжалования следственным судьей.

Во-вторых, следует запретить применение мер принуждения (изъятие имущества, приостановление операций, задержание) до истечения срока на обжалование регистрации, кроме случаев неотложности, подтверждаемых следственным судьей.

В-третьих, по составам, связанным с налогами, таможней и финансовым рынком, требуется «преюдициальный фильтр», а именно: регистрация допускается только после актов уполномоченных органов и при наличии не разрешенного в административном порядке спора, с приостановлением досудебного расследования на период оспаривания.

В-четвертых, необходимо автоматическое прекращение по истечении установленного срока при отсутствии подозреваемого и ясных перспектив, с уведомлением заинтересованных лиц.

В-пятых, надлежит вести прозрачную публичную статистику регистраций и прекращений по экономическим составам как инструмент оценки (принцип доказательного регулирования, пункт 3.3 Концепции правовой политики).

Такой подход сохраняет универсальность регистрации для всех потерпевших, включая жертв пыток и насилия, но дает бизнесу процессуальные гарантии, которых доследственная проверка никогда не давала. У «проверяемого» нет статуса, а значит, и прав.

Вопрос 3. Сохранение либо исключение наказания в виде исправительных работ

Экспертная позиция: следует сохранить как альтернативу лишению свободы, скорректировав порядок исполнения.

Исправительные работы полностью совместимы с международным правом. Подпункт (с)(i) пункта 3 статьи 8 Пакта прямо исключает из понятия принудительного труда работу, выполняемую по приговору суда, а пункт 1 статьи 27 Конституции РК воспроизводит эту оговорку. Минимальные стандартные правила ООН в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (Токийские правила)²⁵, и Европейские правила о санкциях и мерах, применяемых в сообществе (Rec(2017)3), требуют от государств иметь широкий набор санкций, не связанных с лишением свободы, чтобы лишение свободы применялось как крайняя мера. Исключение исправительных работ сузит этот набор до штрафа и общественных работ, что, с одной стороны, усилит имущественное неравенство при назначении наказания, поскольку штраф несоразмерно бьет по малоимущим, а с другой стороны, неизбежно увеличит применение ареста и лишения свободы вопреки заявленной Концепцией правовой политики сбалансированности карательных и восстановительных средств (пункт 4.10). Реальные проблемы института (неисполнимость в отношении лиц без дохода, дублирование со штрафом в рассрочку) следует решать конструктивно, а именно: 1) ограничить круг таких осужденных лицами, имеющими место работы или способными его получить при содействии службы пробации; 2) установить правила пересчета при неисполнении без автоматической замены арестом; 3) изучить практику применения «дневных» штрафов в государствах ОЭСР и интегрировать исправительные работы в единую систему имущественных наказаний.

²⁵Минимальные стандартные правила ООН в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (Токийские правила), резолюция ГА ООН 45/110 (1990), правило 8.2. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-standard-minimum-rules-non-custodial-measures>

Вопрос 4. Сохранение либо исключение статуса свидетеля, имеющего право на защиту

Экспертная позиция: институт Пакту не противоречит, но и не требуется им; отказ от него допустим только при одновременном введении объективного критерия статуса подозреваемого и общего реально обеспеченного права свидетеля на адвоката.

4.1. Требуется ли Пакт такого статуса. Ни Пакт, ни Европейская конвенция не знают промежуточной фигуры между свидетелем и подозреваемым. Международный стандарт сформулирован иначе. Право на защитника и право не свидетельствовать против себя возникают не с момента формального присвоения статуса, а с момента, когда положение лица «*существенно затронуто*» действиями властей. Этот критерий выработан ЕСПЧ в деле *Deweer* и последовательно применяется в делах *Salduz*, *Ibrahim*, *Simeonovi* и *Beuze*²⁶, и КПЧ в Замечании № 32 (пункты 34 и 41) исходит из того же. Практика ЕСПЧ по «свидетелям» показательна: так, в деле *Brusco v. France* допрос фактического подозреваемого в качестве свидетеля под присягой без адвоката признан нарушением права не свидетельствовать против себя²⁷; в деле *Stojkovic v. France and Belgium* нарушение установлено потому, что лицо, допрошенное именно в статусе «*témoin assisté*», не получило запрошенного адвоката²⁸; в деле *Kalēja v. Latvia* Суд отсчитал начало «*уголовного обвинения*» с первого допроса заявительницы в качестве свидетеля, поскольку ее положение было существенно затронуто²⁹. Иными словами, международное право безразлично к наименованию статуса, но нетерпимо к допросу фактического подозреваемого без гарантий подозреваемого.

4.2. Где в мире существует такая процессуальная фигура. Казахстанский институт статьи 65 УПК РК не уникален. Он относится к семейству промежуточных статусов, известных континентальному праву. Наиболее близкий прототип – французский «*témoin assisté*» (статьи 113-1–113-8 УПК Франции), где лицо, в отношении которого имеются данные о причастности, но которое еще не привлечено в качестве обвиняемого (*mis en examen*), допрашивается с адвокатом, имеет доступ к материалам дела, вправе требовать очных ставок, но не может быть подвергнуто судебному контролю или заключению под стражу³⁰. В Швейцарии Уголовно-процессуальный кодекс 2007 года выделяет «*Auskunftsperson*» – лицо, дающее сведения, которое не может быть исключено из числа возможных исполнителей или соучастников. Такое лицо не обязано давать показания, и к его допросу применяются правила о допросе обвиняемого (статьи 178 и 180)³¹. В Италии статья 63 УПК предписывает прекратить допрос свидетеля, как только в его показаниях возникают данные, изобличающие его самого, и запрещает использовать такие показания против него, а статья 197-bis (закон № 63/2001) вводит «*testimone assistito*» – свидетеля, допрашиваемого с адвокатом³². В Германии формального промежуточного статуса нет, но действуют право свидетеля отказаться от ответов, которые могут его изобличить (§ 55 УПК), право свидетеля на адвоката при допросе (§ 68b УПК) и «*материальное понятие обвиняемого*», по которому статус обвиняемого возникает из объективных действий преследования, а не из усмотрения следователя³³. В Португалии закон обязывает наделить лицо статусом *arguido* при наличии обоснованного подозрения, а само лицо вправе потребовать присвоения этого статуса, чтобы получить права защиты (статьи 58-59 УПК)³⁴. В Латвии Уголовно-процессуальный закон 2005 года знает «лицо, в отношении которого начат уголовный процесс», с правами защиты до признания подозреваемым. В праве США

²⁶ECtHR, *Deweer v. Belgium*, 27 February 1980, §§ 42, 46; *Salduz v. Turkey* [GC], 27 November 2008; *Ibrahim and Others v. the United Kingdom* [GC], 13 September 2016, § 249; *Simeonovi v. Bulgaria* [GC], 12 May 2017; *Beuze v. Belgium* [GC], 9 November 2018. <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-89893>

²⁷ECtHR, *Brusco v. France*, no. 1466/07, 14 October 2010.

