

УДК 65.015.2:351.746.2(477)

О.В. ГАМАЛЬ

Національний університет внутрішніх справ

ПИТАННЯ НОРМУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СЛІДЧИХ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ¹

Виконаний аналіз стану та досліджене оптимальне робоче навантаження на слідчих органів внутрішніх справ України.

Питання щодо нормування слідчої діяльності протягом кількох десятиріч є предметом дискусій як науковців, так і практиків. Так, окремі аспекти даної проблематики досліджувалися в роботах О.М. Бандурки, Ю.Ф. Кравченка, Г.Г. Зуйкова та інших авторів, проте необхідно зазначити, що вони скоріше заклали методологічні засади нормування слідчої діяльності, а деталізація означених питань не входило до завдань їх досліджень. Більш детально питання нормування слідчої діяльності розглянуто І.М. Шопіною², проте деякі аспекти даної проблеми осталися поза увагою автора. Отже, аналіз досліджень даної проблематики свідчить, що, не зважаючи, що даній темі присвячено значну кількість публікацій, практика діяльності слідчого апарату показує, що до теперішнього часу не вироблено систему об'єктивного та справедливого нормування роботи слідчих, яка дозволяла б визначитись із необхідною чисельністю працівників та стимулювала б найбільш ефективну діяльність з розслідування злочинів окремим слідчим. Це і обумовлює актуальність та новизну даної роботи.

Метою статті є визначення оптимального робочого навантаження на слідчих органів внутрішніх справ України в сучасних умовах побудови в Україні правової соціальної держави.

Наслідки недосконалого нормування слідчої діяльності знаходять свій вияв, перш за все, у недостатній якості розслідування. Так, 19.07.2002 р. на засіданні колегії МВС України "Про заходи щодо вдосконалення діяльності органів досудового слідства системи МВС України в сучасних умовах реформування чинного кримінального та кримінально-процесуального законодавства і посилення протидії злочинності", серед інших питань удосконалення слідчої роботи також розглянуто і основні проблеми щодо покращання якості розслідування кримінальних справ.

На колегії зазначено, що зменшилася кількість направлених прокурору з обвинувальним висновком кримінальних справ в ГУ-УМВС України в Київській (-164), Львівській (-146), Херсонській (-100), Волинській (-64), Кіровоградській (-62), Чернівецькій (-8) областях, на Донецькій (-80), Львівській (-85), Одеській (24), Південній (-51) і Південно-Західній (-116) залізницях. В окремих слідчих підрозділах порушуються процесуальні строки при здійсненні досудового слідства. Найбільша питома вага закінчених кримінальних справ у строки понад два місяці

була в ГУМВС-УМВС України в Київській (4,3 %), Тернопільській (4,1 %), Полтавській (3,4 %) областях, тоді як середній показник по Україні становить 2,2 %. Станом на 1.07.2002 р. у строк більше двох місяців слідчими розслідувалося 434 злочини. Найбільша їх кількість була в ГУ-УМВС України в Донецькій (60), Рівненській (44), Кіровоградській (38), Черкаській (28), Запорізькій (26), Одеській (25), Івано-Франківській (24), Львівській (20), Київській та Миколаївській (по 14) областях, м. Києві (54). Крім того, як було зазначено в цьому документі, розслідується 375 злочинів, у яких встановлені винні особи (прихована тяганина). З них у Черкаській області - 49, Житомирській - 48, Херсонській - 42, Миколаївській - 33, Дніпропетровській, Тернопільській - по 25, Донецькій - 16, Одеській - 14, Закарпатській та Запорізькій - по 12 [1]. Примітно, що дані тенденції є характерними і для діяльності органів досудового слідства у 2004-2005 роках.

З метою вдосконалення роботи на цій ділянці діяльності та усунення наявних недоліків на місця направлено вказівку МВС України № 8024/Кл від 5.09.2002 р. "Про вжиття заходів щодо забезпечення належної якості досудового слідства" [2]. Для врахування в роботі на місця також було направлено підготовлений ГСУ МВС України аналіз якості розслідування кримінальних справ слідчими підрозділами органів внутрішніх справ України у першому півріччі 2002 року. Генеральною прокуратурою та МВС України на місця направлена спільна вказівка № 09/1-4-941-9197/36 від 11.10.2002 р. "Про облік злочинів, справи по яких повернуті на додаткове розслідування" [3].

Питання вдосконалення роботи та здійснення відповідних заходів з поліпшення якості досудового слідства на підставі системного аналізу існуючих проблем обговорювались на міжвідомчих нарадах, у тому числі на семінарі в Інституті Генеральної прокуратури 5.11.2002 р. "Співвідношення відомчого контролю та нагляду прокурора за досудовим слідством в органах внутрішніх справ, шляхи підвищення якості слідства". Ці ж питання були предметом розгляду на Міжвідомчій науково-практичній конференції на тему "Шляхи вдосконалення якості досудового слідства", яка пройшла 16.12.2002 р. в Івано-Франківській області за участю керівників Верховного Суду, Генеральної прокуратури, МВС та ряду інших відомств.

