

УДК 343.13

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЛЕДСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ПО НОВОМУ УПК УКРАИНЫ

Елена СОЛДАТЕНКО,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры уголовного процесса факультета подготовки специалистов для подразделений следствия
Днепропетровского государственного университета внутренних дел

Николай ЛЕГКИЙ,

курсант факультета подготовки специалистов
для подразделений уголовной полиции
Днепропетровского государственного университета внутренних дел

SUMMARY

The needs of society as a law enforcement converted into specific tasks of the preliminary investigation, which creates a need to address the need for appropriate functioning of these bodies. The modern system of pre-composed of bodies that are constituent elements of various law enforcement agencies do not have the necessary functional and organizational links. Such a state of pre-trial raises their divisions, samoizolirovannost, prevents the formation of general integration of qualitative properties of an integrated system. Therefore, the reorganization Investigators are inevitable. At the same time unacceptable solution of such a complex issue from time to time based on a simplified approach to it.

Key words: preliminary investigation bodies, procedural autonomy and independence of the investigator.

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена исследованию проблемы укрепления процессуального положения следователя, его процессуальной самостоятельности и независимости, что в настоящее время является важным условием успешного расследования преступлений. Ущемление независимости и процессуальной самостоятельности следователя в любой его форме противоречит законодательству и служит основанием для снижения инициативы следователя в расследовании уголовных производств, что, в свою очередь, создает условия для снижения личной ответственности следователя за принятые решения и расследование в целом. Проанализировано законодательство Украины и научные работы, посвященные вопросам организационно-правового и функционального обеспечения деятельности органов досудебного расследования. Выдвинут ряд предложений по совершенствованию действующего законодательства.

Ключевые слова: органы досудебного расследования, процессуальная самостоятельность и независимость следователя.

Постановка проблемы. Участие правоохранительных органов в решении задач по укреплению законности и правопорядка невозможно без коренного улучшения их деятельности, существенного повышения качества и результативности работы. Для обеспечения этого необходим всесторонний анализ практики, выявление наиболее характерных ее причин, их порождающих. Одним из основных показателей того, что необходимо для развития и совершенствования практической деятельности, являются потребности практики.

Потребности общества в правоохранительной сфере превращаются в конкретные задачи органов досудебного расследования, необходимость решения которых порождает соответствующие потребности функционирования данных органов.

Деятельность следственных органов является производной от их объективного назначения, что обусловлено необходимостью удовлетворения правоохранительных потребностей людей в сфере уголовного судопроизводства.

В связи с этим справедлива установка на то, что правоохранительная и судебная системы должны обеспечивать действенную защиту прав и интересов лиц, пострадавших от совершенных преступлений [1].

Однако анализ правоприменительной практики показывает очевидное несоответствие результатов правоохранительной деятельности и задекларированных целей. Так, в 2013 г. ОВД Украины насчитывали 261 тыс. человек, включая персонал внутренних войск, курсантов и гражданских служащих. Одновременно уровень доверия граждан к милиции

максимально достигал лишь 35%, а после событий Евромайдана этот показатель, по данным Института социологии Национальной академии наук Украины, упал до 0,8% опрошенных, при этом доверие самих работников милиции к власти традиционно не превышало 3% [2]. Эти обстоятельства свидетельствовали о взаимном отчуждении населения и правоохранительных органов, росте недоверия людей к правоохранителям.

Идея создания Украинской полиции появилась еще в 2012 году и приобрела особую актуальность, когда министр внутренних дел выразил интерес к созданию новой патрульной полиции вместо милиции. Проект должен сделать МВД Украины более модернизированным и централизованным, что, в целом, вошло в общую концепцию централизации власти в Украине.

23 сентября 2014 г. было объявлено, что в ходе реформы МВД милиция будет преобразована в «Национальную полицию».

Однако трансформация милиции началась почему-то не с реформирования следственного и оперативного звена, в том числе путем усиления его социального и материального обеспечения, а с создания патрульной полиции и аттестаций. Неслучайно к главным целям реформирования органов внутренних дел, системным элементом которых являются органы досудебного расследования, отнесены возвращение доверия населения, внедрение принципиально новой социализированной модели их функционирования, что и определило актуальность проведенного исследования.

