

Н. Водько,

доктор юридических наук, профессор

ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ УГОЛОВНЫМ ПРАВОНАРУШЕНИЯМ, ТРЕБУЮЩИЕ ПЕРВООЧЕРЕДНОГО РЕШЕНИЯ

Предварительные итоги деятельности органов внутренних дел за девять месяцев 2013 года в условиях введения в действие Уголовного процессуального кодекса Украины свидетельствуют о резком падении эффективности борьбы с правонарушениями. В указанном периоде следователями органов внутренних дел Украины было начато расследование по 1 177 594 фактам уголовных правонарушений, более 50 % из которых прекращены за отсутствием события и состава преступления (ст. 284 УПК); 508 086 уголовных правонарушений рассматривались следователями, в результате только по 33,5 % уголовных правонарушений установлены лица, их совершившие. В общем числе расследованных преступных деяний 133 663 (26,3 %) составили тяжкие и особо тяжкие, по которым сообщено о подозрении лишь 50 806 (38 %). Следовательно, по 66,5 % всех расследованных правонарушений и 62 % тяжких и особо тяжких лица, их совершившие, не выявлены. Из числа 133 354 лиц, которым направлены уведомления о подозрении, в отношении 10 831 (8,2 %) избрана мера пресечения содержание под стражей, а в отношении 122 523 подозреваемых (91,8%) избраны меры пресечения, не связанные с лишением свободы. Значительное сокращение такой болезненной меры пресечения, как содержание под стражей, — один из немногих положительных элементов практики применения нового Уголовного процессуального кодекса.

Несмотря на сравнительно короткий период работы следственных органов и оперативных подразделений в новых

условиях, анализ итогов позволяет выявить некоторые объективные негативные тенденции, связанные с трудностями адаптации нового уголовного процессуального законодательства.

Первая. Рост непосильно высокой нагрузки на следователей и, как результат, падение эффективности борьбы с правонарушениями. Если по итогам девяти месяцев на одного следователя ОВД страны реально пришлось в среднем более 150 расследованных уголовных производств, то в течение года и последующего времени этот показатель будет постоянно расти, соответственно ухудшится и эффективность расследования. В этих условиях трудно обеспечить требования закона в части объективного и полного расследования каждого правонарушения. И хотя следственный аппарат ОВД нуждается в количественном усилении, одним увеличением численности следователей эта проблема не может быть решена. В русле ее решения следует увеличить возможности привлечения к расследованию в форме дознания работников других служб органов внутренних дел. Однако сделать это в настоящее время невозможно. В ч. 3 ст. 38 УПК Украины говорится, что при судебном расследовании уголовных проступков *в установленных законом случаях* (выделено нами. — Н. В.) полномочия следственного органа досудебного расследования могут осуществляться сотрудниками других подразделений органов внутренних дел. К числу других сотрудников в первую очередь и относятся участковые инспекторы, работники ГАИ, оперативных подразделений и др., которые и ранее

активно участвовали в расследовании менее опасных видов правонарушений как в индивидуальном порядке, так и в составе штатных подразделений дознания. Вместе с тем, как это видно из комментируемой нормы, остается неясным, в каких же случаях можно привлекать сотрудников ОВД к расследованию. Поскольку УПК такие случаи не определил, то можно полагать, что законодатель намеревается прописать о них в Кодексе криминальных проступков, хотя это процедурный вопрос и там ему не место, поскольку нормы Кодекса криминальных проступков относятся к материальному праву. В этой связи предлагается в ст. 38 УПК внести дополнение, в ней следует недвусмысленно прописать, что «расследование криминальных проступков в форме дознания может осуществляться не только следователями, но по поручению руководителя следственного органа сотрудниками других подразделений, при необходимости могут создаваться штатные подразделения для расследования криминальных проступков в форме дознания».