²⁸ECtHR, *Stojkovic v. France and Belgium*, no. 25303/08, 27 October 2011.

²⁹ECtHR, *Kalēja v. Latvia*, no. 22059/08, 5 October 2017, §§ 36-41.

³⁰*Code de procédure pénale (France)*, articles 113-1 à 113-8 (в редакции закона № 2000-516 от 15 июня 2000 г.).

³¹*Schweizerische Strafprozessordnung (StPO)*, Art. 178 lit. d, Art. 180.

³²*Codice di procedura penale (Italia)*, art. 63, art. 197-bis (legge 1 marzo 2001, n. 63).

³³*Strafprozessordnung (Deutschland)*, § 55, § 68b.

³⁴*Código de Processo Penal (Portugal)*, artigos 58.º e 59.º.

функциональным аналогом служит категория «*target*» большого жюри, которой прокуратура обязана разъяснить права³⁵. На евразийском пространстве право свидетеля являться на допрос с адвокатом закреплено в России (пункт 6 части 4 статьи 56 УПК РФ), Украине (статья 66 УПК), Молдове и Грузии, тогда как самостоятельный статус, аналогичный казахстанскому, в УПК Кыргызской Республики 2021 года отсутствует.

4.3. В чем действительная проблема казахстанского института. Проблема не в существовании статуса, а в том, что он оказался бессрочным и односторонним. Орган расследования присваивает его по своему усмотрению, лицо может годами находиться в неопределенном положении без права обжаловать статус и без доступа к материалам, а сам статус на практике используется как способ отложить признание лица подозреваемым и тем самым отсрочить действие сроков и гарантий, привязанных к этому статусу. В этом смысле опасения МВРГ обоснованы. Однако простое исключение статьи 65 УПК без изменения оснований признания подозреваемым вернет ситуацию, при которой лицо, в отношении которого имеются данные о причастности, вновь окажется «обычным свидетелем» с обязанностью давать показания под угрозой ответственности. Полученные таким образом показания будут ничтожны по подпункту 5 пункта 3 статьи 78 Конституции РК и уязвимы по статье 14 Пакта, а Конституционный Суд получит поток жалоб по пункту 3 статьи 73.

4.4. Два допустимых решения.

- *Первое (минимальное)* заключается в том, чтобы сохранить статус, но сделать его срочным и подконтрольным. Для этого требуется: 1) предельный срок пребывания в статусе (например, два месяца с возможностью продления следственным судьей), по истечении которого орган обязан либо признать лицо подозреваемым, либо вынести постановление о том, что данные о причастности не подтвердились; 2) право обжаловать присвоение и сохранение статуса следственному судье; 3) право знакомиться с материалами, послужившими основанием, в объеме, не препятствующем расследованию; 4) запрет использования против такого лица показаний, полученных без защитника.

- *Второе (системное, отвечающее вопросу МВРГ об исключении)*. Следует отказаться от промежуточного статуса, одновременно закрепив в УПК: 1) объективный критерий возникновения статуса подозреваемого (по образцу немецкого материального понятия обвиняемого и швейцарской статьи 178, где лицо становится подозреваемым с момента совершения в отношении него любого процессуального действия, направленного на изобличение, включая регистрацию сообщения, в котором оно названо, обыск, негласные следственные действия); 2) общее право любого свидетеля на участие адвоката; 3) обязанность прервать допрос свидетеля при возникновении изобличающих его данных (по образцу статьи 63 УПК Италии) и 4) правило о недопустимости показаний, полученных у фактического подозреваемого в статусе свидетеля. Второе решение точнее соответствует международному стандарту и заявленной Концепцией правовой политики цели сокращения форм и статусов, но требует согласованной корректировки статей о подозреваемом, свидетеле и допустимости доказательств. Отказ от статуса без такой замены является наименее приемлемым из вариантов.

³⁵ [U.S. Department of Justice, Justice Manual](#), § 9-11.151 (Advice of "Rights" of Grand Jury Witnesses; targets and subjects).

Вопрос 5. Сохранение, усиление или изменение статуса следственного судьи

Экспертная позиция: необходимо усилить и переименовать; Конституция РК не оставляет альтернативы.

5.1. Конституционная основа. Статья 18 Конституции РК требует судебного решения для содержания под стражей и для задержания сверх законных сроков, с правом обжалования. Статьи 21 и 28 допускают ограничение тайны коммуникаций и неприкосновенности жилища только в случаях и порядке, установленных законом, а пункт 1 статьи 41 требует необходимости и соразмерности любого ограничения. Пункт 2 статьи 12 гарантирует судебную защиту. Совокупность этих норм, прочитанная вместе с пунктом 1 статьи 5, означает, что судебное санкционирование должно охватывать все меры, существенно ограничивающие права на досудебной стадии, то есть не только содержание под стражей и обыск, но и негласные следственные действия (глава 30 УПК), продление сроков, арест имущества, временное отстранение от должности, ограничение выезда.

5.2. Международный стандарт. КПЧ в пункте 32 Замечания № 35 прямо указал, что прокурор не может рассматриваться в качестве должностного лица, осуществляющего судебную власть, для целей пункта 3 статьи 9 Пакта. ЕСПЧ применительно к французской прокуратуре пришел к тому же выводу в деле *Moulin v. France*³⁶. По негласным мерам ЕСПЧ требует предварительного санкционирования независимым органом, предпочтительно судом, и эффективного последующего контроля³⁷. Венецианская комиссия в Контрольном списке (раздел II.E) называет судебный контроль над действиями исполнительной власти, включая органы расследования, обязательным элементом верховенства права. В 2025 году КПЧ рекомендовал Казахстану обеспечить оперативный, тщательный и беспристрастный судебный пересмотр содержания под стражей и существенно сократить его применение (пункт 32)³⁸.

5.3. Направления усиления. Во-первых, передача следственному судье санкционирования всех негласных следственных действий с сохранением за прокурором права неотложного санкционирования и последующим судебным подтверждением в течение 24 часов. Во-вторых, полномочие признавать доказательства недопустимыми на досудебной стадии и депонировать показания. В-третьих, рассмотрение жалоб на отказ в регистрации, на прекращение и на бездействие. В-четвертых, периодический автоматический пересмотр содержания под стражей без ходатайства защиты. В-пятых, организационное обособление (специализация, запрет последующего участия в рассмотрении дела по существу). В-шестых, полномочие по контролю разумных сроков досудебного расследования. Любое «изменение» статуса в сторону возврата санкционирования прокурору будет прямо противоречить статье 18 Конституции и пункту 32 Замечания № 35.