Достижению этих целей должны быть подчинены все организационно-управленческие и правовые механизмы, с очевидным несовершенством которых неизбежно сталкивается реализация правоохранительной функции органов досудебного расследования.

Актуальность темы. Вопрос процессуальной самостоятельности и независимости следователя, а также реформирования органов досудебного расследования в своих трудах рассматривали такие отечественные ученые, как В. Берназ, А. Баулин, В. Гончаренко, В. Даневский, В. Нор, Б. Романюк, С. Смоков, М. Шумило, А. Яновская и др. Однако, несмотря на это, степень научной разработанности этих вопросов является недостаточной, и они требуют дальнейшего подробного исследования.

Целью статьи является попытка теоретически проанализировать новые законодательные подходы к статусу и полномочиям следователя, а также организационные и функциональные основы деятельности следственных органов.

Изложение основного материала исследования. Проведенные в Украине реформы судебных и правоохранительных органов носят незавершенный характер, поскольку достижение провозглашенных государством целей реформ представляется затруднительным без системных, структурных изменений, касающихся, в том числе, организационных и функциональных основ деятельности следственных органов, доставшихся в наследство от советской системы.

Реформирование органов досудебного следствия должно сопровождаться организационно-правовыми изменениями системы уголовного судопроизводства и правоохранительной системы Украины в целом. С конца 80-х годов XX в. активно обсуждается вопрос о месте и функции органов досудебного следствия в правоохранительной системе государства. Рассматривались различные модели организации досудебного производства. Принятие нового Уголовного процессуального кодекса Украины (далее по тексту – УПК Украины) привело к появлению многих прогрессивных идей, однако практически не коснулось вопросов организации органов предварительного расследования [3]. Даже прогрессивное процессуальное законодательство, устранив многие проблемы, было не в состоянии кардинально повлиять на содержание деятельности органов досудебного расследования.

Совершенно очевидно, что такое бессистемное нормотворчество не только не вносит ясности, а, наоборот, обостряет дискуссию о правовом, организационном и функциональном обеспечении деятельности органов досудебного расследования.

По сути, в настоящее время действует модель, сложившаяся и получившая свое правовое закрепление в середине прошлого века, которая рассчитана была для совсем других экономических, политических и социальных условий.

В такой ситуации невозможно рассчитывать на эффективность досудебного производства, осуществляемого органами предварительного расследования, организационно-правовые формы и содержание деятельности которых не соответствуют реалиям. Принятая в 1992 году Концепция судебно-правовой реформы закрепляла реальную процессуальную самостоятельность следователя, его права и обязанности, дифференцировала формы расследования, четко разграничивала функции органов предварительного расследования и органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, как в процессуальном, так и организационном плане. Предусматривала создание единого следственного аппарата. Определялись научно обоснованные критерии нагрузки следователей и обеспечение их техническими средствами [4]. С сожалением приходится констатировать, что со времени принятия этой Концепции следователь не только не получил настоящей процессуальной самостоятельности, но и оказался в еще более зависимом положении. Эти установки не только не потеряли

своей актуальности в настоящее время, но и получили новый смысл.

Уязвимым с точки зрения обеспечения реализации задач уголовного судопроизводства, на наш взгляд, представляется отнесение следователя по новому УПК Украины вместе с прокурором к участникам уголовного судопроизводства со стороны обвинения. Обвинительный уклон следствия и прокуратуры делает их в той или иной степени союзниками и не способствует защите ими прав личности в уголовном процессе.

При трактовке обвинения как утверждения о совершении определенным лицом деяния, предусмотренного законом Украины об уголовной ответственности (п. 13 ст. 3 УПК Украины), от следователей нелогично требовать, чтобы они во время досудебного расследования устанавливали все то, что противостоит обвинению, в том числе обстоятельства, смягчающие или отягчающие наказание подозреваемого и даже оправдывающие его (ч. 2 ст. 9 УПК Украины). Но закон (ст. 9 УПК Украины) обязывает следователя всесторонне, полно и объективно исследовать вышеуказанные обстоятельства уголовного производства, представить им надлежащую правовую оценку и обеспечить принятие законных и непредвзятых процессуальных решений (ч. 2 ст. 9 УПК Украины).