Начальникам следственных органов в УПК следует предоставить право при рассмотрении зарегистрированных в ЕРДР заявлений и сообщений о правонарушениях давать поручения сотрудникам ОВД о проведении расследования в порядке дознания. Очевидно, что в крупных городах неизбежно будут созданы специализированные следственные отделения (группы) для расследования правонарушений в форме дознания. Нецелесообразно даже в информационном плане загружать такими производствами следователей, специализирующихся на досудебном следствии, поскольку большинство уголовных правонарушений, рассматриваемых в форме дознания, в силу малозначительности и возможности соглашения сторон неизбежно будут рассматриваться в порядке упрощенного производства.

В этой связи было бы целесообразным законодателю заранее отнести к числу криминальных проступков ряд составов преступлений, предусмотрен-

ных УК Украины, и отдельные нормы КАП Украины, а затем без спешки разрабатывать Кодекс о криминальных проступках, имея, однако, в виду, что уголовное законодательство некорректно размещать в двух кодексах. Такой подход нарушает принцип единства уголовного законодательства, закрепленный в ст. 3 УК Украины.

Вторая. Предусмотренный УПК порядок учета заявлений и сообщений о правонарушениях в ЕРДР следует только приветствовать, ибо все предыдущие годы в милиции существовала проблема так называемого укрытия преступлений от учета, ставшая основным предметом прокурорского надзора за законностью в деятельности милиции. И хотя отмененные постановления об отказе в возбуждении уголовных дел в своем абсолютном большинстве после дополнительного расследования все равно прекращались, эта тема постоянно муссировалась в материалах совещаний, административных актах ОВД и органов прокуратуры. Необоснованно наказывались в дисциплинарном порядке тысячи сотрудников милиции. Установленный ныне порядок регистрации и принятия решений по заявлениям и сообщениям о правонарушениях, а также участие прокурора в расследовании в качестве его организатора, представляется, в большей степени обеспечит принятие законных решений, защиту прав интересов лиц, потерпевших от преступлений.

В то же время новый УПК таит в себе и негативные стороны проблемы качественного рассмотрения заявлений и сообщений о правонарушениях. Если ранее УПК предусматривал жесткие сроки рассмотрения заявлений о преступлении и принятия решения о возбуждении уголовного дела либо отказе в возбуждении — 3 и 10 суток, что обеспечивало определенную быстроту реагирования и удовлетворяло потерпевших, то сейчас законодатель обеспечивает, прежде всего, только своевременную регистрацию и четкий учет заявлений и сообщений. Однако своевременная регистрация сама по себе еще не обеспечивает активную наступательную работу по выявлению

лиц, совершивших правонарушения, и досудебное расследование в целом.

В новых нормах УПК заложены и скрытые рычаги волокиты и пассивного ведения расследования. Расследование начинается с момента внесения сведений в ЕРДР. В случаях, когда в ходе досудебного расследования не удается установить подозреваемого и направить сообщение о подозрении, то материалы уголовного производства могут лежать без движения, которое не ограничено какими-либо сроками, поскольку процессуальные сроки начинаются с момента направления уведомления о подозрении. Следовательно, всегда загруженный расследованием уголовных производств с личностью, не будет спешить направлять уведомление по новым делам и даже может тормозить этот процесс, что усложняет своевременное установление подозреваемых и привлечение их к ответственности. Призыв о рассмотрении заявлений и принятии решений в разумные сроки — весьма неопределенная норма ст. 28 УПК. Поэтому период между началом расследования и направлением уведомления о подозрении остается самым бесконтрольным. При большой нагрузке в делах «с личностью» даже самые добросовестные усилия прокурора и руководителя следственного органа в порядке инициативного контроля будут тщетны, поскольку законодатель оставил эту нишу без четкой регламентации. По данной причине количество нерасследованных (нераскрытых) уголовных производств будет постоянно расти.

Третье. Падение активности работы сотрудников оперативных подразделений. Согласно ч. 3 ст. 214 УПК осуществление досудебного расследования до внесения сведений в ЕРДР или без такого внесения не допускается под угрозой установленной законом ответственности. Поэтому сотрудники оперативных подразделений, прибывающие на место происшествия порою раньше следователя, занимают нередко позицию пассивных наблюдателей и ничего не предпринимают без поручения следователя.