5.4. Переименование института. Наименование «*следственный судья*» терминологически неудачно, поскольку оно связывает судью со следствием и в общественном восприятии, и в профессиональном самосознании самих судей, тогда как конституционная функция этого судьи состоит не в участии в расследовании, а в защите прав человека и контроле законности на досудебной стадии (статьи 12 и 18 Конституции РК). Зарубежные наименования подчеркивают именно эту функцию: так, во Франции это «*судья по свободам и заключению под стражу*» (*juge des libertés et de la détention*), в Италии - «*судья по предварительному расследованию*» (*giudice per le indagini preliminari*), не входящий в состав органов расследования. Предлагается переименовать институт в «*судью по правам человека и соблюдению законности в досудебном производстве*», а для повседневного употребления и в тексте УПК использовать сокращенное наименование «*судья по правам человека в досудебном производстве*». Переименование не является формальностью,

³⁶ [ECtHR, Moulin v. France, no. 37104/06, 23 November 2010](#); см. также *Medvedyev and Others v. France* [GC], 29 March 2010, § 124.

³⁷ [ECtHR, Roman Zakharov v. Russia \[GC\], no. 47143/06, 4 December 2015](#); *Szabó and Vissy v. Hungary*, no. 37138/14, 12 January 2016; *Dragojević v. Croatia*, no. 68955/11, 15 January 2015.

³⁸ [CCPR/C/KAZ/CO/3 \(2025\)](#), пункты 31-32.

поскольку оно закрепляет ожидаемую от судьи роль независимого фильтра (пункт 4.11 Концепции правовой политики), снимает ассоциацию с обвинительной стороной и облегчает организационное обособление этих судей.

Вопрос 6. Дальнейшее развитие трехзвенной модели: составление прокурором обвинительного акта по всем делам

Экспертная позиция: поддержать полное завершение перехода при условии параллельного усиления судебного контроля и реального доступа защиты к материалам. Принятые 1 июля 2026 г. нормы об отказе от завершающего этапа не следует вводить в действие. Вопрос уже решен законодателем в обратную сторону, и это первый законодательно оформленный шаг отказа от курса реформы 2014 года.

6.1. Составление обвинительного акта прокурором по всем делам логически завершает модель, заложенную Концепцией правовой политики (пункт 4.11, раздел 5), и соответствует пункту 1 статьи 84 Конституции РК, по которой уголовное преследование от имени государства осуществляет именно прокуратура. Это отвечает и европейскому стандарту. Рекомендация Rec(2000)19 и доклад Венецианской комиссии CDL-AD(2010)040 исходят из того, что решение о предании суду принимает прокурор как независимый от органа расследования субъект, отвечающий за законность обвинения. Три оговорки принципиальны. Во-первых, по пункту 2 статьи 84 Конституции прокуратура подотчетна только Президенту. Чем больше ключевых решений концентрируется у прокурора, тем более необходим внешний судебный фильтр (вопрос 5), иначе трехзвенная модель превратится в двухзвенную. Во-вторых, модель не должна означать возврата прокурору функций «сверхследователя», а следователь не должен становиться «мини-прокурором». Разграничение зон ответственности, заявленное Концепцией правовой политики, требует, чтобы орган расследования отвечал за собирание доказательств, прокурор - за правовую оценку и обвинение, суд - за контроль. В-третьих, составление обвинительного акта прокурором должно опираться на реальное, а не формальное ознакомление защиты с материалами.

6.2. Законодательное решение от 1 июля 2026 г.: вопрос уже решен в обратную сторону. Закон от 27 декабря 2021 г. № 88-VII вводил составление обвинительного акта прокурором поэтапно: с 2022 г. по особо тяжким преступлениям, с 2023 г. по коррупционным, а завершающий этап (все иные дела, расследуемые в форме предварительного следствия) намечался на 2024 г., затем переносился на 2026 г. и на 1 января 2027 г. В действие он так и не вступил³⁹. 1 июля 2026 г., в день вступления в силу новой Конституции и прекращения полномочий Парламента прежнего состава, подписаны два закона, которые этот этап отменяют. Закон № 330-VIII (об исполнительном производстве и профилактике правонарушений) исключает из Закона № 88-VII абзац четвертый подпункта 4) статьи 2, то есть саму норму о завершающем этапе⁴⁰. Закон № 331-VIII, сопутствующий закону об амнистии, излагает в новой редакции статьи 298 и 302 УПК и вводит статью 299-1, где отчет о завершении расследования и прокурорский обвинительный акт сохраняются только по особо тяжким и коррупционным преступлениям и по делам лиц, обладающих привилегиями и иммунитетом (статьи 547-551-1 УПК). По всем иным преступлениям обвинительный акт составляет лицо, осуществляющее досудебное расследование, а прокурор его утверждает либо при несогласии

³⁹ [Закон Республики Казахстан от 27 декабря 2021 г. № 88-VII «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам внедрения трехзвенной модели с разграничением полномочий и зон ответственности между правоохранными органами, прокуратурой и судом»](#), абзац четвертый подпункта 4) статьи 2; примечания к статьям 7 и 302 [УПК РК](#) о сроках введения в действие.

⁴⁰ [Закон Республики Казахстан от 1 июля 2026 г. № 330-VIII «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам исполнительного производства и профилактики правонарушений»](#), пункт 2 статьи 1.

пересоставляет⁴¹. Обе группы норм вводятся в действие с 1 января 2027 г. Вопрос 6, таким образом, поставлен перед экспертами так, как если бы решение еще не принято, тогда как оно уже принято, причем в противоположном смысле.

6.3. Почему это тревожный симптом. Оценка принятого решения требует трех уровней анализа: по существу, по процедуре и по тенденции.

- *Во-первых, по существу.* По основной массе дел обвинение вновь формулирует тот же орган, который собирал доказательства, а прокурор возвращается к роли утверждающей инстанции. Это конструкция УПК 1997 г. и советского процесса (обвинительное заключение следователя, утверждаемое прокурором), которую сегодня воспроизводят статьи 220 и 221 УПК РФ⁴².

- *Во-вторых, по процедуре.* Отказ от завершающего этапа оформлен не самостоятельным законом с концепцией и оценкой результатов первых двух этапов, а попутными нормами в законах иного предметного содержания. Это расходится с требованием Концепции правовой политики о стабильности уголовно-процессуального законодательства и с ее установкой на поэтапную передачу прокурору ключевых процессуальных решений⁴³.

- *В-третьих, по тенденции.* Трехзвенная модель была логическим продолжением курса, заданного УПК 2014 г. (ЕРДР вместо доследственной проверки, следственный судья, уголовные проступки, процессуальный прокурор). Отказ от ее завершения является первым законодательно оформленным шагом назад по этому курсу. В сочетании с остальными вопросами перечня (проступки, порядок регистрации, статус следственного судьи, свидетель с правом на защиту, понятие) он дает основания говорить о начале контрреформы, а не о точечной корректировке.