Также во время досудебного расследования следователь в полной мере реализует полноценную, урегулированную нормами доказательного права процедуру доказывания в уголовном производстве. От его результатов во многом зависит качество правосудия в уголовном производстве. Эффективность доказывания, осуществляемого следователями во время досудебного расследования, обусловлена, прежде всего, качеством правовых предписаний, характеризующих следователя как участника уголовного процесса и субъекта доказывания.

В следственной практике, к сожалению, отмечается тревожная тенденция, заключающаяся в том, что в ходе доказывания многие следователи заранее занимают только позицию обвинения. Они в основном собирают доказательства, свидетельствующие в пользу обвинения, а предложения стороны защиты, другие версии обстоятельств совершения преступления отвергают. А. Баганец справедливо полагает, что на досудебном расследовании решение вопроса об обоснованности ходатайств защиты полностью доверяется органу расследования, то есть стороне обвинения, свидетельствует о заложенном в нормах нового УПК Украины неравенстве сторон в уголовном процессе (стороны обвинения и стороны защиты) [5].

Следователь, который путем доказывания только формирует предмет судебного спора, не может считаться стороной обвинения в уголовном процессе, он должен быть предельно объективным, чтобы успешно решить важнейшую задачу: обеспечить быстрое, полное и беспристрастное расследование с тем, чтоб ни один невиновный не был обвинен или осужден, ни одно лицо не было подвергнуто необоснованному процессуальному принуждению и чтобы к каждому участнику уголовного судопроизводства была применена надлежащая правовая процедура (ст. 2 УПК Украины).

С учетом вышеизложенного необходимо, прежде всего, избавиться от предписаний, характеризующих следователя как сторону в уголовном процессе со стороны обвинения.

Согласно требованиям нового УПК Украины следователь, в свою очередь, лишен права на самостоятельное принятие процессуальных решений и производство процессуальных действий почти по 40 основным вопросам проведения досудебного расследования и отныне, по мнению Л. Черечукиной, больше напоминает технического секретаря или мальчика на побегушках у руководителя органа досудебного расследования, прокурора и следственного судьи [6].

И поэтому неслучайно во всем многообразии взглядов, предложений, аргументов, предлагаемых различными исследователями, идей, объединяющей практически всех,

является обеспечение процессуальной самостоятельности следователя. Показательно, что среди руководителей территориальных органов досудебного следствия достаточно тех, кто считает необходимой реализацию этого положения. Об этом также свидетельствует проект Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно усовершенствования отдельных процессуальных действий и оптимизации деятельности органов предварительного расследования» [7].

Следует создать механизмы поэтапной правовой реализации принципа процессуальной самостоятельности следователя. Возможно, на начальном этапе необходимо наделить следователя процессуальным статусом, сравнимым хотя бы со статусом, который предусматривался КПК Украины в 1960 г. Вместе с тем процессуальная самостоятельность следователя – это не самоцель, а необходимое средство реализации назначения уголовного судопроизводства.

Приоритеты следственной деятельности иногда ориентированы на узковедомственные интересы, далекие от назначения уголовного судопроизводства. Среди организационных факторов, снижающих эффективность органов досудебного следствия с точки зрения назначения уголовного судопроизводства, следует выделить такой, как отсутствие целостности системы.

Современная система органов досудебного следствия, состоящая из органов, которые являются составными элементами различных правоохранительных ведомств, не обладает необходимыми функциональными и организационными связями. Такое положение органов досудебного следствия порождает их разобщенность, самоизолированность, препятствует формированию общих интеграционных качественных свойств целостной системы. Поэтому необходимость реорганизации следственных органов неизбежна. В то же время недопустимо решение такого сложного вопроса наскаком на основе упрощенного к нему подхода.

Преобразование призвано исключить обособленность, самоизолированность следственных органов различной ведомственной принадлежности и, наоборот, способствовать их сближению и заинтересованности во взаимодействии, усиливать функциональную связь досудебного следствия с другими, главным образом оперативными службами правоохранительных органов, не ослаблять, а обеспечивать при этом реальную процессуальную самостоятельность и независимость следователя.