В этой связи розыск преступников «по горячим следам» становится пассивным. А ведь разумный подход заключается в том, чтобы любой сотрудник милиции, первым прибывший на место происшествия либо обнаруживший преступление (патрульный, инспектор ГАИ, участковый инспектор, сотрудник вневедомственной охраны, дежурный ОВД и др.), был обязан, во-первых, обеспечить охрану места происшествия и, во-вторых, выявить свидетелей, очевидцев и организовать преследование подозреваемых. Чем быстрее работники милиции вступают в расследование, тем оно успешнее.

Комментируемая норма содержит исключение: осмотр места происшествия в неотложных случаях может быть проведен до внесения сведений в ЕРДР, которое осуществляются после завершения осмотра. Часть 2 ст. 41 УПК запрещает сотрудникам оперативных подразделений осуществлять процессуальные действия без поручения следователя, однако Закон об ОРД не запрещает осуществлять первоначальные оперативно-розыскные мероприятия в целях выявления подозреваемых, свидетелей и очевидцев, то есть решение задач ОРД, закрепленных в ст. 1 этого закона. Концепция активного розыска при выезде на место происшествия, на реализации которой воспитаны несколько поколений сотрудников милиции, бесосновательно и в ущерб делу борьбы с преступностью передается забвению. Это серьезная ошибка, вытекающая из норм нового УПК, и ее следует поправить. Было бы вполне целесообразным прописать в ч. 3 ст. 214 УПК, что до введения сведений в ЕРДР могут также осуществляться первоначальные оперативно-розыскные мероприятия по выявлению очевидцев, свидетелей и подозреваемых в совершении уголовного правонарушения, что, несомненно, будет способствовать повышению качества досудебного расследования.

Определенное ограничение в самостоятельности и процессуальном подчинении следователям оперативных работников вызывает психологическое

неприятие ими такого положения и влечет падение активности сотрудников оперативных подразделений, чему способствует несколько обстоятельств:

а) закрепление в ч. 2 ст. 41 УПК положения о запрете сотрудникам оперативных подразделений проявлять инициативу в осуществлении процессуальных действий в уголовном производстве. Свои предложения они вносят следователю, но если последний не поддерживает инициативу, то почему оперативный работник не может обратиться к прокурору как процессуальному руководителю досудебного расследования? Это абсурдное и вредное положение целесообразно исключить из данной нормы, поскольку порядок участия сотрудников оперативных подразделений в уголовном судопроизводстве достаточно подробно определен в главе 21 и других нормах УПК. Кроме того, многолетний опыт борьбы с преступностью свидетельствует, что успех в установлении и изобличении лиц, совершивших тяжкие и особо тяжкие правонарушения, достигается в наибольшей степени за счет инициативы, настойчивости и оперативного мастерства сотрудников оперативных подразделений. В то же время законодатель в ч. 3 ст. 93 УПК наделяет правом инициирования проведения СРД и НСРД сторону защиты потерпевшего. Но представителю государственного органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность в интересах борьбы с уголовными правонарушениями, проявление инициативы запрещено. В поиске фактических данных — доказательств преступной деятельности по так называемым неочевидным правонарушениям оперативным подразделениям отводится определяющая роль. Поэтому в таком трудном творческом процессе, каким является оперативно-розыскная деятельность, инициативу сотрудников оперативных подразделений следует стимулировать, а не запрещать;

б) отсутствие четких правовых оснований оперативным подразделениям осуществлять активную, как прежде, работу по уголовным производствам о правонарушениях без лиц, т.е. нераскры-

тым, поскольку в новой редакции ст. 1 Закона об ОРД эта цель (раскрытие) из задач оперативных подразделений неоправданно исключена. Сейчас задачей оперативных подразделений является поиск и фиксация фактических данных только с целью *пресечения* (выделено нами. — Н. В.) правонарушений и в интересах уголовного производства.