6.4. Соотношение с выводом о роли прокурора. Настоящее заключение поддерживает составление обвинительного акта прокурором при условии внешнего судебного фильтра, поскольку по пункту 2 статьи 84 Конституции прокуратура подотчетна только Президенту (пункт 6.1). Новые нормы ведут в противоположную сторону: они не уравнивают сильного прокурора судом, а сводят роль прокурора к минимуму, к подписи под чужим текстом обвинения. Персональная ответственность прокурора за предание суду, которую сама Генеральная прокуратура называла результатом второго этапа (он «*персонализирует его ответственность при предании обвиняемого суду*»)⁴⁴, вновь размывается между следователем и прокурором. Формально пункт 1 статьи 84 Конституции соблюден: преследование осуществляется «*в установленных законом пределах и формах*», утверждение акта остается за прокурором. Но конституционная функция уголовного преследования выхолащивается, а трехзвенная модель по большинству дел сворачивается в двухзвенную: следствие и суд при номинальном прокуроре. Кроме того, закон постоянно делит обвиняемых на две группы с разным уровнем прокурорской проверки обвинения, что ставит вопрос о равенстве перед законом и судом (статья 16 Конституции)⁴⁵.

6.5. Сравнительная практика. Модель, в которой один орган и расследует, и формулирует обвинение, расходится с практикой ведущих правовых систем обеих традиций⁴⁶. В Германии

⁴¹ [Закон Республики Казахстан от 1 июля 2026 г. № 331-VIII «О внесении изменений и дополнений в Уголовный, Уголовно-процессуальный и Уголовно-исполнительный кодексы Республики Казахстан»](#) (официальная публикация), пункт 2 статьи 1: новая редакция статей 298 и 302 и статья 299-1 УПК РК.

⁴² [Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации](#), статьи 220 и 221; УПК Республики Казахстан 1997 г., статьи 278 и 282.

⁴³ [Концепция правовой политики Республики Казахстан до 2030 года](#), пункт 4.11, раздел 5.

⁴⁴ [Генеральная прокуратура Республики Казахстан о втором этапе трехзвенной модели, 17 февраля 2023 г.](#)

⁴⁵ [Конституция Республики Казахстан 2026 г.](#), статьи 16, 84, 94, 95.

⁴⁶ Strafprozessordnung (Deutschland), §§ 152, 163, 170, 200; Code de procédure pénale (France), articles 31, 40-1; Costituzione della Repubblica Italiana, art. 112; Codice di procedura penale, artt. 405, 417; Federal Rules of Criminal Procedure (USA), Rule 7(c)(1); Kriminaalmenetluse seadustik (Eesti), § 226; Уголовно-процессуальный кодекс Грузии 2009 г.

публичное обвинение предъявляет только прокуратура путем подачи обвинительного акта в суд (§§ 152, 170, 200 УПК), а полиция расследует и передает материалы прокурору (§ 163). Во Франции публичный иск осуществляет прокуратура (статьи 31, 40-1 УПК), у полиции нет права предъявлять обвинение. В Италии уголовное преследование является конституционной обязанностью прокурора (статья 112 Конституции), он формулирует обвинение и требует предания суду (статьи 405, 417 УПК). В Англии и Уэльсе Королевская прокурорская служба создана в 1985 г. именно для отделения обвинения от полиции, а Закон об уголовном правосудии 2003 г. (статья 28, приложение 2) передал ей от полиции решение о предъявлении обвинения по всем делам, кроме менее значительных⁴⁷. В США обвинительный акт или информация подписываются прокурором (правило 7(c)(1) Федеральных правил уголовного процесса). Эстония и Грузия, реформировавшие советскую модель, также возложили формулирование обвинения на прокурора (§ 226 УПК Эстонии; УПК Грузии 2009 г.).

Тот же подход закреплен в Рекомендации Rec(2000)19 Комитета министров Совета Европы (пункт 10), Руководящих принципах ООН, касающихся роли лиц, осуществляющих судебное преследование (1990 г., пункт 11), и докладе Венецианской комиссии CDL-AD(2010)040, где решение о предании суду принимает прокурор как субъект, независимый от органа расследования⁴⁸. Конструкция «*следователь составляет, прокурор утверждает*» сохраняется преимущественно на постсоветском пространстве, и возврат к ней показывает направление изменения.

6.6. Уточнение по вопросу ознакомления с материалами дела. УПК Казахстана предусматривает полное ознакомление обвиняемого и защитника со всеми материалами уголовного дела по окончании досудебного расследования (статья 296 УПК)⁴⁹, поэтому речь идет не о введении ознакомления как такового, а о трех его недостатках.

- *Первый недостаток - это практика.* КПЧ в 2025 году констатировал, что «обвиняемым часто отказывают в полном доступе к материалам дела, несмотря на то, что такой доступ гарантирован Уголовно-процессуальным кодексом», и рекомендовал обеспечить «доступ ко всем материалам дела» (пункты 43-44)⁵⁰. Ранее в деле Джакишева Комитет установил нарушение статьи 14 Пакта в связи с отказом в доступе к материалам, отнесенным к секретным, и в адвокате по выбору⁵¹.

- *Второй недостаток связан с объемом.* Материалы негласных следственных действий, не приобщенные к делу органом расследования, защите не раскрываются, тогда как, например, в практике ЕСПЧ требуется, чтобы решение о неотносимости таких материалов принималось не стороной обвинения, а судом, с возможностью защиты оспорить его⁵².

- *Третий недостаток - момент и последствия.* Ознакомление происходит после завершения расследования, а его результаты (ходатайства защиты) оцениваются тем же органом, который вел расследование.

В трехзвенной модели это можно исправить без новых институтов: 1) обвинительный акт составляется прокурором только после ознакомления защиты и рассмотрения самим прокурором ее ходатайств с мотивированным ответом; 2) сроки ознакомления ограничиваются только следственным судьей и только при доказанном злоупотреблении; 3) спор о раскрытии материалов

⁴⁷ [Criminal Justice Act 2003, s. 28 and Schedule 2, Explanatory Notes; House of Commons Library, Charging decisions and police-led prosecutions, SN06840.](#)

⁴⁸ [Комитет министров Совета Европы, Recommendation Rec\(2000\)19](#), пункт 10; [Руководящие принципы ООН, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование \(1990 г.\)](#), пункт 11; Венецианская комиссия, CDL-AD(2010)040.

⁴⁹ [Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 г. № 231-V](#), статья 296.

⁵⁰ [CCPR/C/KAZ/CO/3 \(2025\)](#), пункты 43-44.

⁵¹ КПЧ, [Dzhakishev v. Kazakhstan, CCPR/C/115/D/2304/2013 \(2015\)](#).