Реформирование системы органов досудебного следствия должно быть основано на понимании того, что система представляет собой множество связанных между собой элементов, упорядочена из отношений, обладает вполне определенными свойствами, взаимодействие которых порождает новые интегративные (системные) качества, не свойственные отдельно элементам, ее создающим.

Необходимо также учитывать объективные предпосылки и реальные ресурсные возможности для успешного воплощения в жизнь соответствующих изменений, половинчатость и не обеспеченная декларативность которых вместо желаемых может вызвать достаточно серьезные негативные последствия, которые мы имеем сейчас. В связи с тем, что такого рода организационные изменения порождают необходимость изменений большой многосложной правоохранительной системы государства, состоящей из большого числа подсистем, включая органы досудебного следствия, сложным образом взаимодействующих между собой, попытки придать системе органов досудебного следствия необходимое оптимальное состояние путем радикальной ломки могут вызвать достаточно опасные социальные последствия, а искусственно навязывать этой системе необходимые характеристики весьма сложно.

Выводы. Таким образом, если проанализировать вышеизложенные спорные ситуации, то можно сделать следующий

вывод. Гораздо разумнее действовать, опираясь на знания внутренних свойств правоохранительной системы, заложить организационные основы для адаптации органов досудебного следствия, что способствует самоорганизации, формированию упорядоченности и эволюционному развитию.

Исходя, с одной стороны, из нецелесообразности на данном этапе радикального предложения о создании единого следственного ведомства, которое, с большой долей вероятности, не только не будет способствовать укреплению устойчивости системы, но и, скорее всего, приведет к существенному ослаблению ее функциональных связей с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, с другой – из необходимости придания свойства целостности системе органов досудебного следствия, обеспечения скоординированности их деятельности и проведения единой уголовной политики, общих требований и критериев оценки, считаем необходимым разработать компромиссный подход, способный соответствовать названным условиям придания свойства целостности и самостоятельности органам досудебного следствия при одновременном сохранении необходимых функциональных связей с соответствующими ведомствами.

Другой часто обсуждаемой проблемой является проблема социального статуса следователя. Несмотря на единый процессуальный статус следователя, реально его правовое и особенно социальное положение в различных правоохранительных ведомствах существенно отличается. В этом смысле наиболее ущемленным является следователь органов внутренних дел, и поэтому результатом реформирования органов досудебного следствия должно стать повышение социального статуса следователя, сравнимого со статусом судьи, прокурора.

Дальнейшая научная разработка будет касаться не менее важных вопросов, имеющих отношение к повышению эффективности функционирования органов досудебного следствия. К ним следует отнести вопросы кадрового обеспечения, формирования профессиональных и морально-этических качеств работников следственных органов, вопросы, имеющие отношение к социально-психологическим аспектам, к проблеме объективности и обоснованности используемых критериев и методов оценки, материально-технического оснащения и др.

Список использованной литературы:

1. Назаров В.В. Механізм судового захисту прав та свобод людини і громадянина у кримінальному провадженні / В.В. Назаров // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 2. – С.240–245.
2. Мартиненко О., Захаров С. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ (текст проекту) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zib.com.ua/ua/print/101834-strategiya-rozvitku-organiv-ynutrishnih-sprav-tekst-proektu.html>
3. Кримінальний процесуальний кодекс України [Текст] : із змінами та допов. станом на 04 верес. 2014 р. : відповідає офіц. текстові. – К. : Правова Єдність; Алерта, 2014. – 288 с.
4. Про концепцію судово-правової реформи в Україні: Постанова Верховної Ради України від 28 квітня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 30. – С. 426.
5. Баганець О. Очистити новий КПК від декларативних норм. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.baganets.com/public/ochistiti-novii-kpk-v-d-deklarativnih-norm.html>
6. Черечукіна Л.В. Теперішні враження бувалою слідчого на окремі положення нового КПК України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.corp-lguvd.lg.ua/d130101.html>
7. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення окремих процесуальних дій та оптимізації діяльності органів досудебного розслідування». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50390