Это положение нашло также отражение и в новой редакции ст. 6 данного закона, закрепляющей основания для проведения оперативно-розыскной деятельности. Согласно части первой данной нормы ныне основаниями для проведения ОРД является наличие информации:

- о готовящихся преступлениях;
- о лицах, подготавливающих совершение преступления.

Ранее содержащиеся в этой норме правильные положения «о готовящихся и совершенных преступлениях» и «о лицах, подготавливающих и совершивших преступления», как видим, законодателем исключены, т.е. норма закона изменена в худшую со всех точек зрения сторону. В связи с этим в текущем году оперативно-розыскная работа по установлению лиц, совершивших правонарушения, оставшиеся не раскрытыми, фактически свернута.

Проведению квалифицированной оперативно-розыскной работы в форме оперативной разработки в определенной мере препятствует дополнение к Закону об ОРД в виде ч. 2 п. 7 ст. 7, согласно которому «в случае выявления признаков преступления оперативное подразделение обязано безотлагательно направить собранные материалы, в которых зафиксированы фактические данные о противоправных деяниях отдельных лиц и групп, в соответствующий орган досудебного расследования в порядке, предусмотренном Уголовным процессуальным кодексом. В случае, когда признаки преступления выявлены в ходе проведения ОРМ, прекращение которого может негативно влиять на результаты уголовного производства, оперативное подразделение сообщает в соответствующий орган досудебного

расследования и прокурору о выявлении признаков преступления, заканчивает проведение оперативно-розыскного мероприятия (а надо бы — мероприятий. — Н. В.), после чего направляет материалы в соответствующий орган досудебного расследования».

Данное нововведение противоречит теории и практике ведения дел оперативной разработки лиц, обоснованно подозреваемых в преступной деятельности по следующим мотивам:

Во-первых, оперативная разработка ведется в условиях строгой конспирации, пребывает под надзором прокурора и до принятия решения о ее реализации никакие материалы не должны уходить из нее.

Во-вторых, оперативная разработка реализуется в установленные законом сроки после решения ее задач: выявления всех участников преступной деятельности и всех фактов правонарушений, документирования преступной деятельности проверяемых лиц и принятия решения о реализации. Только после этого собранные материалы, в которых должны быть зафиксированы фактические данные о противоправной деятельности лиц и групп, передаются в следственный орган.

Поэтому указание ч. 2 п. 7 ст. 7 Закона об ОРД действующей ныне ее редакции о направлении в следственный орган материалов, содержащих фактические данные о противоправной деятельности, очевидно, подлежит выполнению лишь в случае получения оперативным подразделением официального заявления или сообщения о преступлении, а в остальных случаях — это целесообразно делать только одновременно с принятием решения о реализации оперативной разработки.

Четвертая. Негативные последствия отрицательного свойства влечет за собой правовая несогласованность понятия и содержания предусмотренных главой 21 негласных следственных (розыскных) действий (далее — НСРД) и предусмотренных ст. 8 УПК Закона об ОРД оперативно-розыскных мероприятий (далее — ОРМ). Случилось так, что

одни и те же по содержанию правовые действия в одном случае согласно УПК являются уголовно-процессуальными, а в другом по Закону об ОРД — оперативно-розыскными мероприятиями. Очевидно, что с точки зрения юридической техники и чистоты юридической терминологии такое положение нельзя считать нормальным. Причем в сфере ОРД в ходе оперативной разработки, предусмотренные ст. 8 этого закона 14 оперативно-розыскные мероприятия проводятся согласно положениям соответствующих статей УПК, закрепляющих порядок проведения одноименных негласных следственных (розыскных) действий.

Несмотря на то что Закон об ОРД поставил знак равенства между ОРМ и НСРД, между ними однако очевидны существенные различия в правовом статусе, порядке проведения и значимости полученных в результате фактических данных: НСРД регламентируются УПК, а ОРМ — Законом об ОРД; решение о проведении НСРД принимает следователь и прокурор, а ОРМ — сотрудник и начальник оперативного подразделения, а отдельные — с санкции следственного судьи: НСРД проводятся следователем и по его поручению сотрудником уполномоченного оперативного подразделения, а ОРМ только сотрудниками оперативного подразделения: протокол проведения НСРД по решению прокурора раскрывается, а материалы проведения ОРМ остаются в режиме секретности в оперативно-розыском деле, а затем хранятся в архиве: в случае неприобщения к уголовному производству протокол проведения НСРД уничтожается, а материалы проведения любого ОРМ хранятся в деле оперативного учета.