⁵² ECtHR, *Natunen v. Finland*, no. 21022/04, 31 March 2009; [Matanović v. Croatia, no. 2742/12, 4 April 2017](#); *Leas v. Estonia*, no. 59577/08, 6 March 2012; *Rowe and Davis v. the United Kingdom [GC]*, no. 28901/95, 16 February 2000.

негласных следственных действий и материалов, отнесенных к секретным, разрешается следственным судьей (равенство сторон, пункт 33 Замечания № 32). Эту реформу предпочтительно реализовать поэтапно, а именно, сначала по преступлениям, затем по проступкам, с оценкой нагрузки на прокуратуру.

6.7. Рекомендации по вопросу 6.

- 1) До 1 января 2027 г. отменить либо приостановить введение в действие пункта 2 статьи 1 Закона № 330-VIII и пункта 2 статьи 1 Закона № 331-VIII до завершения работы МВРГ, чтобы вопрос 6 решался по существу, а не постфактум.
- 2) Сохранить в Законе № 88-VII завершающий этап с реалистичным графиком, а именно с 2027 г. тяжкие преступления, далее преступления средней и небольшой тяжести, с расчетом нагрузки и кадровым обеспечением прокуратуры.
- 3) Опубликовать оценку этапов 2022 и 2023 гг. (доля возвратов на доследование, прекращения и оправданий, сроки). Без такой оценки отказ от модели нельзя считать обоснованным.
- 4) Если двойная модель все же сохранится, закрепить минимальные гарантии: 1) прокурорский обвинительный акт по всем тяжким преступлениям и по всем делам, где обвиняемый содержится под стражей; 2) мотивированное постановление прокурора об утверждении акта с самостоятельной оценкой доказательств; 3) право защиты ходатайствовать перед прокурором о пересоставлении акта; персональная ответственность утверждающего прокурора.
- 5) Дальнейшие изменения модели досудебного производства вносить только самостоятельным законом о поправках в УПК, с концепцией и публичным обсуждением, как того требует Концепция правовой политики.
- 6) Реформировать институт ознакомления с материалами дела: (а) обвинительный акт составляется прокурором только после ознакомления защиты с материалами и рассмотрения самим прокурором ее ходатайств с мотивированным ответом; (б) сроки ознакомления ограничиваются только следственным судьей и только при доказанном злоупотреблении; (в) спор о раскрытии материалов негласных следственных действий и материалов, отнесенных к секретным, разрешается следственным судьей исходя из принципа равенства сторон (пункт 33 Замечания № 32). Эту реформу предпочтительно реализовать поэтапно: сначала по преступлениям, затем по проступкам, с оценкой нагрузки на прокуратуру.

Вопрос 7. Оптимизация форм досудебного расследования

Экспертная позиция: три формы можно сохранить, но их различие должно определяться категорией дела и объемом гарантий, а не ведомственной принадлежностью.

Концепция правовой политики требует «упрощения и сокращения форм уголовного судопроизводства». Международные стандарты не предписывают число форм, но задают условия для любой упрощенной процедуры. Она не может применяться там, где лицу грозит лишение свободы, без доступа к защитнику и полного разъяснения последствий. Отказ от полной процедуры должен быть добровольным, осознанным и однозначным, с судебной проверкой добровольности и обоснованности⁵³. Упрощение не может касаться стандарта доказывания и права на обжалование. Рекомендуется закрепить предварительное следствие как единственную полную форму для преступлений; дознание сохранить для проступков и преступлений небольшой тяжести как форму с сокращенными сроками, но тем же объемом гарантий; ускоренное досудебное расследование сохранить как процедуру, зависящую от согласия лица, с обязательным участием защитника и судебной проверкой согласия. Все три формы должны опираться на единый порядок

⁵³ ECtHR, *Natsvlishvili and Togonidze v. Georgia*, no. 9043/05, 29 April 2014, §§ 91-92; Замечание общего порядка № 32, пункт 41.

регистрации в ЕРДР и единый судебный контроль, чтобы форма не становилась способом обойти гарантии.

Вопрос 8. Сохранение или исключение института понятых

Экспертная позиция: *исключение допустимо только при замене эквивалентной гарантией; понятых следует сохранить как обязательный резервный механизм.*

8.1. Природа института. Понятые не являются международным стандартом как таковым, поскольку ни Пакт, ни Конвенция не требуют их участия. Международный стандарт лежит уровнем выше, поскольку обвиняемый должен иметь реальную возможность оспорить происхождение и достоверность вещественных доказательств, а суд обязан проверить «качество» доказательств, включая обстоятельства их получения⁵⁴. Понятые – это исторически сложившийся способ обеспечить такую проверяемость там, где нет иных средств. Отказываться от способа можно только тогда, когда обеспечен результат.

8.2. Конституционное измерение. Подпункт 5 пункта 3 статьи 78 Конституции РК лишает юридической силы доказательства, полученные незаконным способом. Порядок обыска и его удостоверения и есть «способ получения». Исключение единственного независимого удостоверителя без введения эквивалента снизит проверяемость и, как следствие, устойчивость обвинительных приговоров. Статья 28 (неприкосновенность жилища) требует, чтобы вторжение в жилище было не только санкционировано, но и контролируется по ходу проведения.

8.3. Практика ЕСПЧ. В делах о подброшенных доказательствах Суд выработал прямо применимые позиции. В делах *Layijov u Sakit Zahidov protiv Azerbaydjana* установлено, что проведение личного обыска не сразу после задержания, когда лицо полностью находится под контролем властей, вызывает «законные опасения» относительно подбрасывания доказательств. Ключевым для вывода о нарушении статьи 6 стало то, что национальные суды не исследовали доводы о нарушении порядка обыска⁵⁵. В деле *Savalanli and Others* Суд добавил, что участие понятых не устраняет этих опасений, если понятые не способны удостоверить именно момент обнаружения предмета⁵⁶. В деле *Lisica v. Croatia* нарушение статьи 6 констатировано из-за осмотра автомобиля в отсутствие заявителей и защитника, лишившего их возможности оспорить появление доказательства⁵⁷. Обыск, ход которого не удостоверен независимым способом и проведен в отсутствие лица и защитника, создает структурный дефект справедливости разбирательства, который суд первой инстанции не всегда способен исправить. В текущем контексте, где дела о наркотиках и оружии составляют значительную долю обвинений, основанных на результатах обыска, этот риск является системным.

8.4. Рекомендуемая модель. Действующий УПК РК уже допускает замену понятых техническими средствами в отдельных случаях. Предлагается закрепить следующую конфигурацию. Общим правилом для обыска, выемки, личного обыска, осмотра жилища и опознания становится непрерывная видеофиксация с момента прибытия на место до окончания действия, с метаданными (время, геолокация, идентификатор устройства), хранением в защищенном реестре цифровых доказательств и предоставлением копии (в стандарте forensic copy) защите. Обязательно присутствие лица, у которого проводится действие, и, по его требованию, защитника, за исключением документально подтвержденной неотложности, проверяемой следственным судьей. Личный обыск задержанного проводится немедленно после задержания и с видеофиксацией;

⁵⁴ [ECtHR, Bykov v. Russia \[GC\], no. 4378/02, 10 March 2009](#), § 90.

⁵⁵ ECtHR, *Layijov v. Azerbaijan*, no. 22062/07, 10 April 2014, § 69; [Sakit Zahidov v. Azerbaijan, no. 51164/07, 12 November 2015](#), §§ 52-53.

⁵⁶ [ECtHR, Savalanli and Others v. Azerbaijan, nos. 54151/11 and 3 others, 15 December 2022](#), § 91; *Fatullayev v. Azerbaijan* (No. 2), no. 32734/11, 7 April 2022.

⁵⁷ [ECtHR, Lisica v. Croatia, no. 20100/06, 25 February 2010](#); *Ayetullah Ay v. Turkey*, nos. 29084/07 and 1191/08, 27 October 2020.

каждая минута разрыва должна быть объяснена в протоколе. Понятые сохраняются как обязательный резервный механизм при невозможности видеофиксации, при отказе лица от участия, а также при обыске жилища в отсутствие проживающих; привлечение в качестве понятых лиц, зависимых от органа расследования (стажеры, водители, лица, ранее привлекавшиеся тем же органом), должно признаваться нарушением. Отсутствие и видеофиксации, и понятых должно влечь процессуальную санкцию и признание недопустимости результатов действия, если сторона обвинения не докажет отсутствие иной возможности. Наконец, необходимы единые правила цепочки хранения (*chain of custody*) для изъятых объектов, в том числе всех цифровых доказательств, и введение в УПК понятия цифровых доказательств. Без этого любое удостоверение обыска теряет смысл. При такой конфигурации институт понятых перестает быть формальностью, а видеофиксация не становится «черным ящиком» стороны обвинения.

9. Дополнительный вопрос к обсуждению. Присутствие представителя Республиканской коллегии адвокатов при обысках и выемках у адвокатов

Экспертная позиция: рекомендуется закрепить как самостоятельный институт УПК.

9.1. Обыск и выемка у адвоката затрагивают не только права самого адвоката, но и адвокатскую тайну неограниченного круга доверителей, а через нее - конституционное право на квалифицированную юридическую помощь (пункт 3 статьи 12 и статья 86 Конституции РК) и право не свидетельствовать против себя (пункт 2 статьи 19). ЕСПЧ рассматривает обыск в адвокатском помещении как вмешательство, требующее особо строгих гарантий. В деле *Niemietz v. Germany* Суд подчеркивает, что вторжение в профессиональную тайну адвоката подрывает надлежащее отправление правосудия⁵⁸. В деле *André and Another v. France* установлено, что даже присутствие председателя коллегии не спасает обыск, целью которого является обход адвокатской тайны⁵⁹. В деле *Kruglov and Others v. Russia* нарушение статьи 8 констатировано в связи с обысками у адвокатов без предварительного судебного санкционирования и без процессуальных гарантий защиты привилегированных материалов⁶⁰. Из этой практики следует, что национальное право должно предусматривать судебное санкционирование, независимого наблюдателя, процедуру изъятия спорных материалов из-под контроля органа расследования и судебное разрешение спора о привилегии.

9.2. Сравнительное право дает готовую модель. Во Франции обыск в кабинете или жилище адвоката проводится только *juge d'instruction* (это не следственный судья!) в присутствии председателя коллегии (*bâtonnier*) или его представителя, который вправе возразить против изъятия документа. Спорный документ печатается и передается судье по свободам и заключению под стражу, решающему вопрос о его приобщении (статья 56-1 УПК Франции)⁶¹. В России с 2017 года обыск, осмотр и выемка у адвоката допускаются только по судебному решению и в присутствии члена совета адвокатской палаты субъекта федерации, при этом запрещено изъятие адвокатских производств и фотографирование материалов, не указанных в судебном решении (статья 450.1 УПК РФ)⁶². В Украине статья 23 Закона «Об адвокатуре и адвокатской деятельности» требует присутствия представителя совета адвокатов региона при обыске у адвоката с правом задавать вопросы и подавать замечания в протокол⁶³. В Казахстане гарантии адвокатской деятельности закреплены Законом «Об адвокатской деятельности и квалифицированной юридической

⁵⁸ [ECtHR, Niemietz v. Germany, no. 13710/88, 16 December 1992.](#)

⁵⁹ [ECtHR, André and Another v. France, no. 18603/03, 24 July 2008.](#)

⁶⁰ [ECtHR, Kruglov and Others v. Russia, no. 11264/04 and 15 others, 4 February 2020.](#)

⁶¹ [Code de procédure pénale \(France\), article 56-1.](#)

⁶² [Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации](#), статья 450.1 (введена Федеральным законом от 17 апреля 2017 г. № 73-ФЗ).

⁶³ [Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 5 липня 2012 р. № 5076-VI](#), стаття 23.

помощи»⁶⁴, однако механизма независимого присутствия при обыске и процедуры разрешения спора о привилегии УПК не содержит.

9.3. Предлагается закрепить в УПК следующее.

- *Обыск, выемка и осмотр* в помещении, используемом адвокатом для профессиональной деятельности, в его жилище и в отношении его носителей информации *допускаются только по решению судьи по правам человека* в досудебном производстве, в котором конкретно указываются искомые объекты.
- *Такие действия проводятся в обязательном присутствии представителя Республиканской коллегии адвокатов* (или по ее поручению территориальной коллегии), уведомляемого заблаговременно; неявка представителя по уважительной причине влечет отложение, кроме случаев подтвержденной судьей неотложности.
- *Представитель вправе* знакомиться с судебным решением, присутствовать при всех действиях, заявлять возражения против изъятия конкретных материалов как охватываемых адвокатской тайной; спорные материалы опечатываются без ознакомления с их содержанием и в течение 24 часов передаются судье, который в присутствии адвоката и представителя коллегии разрешает вопрос об их относимости и допустимости.
- *Запрещается изъятие адвокатских досье* по делам доверителей, не связанных с предметом судебного решения, а также копирование электронных носителей целиком; для цифровых данных применяется процедура фильтрации при участии представителя коллегии.
- *Материалы, полученные с нарушением этого порядка*, признаются недопустимыми, а сведения, составляющие адвокатскую тайну, не могут использоваться против доверителей.

Институт следует рассматривать как конкретизацию статьи 86 Конституции РК и как элемент независимости адвокатуры, на недостаточность которой КПЧ указал в 2025 году (пункт 41)⁶⁵.