Данное положение с учетом различий в порядке проведения, правовом регулировании, а также правовом статусе НСРД и ОРМ отрицательно сказывается на эффективности деятельности следственных органов и оперативных подразделений по борьбе с криминальными правонарушениями. В этой связи целесообразно бы в ст. 8 Закона об ОРД прописать, что оперативные под-

разделения имеют право проводить по делам оперативной разработки: а) с согласия надзирающего за ОРД прокурора предусмотренные гл. 21 УПК Украины негласные следственные (розыскные) действия, не перечисляя их; б) оперативно-розыскные мероприятия, исчерпывающий перечень которых закрепить в этом законе. Это позволит не смешивать данные группы правовых действий, обеспечить чистоту юридической терминологии и повышение эффективности обоих видов деятельности.

Пятая. Одной из важнейших составляющих эффективности оперативно-розыскной деятельности является конспирация осуществления НСРД и ОРМ. Тот, кто занимался оперативной разработкой серьезных организованных групп и преступных организаций, знает, чего стоит малейшая утечка информации о факте проведения таких действий. Определенную угрозу этому нежелательному явлению представляет действующая система получения разрешений и участие в этой процедуре большого количества субъектов и участников. О факте проведения НСРД согласно УПК неизбежно будут знать следующие лица: следователь, прокурор, следственный судья, работники их секретных канцелярий, начальники оперативного и следственного подразделения, руководитель и сотрудники подразделений оперативного поиска и оперативно-технических подразделений — всего более 10 лиц трех самостоятельных ведомств.

В условиях высокой коррумпированности общества и правоохранительной системы трудно рассчитывать на преданность делу борьбы с преступностью всех этих лиц. Не требует доказывания, что в случае разглашения сведений о фактах и методах проведения НСРД уголовному производству не только наносится существенный вред противодействием заинтересованных лиц, но такие факты, как известно, влекут серьезные нарушения прав и интересов человека, причинение физического и имущественного вреда и даже гибель участников уголовного производства. По этим причинам в 1990–2002 годах в Российской

Федерации и Украине имели место факты гибели от рук участников преступных группировок внедренных в них и расшифрованных оперативных работников. Вполне очевидно, что необходимо ставить вопрос об установлении уголовной ответственности участников проведения НСРД за разглашение фактов и методов их проведения. Декларативного положения ст. 259 УПК, закрепляющей обязанности прокурора обеспечить сохранность информации, полученной в ходе проведения НСРД, явно недостаточно.

Не удовлетворяет практику и ч. 2 ст. 387 УК Украины, устанавливающая ответственность за разглашение данных ОРД, досудебного расследования, совершенное судьей, прокурором, следователем, работником оперативно-розыскного органа, если разглашенные данные позорят человека, унижают его честь и достоинство. Но не менее важными для уголовного производства являются факты, когда разглашение указанных данных повлекло срыв операции, следственных действий, уничтожение фактических данных, нанесение физического и имущественного вреда, ущемление прав свидетелей, потерпевших и иных участников досудебного расследования. Для этого нужны прочные гарантии уголовного закона, ст. 387 УК Украины нуждается в дополнениях.

Ключевые слова: предварительные итоги, криминальные правонарушения, сообщение о подозрении, негативные тенденции, предложения.

Сделан краткий анализ результатов борьбы с криминальными правонарушениями в Украине за девять месяцев 2013 года в условиях введения в действие нового Уголовного процессуального кодекса Украины. Вносятся предложения по совершенствованию отдельных положений уголовно-процессуального и оперативно-розыскного законодательства.

Зроблено короткий аналіз результатів боротьби з кримінальними пра-