IV. СВОДНАЯ ТАБЛИЦА НА СООТВЕТСТВИЕ КОНСТИТУЦИИ КАЗАХСТАНА И МЕЖДУНАРОДНЫМ СТАНДАРТАМ

Ниже обобщены конституционные и международно-правовые риски каждой из опций, предполагающих отказ от действующих институтов.

Опция	Нормы Конституции РК	Международный стандарт	Оценка
Исключение уголовных проступков с переводом в КоАП	ст. 19 (презумпция невиновности для «уголовного правонарушения»; запрет двойной ответственности), ст. 78 (принципы правосудия), ст. 41 (соразмерность)	ст. 14 МПГПП, ЗОП № 32 п. 15; критерии Энгеля; CCPR/C/KAZ/CO/3 п. 31	Высокий риск: карательные санкции без уголовно-процессуальных гарантий; конституционные жалобы по п. 3 ст. 73
Перевод проступков в преступления	п. 5 ст. 5 (неретроактивность), п. 3 ст. 35 (последствия судимости), ст. 41	ст. 15, 25 МПГПП; ЗОП № 25 п. 14	Допустимо только точно и с обоснованием по каждому составу

⁶⁴ Закон Республики Казахстан от 5 июля 2018 года № 176-VI «Об адвокатской деятельности и квалифицированной юридической помощи» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 08.09.2026 г.).

⁶⁵ CCPR/C/KAZ/CO/3 (2025), пункты 41-42.

Опция	Нормы Конституции РК	Международный стандарт	Оценка
Возврат доследственной проверки	ст. 12, 18, 19, 20, пп. 5 п. 3 ст. 78	ст. 2(3), 7 МПГПП; ЗОП № 20, 31; CCPR/C/KGZ/CO/3 пп. 29-30; решения КПП по делам Герасимова, Евлоева, Байрамова	Высокий риск: воспроизведение модели, прямо названной КПЧ нарушающей стандарты справедливого разбирательства
Исключение исправительных работ	п. 1 ст. 27, ст. 41	ст. 8(3)(с) МПГПП; Токийские правила	Регресс в гуманизации; рост применения ареста и лишения свободы
Исключение свидетеля с правом на защиту без замены	п. 4 ст. 18, п. 2 ст. 19, пп. 5 п. 3 ст. 78	ст. 14(3)(d) и (g) МПГПП; Salduz, Brusco, Stojkovic	Допустимо только при введении объективного критерия статуса подозреваемого и права свидетеля на адвоката
Ослабление следственного судьи	ст. 12, 18, 21, 28, 41	ст. 9, 17 МПГПП; ЗОП № 35 п. 32; Roman Zakharov [GC]	Прямое противоречие ст. 18; Конституция требует расширения, а не сужения
Обвинительный акт прокурора по всем делам	п. 1 и 2 ст. 84	Rec(2000)19; CDL-AD(2010)040; CCPR/C/KAZ/CO/3 п. 43	Соответствует при усилении судебного контроля и реальном доступе защиты к материалам
Отказ от завершающего этапа передачи прокурору составления обвинительного акта (Законы № 330-VIII и № 331-VIII от 1 июля 2026 г.)	п. 1 и 2 ст. 84, ст. 16; Концепция правовой политики, п. 4.11	Rec(2000)19 п. 10; CDL-AD(2010)040; Руководящие принципы ООН о роли прокуроров п. 11	Высокий риск: возврат к двухзвенной модели УПК 1997 г. при номинальном прокуроре; первый законодательно оформленный шаг контрреформы; введение в действие следует отменить или приостановить
Исключение понятий без эквивалента	ст. 28, пп. 5 п. 3 ст. 78	ст. 14 МПГПП; Bykov [GC], Layijov, Sakit Zahidov, Lisica	Допустимо только при замене видеофиксацией с участием лица и защитника; понятия как резерв

Конституционная реформа существенно повысила стандарты защиты прав граждан в сфере уголовной юстиции. В силу вступили такие фундаментальные гарантии, как исключительный судебный порядок санкционирования содержания под стражей с обязательным правом на обжалование, безусловное признание недопустимыми доказательств, полученных с нарушением закона, запрет на вынесение обвинительного приговора, основанного исключительно на признании вины, а также институт прямой конституционной жалобы граждан. В контексте статьи 96 Конституции текущая ревизия Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов, осуществляемая Межведомственной рабочей группой (МВРГ), должна быть строго направлена на гармонизацию отраслевого законодательства с новыми конституционными принципами. Любые инициативы, направленные на сужение или отмену действующих процессуальных гарантий (*«отменительные»* опции), вступят в прямое противоречие с вектором конституционного развития. Подобный регресс неизбежно спровоцирует резкий рост числа обращений в Конституционный Суд РК, а также индивидуальных жалоб в Комитет ООН по правам человека, что создаст серьезные репутационные риски для правовой системы страны. С позиций Концепции правовой политики РК, определяющей стабильность законодательства как самостоятельную ценность, наиболее рациональным и безопасным подходом является эволюционное развитие и доработка институтов, заложенных реформой 2014 года. Системный демонтаж существующих механизмов вместо их качественной достройки подрывает правовую определенность и институциональную устойчивость уголовно-процессуального порядка.

V. СВОДНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Учитывая вышеизложенные системные риски, а также необходимость обеспечения безусловного верховенства Конституции РК и долгосрочной стабильности уголовно-процессуального порядка, предлагаем руководствоваться следующими рекомендациями при выработке финальной позиции МВРГ:

- 1. В рамках систематизации материального права принципиально важно сохранить в Уголовном кодексе РК категорию уголовных проступков как самостоятельный институт.** Для этого в УК и КоАП необходимо нормативно закрепить четкие критерии разграничения правонарушений, включая характер санкции, охраняемое благо, тяжесть вреда, процессуальную потребность, а также признанный международной практикой критерий Энгеля. На основе этих критериев следует провести сплошной криминологический аудит Особенных частей обоих кодексов.
- 2. Синхронно в едином законодательном пакете должна быть проведена реформа Кодекса об административных правонарушениях РК.** Она предполагает введение нового определения административного правонарушения, исключение института административного ареста, а также жесткую градацию составов и установление предельных размеров штрафов. Если же карательные санкции в виде ареста или существенных штрафов будут сохранены, КоАП должен в обязательном порядке гарантировать минимальные стандарты статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах для лиц, привлекаемых к ответственности.
- 3. В сфере досудебного производства ключевым вектором должно стать сохранение ЕРДР и действующей модели процесса без стадии возбуждения уголовного дела.** При этом для защиты добросовестного бизнеса необходимо внедрить обязательный прокурорский фильтр при регистрации экономических составов и установить законодательный запрет на применение мер процессуального принуждения до рассмотрения жалоб на законность такой регистрации. Итовыми элементами этой защиты должны стать внедрение преюдициального фильтра по налоговым и финансовым спорам, а также механизм автоматического прекращения расследования сразу по истечении установленных процессуальных сроков.
- 4. Следует сохранить исправительные работы как альтернативу лишению свободы, скорректировав порядок их исполнения.** Для этого необходимо уточнить круг осужденных, к которым применяется

это наказание, и порядок пересчета при неисполнении без автоматической замены арестом, а также изучить практику применения «дневных» штрафов в государствах ОЭСР.

5. Серьезной модернизации требует институт свидетеля, имеющего право на защиту, в отношении которого МВРГ необходимо определить один из двух концептуальных подходов. Первый вариант предполагает сохранение данного статуса с обязательным установлением предельного процессуального срока пребывания в нем, внедрением механизма судебного обжалования этого состояния следственному судье и введением безусловного запрета на использование в суде любых показаний, полученных в отсутствие защитника. Альтернативное решение заключается в полном исключении этого статуса из уголовного процесса с одновременным внедрением объективных критериев автоматического возникновения статуса подозреваемого. Такой шаг потребует законодательного закрепления права любого свидетеля на квалифицированную помощь адвоката, установления обязанности следователя немедленно прервать допрос при возникновении изобличающих данных и введения жесткого правила о недопустимости показаний лица, фактически являющегося подозреваемым. Исключение статуса без создания вышеуказанных компенсаторных правовых механизмов категорически недопустимо.

6. Важным шагом на пути усиления правозащитных институтов должно стать существенное расширение компетенции следственного судьи. Предлагается передать в его ведение санкционирование всего спектра негласных следственных действий, признание доказательств недопустимыми непосредственно на досудебной стадии, депонирование показаний, обязательный периодический пересмотр законности и обоснованности содержания под стражей, а также действенный контроль за соблюдением разумных процессуальных сроков. Для точного отражения обновленной правовой природы этого института следственного судью целесообразно переименовать в *«судью по правам человека и соблюдению законности в досудебном производстве»*.

7. Необходимо не сворачивать, а завершить поэтапный переход к составлению обвинительного акта прокурором по всем категориям уголовных дел, а введение в действие норм, отменяющих завершающий этап, отменить либо приостановить. Законы от 1 июля 2026 г. № 330-VIII и № 331-VIII, исключая завершающий этап из Закона № 88-VII и возвращающие с 1 января 2027 г. составление обвинительного акта органу расследования по всем делам, кроме особо тяжких, коррупционных и дел лиц с иммунитетом, являются первым законодательно оформленным шагом отказа от курса реформы 2014 года и воспроизводят двухзвенную конструкцию УПК 1997 г. при номинальном прокуроре. В этой связи рекомендуется: 1) до 1 января 2027 г. отменить либо приостановить введение в действие пункта 2 статьи 1 Закона № 330-VIII и пункта 2 статьи 1 Закона № 331-VIII до завершения работы МВРГ; 2) сохранить в Законе № 88-VII завершающий этап с реалистичным графиком (с 2027 г. тяжкие преступления, далее преступления средней и небольшой тяжести) при расчете нагрузки и кадровом обеспечении прокуратуры; 3) опубликовать оценку этапов 2022 и 2023 гг. (доля возвратов на доследование, прекращения и оправданий, сроки), без которой отказ от модели нельзя считать обоснованным; 4) если двойная модель все же сохранится, закрепить минимальные гарантии: (а) прокурорский обвинительный акт по всем тяжким преступлениям и по всем делам, где обвиняемый содержится под стражей, (б) мотивированное постановление прокурора об утверждении акта с самостоятельной оценкой доказательств, (в) право защиты ходатайствовать о пересоставлении акта и персональную ответственность утверждающего прокурора; 5) дальнейшие изменения модели досудебного производства вносить только самостоятельным законом о поправках в УПК, с концепцией и публичным обсуждением. Следователь должен отвечать за собирание доказательств, а прокурор обеспечивать юридическую оценку, формирование обвинительного акта и его поддержание в суде, что соответствует общемировым подходам к современному уголовному процессу.

8. Самостоятельной реформы требует институт ознакомления с материалами дела. Обвинительный акт должен составляться прокурором только после ознакомления стороны защиты с материалами дела и рассмотрения самим прокурором всех заявленных ею ходатайств с мотивированным

ответом. Ограничение сроков ознакомления допустимо только по решению следственного судьи и только при доказанном злоупотреблении. Споры о раскрытии материалов негласных следственных действий и сведений, отнесенных к категории секретных, должны разрешаться следственным судьей исходя из принципа равенства сторон (пункт 33 Замечания общего порядка № 32). Наряду с этим стороне защиты должно быть гарантировано реально реализуемое право на самостоятельное приобщение доказательств к материалам дела. Реформу целесообразно реализовать поэтапно: сначала по преступлениям, затем по проступкам, с оценкой нагрузки на прокуратуру.

9. В контексте структурной организации досудебного производства представляется принципиальным сохранить три действующие формы досудебного расследования, жестко привязав их к конкретным категориям уголовных правонарушений и соответствующему объему процессуальных гарантий, но обеспечив при этом строго единый порядок регистрации дел и монолитную систему судебного контроля.

10. Реформа института понятых. Их обязательное участие целесообразно действительно заменить внедрением системы непрерывной видеофиксации с участием самого лица и его защитника. Однако понятые в такой схеме должны быть сохранены исключительно в качестве резервного механизма, а закон обязан установить безусловную недопустимость доказательств в случае одновременного отсутствия обеих названных процессуальных гарантий. Данный шаг должен сопровождаться официальным введением нормативного понятия цифровых доказательств и закреплением жестких правил обеспечения целостности цепочки их хранения.

11. Особое внимание в рамках реформы необходимо уделить защите профессиональных прав адвокатов. Для этого в Уголовно-процессуальном кодексе РК требуется закрепить самостоятельный, детально регламентированный институт проведения обыска, выемки и осмотра в отношении адвоката. Любые из этих следственных действий должны производиться исключительно на основании судебного решения и в обязательном присутствии полномочного представителя Республиканской коллегии адвокатов. Процедура должна предусматривать обязательное опечатывание всех оспариваемых сторонами материалов с последующим исключительно судебным разрешением вопроса о сохранении или нарушении адвокатской тайны. Любые материалы, полученные органами преследования с отступлением от этого специального порядка, должны признаваться безусловно недопустимыми.

12. Наконец, в целях реализации базового для Концепции правовой политики РК принципа доказательного регулирования, до внесения итогового законопроекта на рассмотрение в Курултай Республики Казахстан, **Межведомственной рабочей группе следует провести всестороннюю оценку регуляторного воздействия каждого принимаемого решения.** Каждая предлагаемая новелла должна пройти детальный аудит на предмет ее строгого соответствия букве и духу обновленной Конституции, а также нормам Международного пакта о гражданских и политических правах.

17 сентября 2026 г.