Важливість науково обґрунтованого нормування слідчої діяльності, його визначальна роль у забезпеченні якості розслідування не викликають сумнівів. З огляду на складний та неоднозначний характер даної проблеми доцільно розглянути підходи до її вирішення у динаміці. Історико-правовий аналіз проблеми нормування діяльності слідчого показує, що даний процес характеризувався

¹ Первинна рекомендація з напрямку досліджень: канд. юрид. наук Іншин М.І. (НУВС).

² Шопіна І.М. Щодо визначення поняття ефективності професійної діяльності слідчих ОВС України // Право і безпека. - 2003. - Т.2. - № 3. - С.160-164.

значною динамікою, яка була обумовлена низкою соціально-політичних та соціально-економічних чинників. Так, у 20-ті роки минулого століття у кожного слідчого у провадженні знаходилося одночасно в середньому 45 кримінальних справ. Таке велике навантаження, на думку вчених, було обумовлено значним спрощенням кримінального провадження [4, с.23]. У 70-ті роки у провадженні одного слідчого знаходилося вже від 1 до 6 кримінальних справ одночасно, при цьому теоретики та практики вважали, що середнє навантаження на слідчого не повинно перевищувати 3-х кримінальних справ середньої важкості щомісяця [5, с.181-182]. У 1981 році кількість скінчених провадженням одним слідчим органів внутрішніх справ кримінальних справ у середньому досягло 39, причому навантаження на слідчих горрайорганів внутрішніх справ склало 51 кримінальну справу на рік [6, с.84].

Першу спробу розробити науково обґрунтовані норми навантаження на одного слідчого в системі МВС здійснили фахівці Академії внутрішніх справ Російської Федерації в 1990 році. У розроблених методичних рекомендаціях пропонувалося брати за норму 38 справ, які знаходяться у провадженні слідчого щорічно, або 23 справи, закінчені протягом року. В Україні норми навантаження на слідчих вперше були визначені наказом Міністра внутрішніх справ України № 745 від 25.11.1992 р. "Про невідкладні заходи щодо вдосконалення структури і організації органів попереднього слідства в системі МВС України". П.4.5 цього Наказу визначав, що "слідчий апарат утримується за рахунок коштів державного бюджету, виходячи з науково-обґрунтованих норм навантаження (35 справ у провадженні одного слідчого на рік) та з урахуванням оперативної обстановки на території обслуговування" [7]. Однак у Державній програмі боротьби із злочинністю, затвердженій Постановою Верховної Ради України від 25.06.1993 р. № 3325-ХІІ, вже пропонувалося довести чисельність слідчих в органах внутрішніх справ, виходячи з розрахунку 35 закінчених провадженням кримінальних справ одним слідчим, тобто без врахування припинених та переданих за підслідністю кримінальних справ, на виконання слідчих дій за якими витрачається значна частина річного бюджету часу слідчого [8]. Проте, у наступні роки спостерігалася невідповідність названих показників реальному навантаженню слідчих системи МВС України: так, у 1998 році кожним слідчим органів внутрішніх справ у середньому було розслідувано 56 кримінальних справ за рік, що у 1,6 рази перевищувало встановлені норми [9, с.34].

Після змін, внесених до Кримінально-процесуального кодексу України 12.06.2002 р., обумовлених прийняттям нового Кримінального кодексу України, до підслідності слідчих органів внутрішніх справ віднесено розслідування 170 категорій злочинів, та усіх злочинів, скоєних неповнолітніми, слідчих прокуратури – 137, слідчих СБУ – 32, слідчих податкової міліції – 7 та 18 пов'язаних з ними. Основне навантаження у розслідуванні скоєних злочинів, таким чином, мають слідчі підрозділи органів внутрішніх справ [10, с.6-7]. Можна погодитись з А.Г. Катковою, що в майбутньому це навантаження буде зростати, оскільки Конституцією України не передбачена функція розслідування за органами прокуратури [11, с.18].

З огляду на означене першочерговим завданням удосконалення нормування роботи слідчих органів внутрішніх справ України є підвищення обґрунтованості існуючих норм. Це потребує визначення поняття нормування

праці слідчого, під яким звичайно розуміють встановлення нормативних витрат праці у вигляді норм часу на виконання певних операцій (робіт) або у вигляді норм виробітки, що передбачають виготовлення певної кількості виробів за одиницю часу (день, годину) [12, с.118]. З точки зору В.М. Рисса та Г.М. Шестакової, нормування – це один з головних засобів оцінки різноманітних варіантів організації праці та вибору з них найбільш раціонального, який дозволяє виконати роботу найбільш ефективно [13, с.181]. І.О. Лясников, П.Ф. Петраченко та Г.Н. Холодна вважають, що нормування – це встановлення міри витрат праці на виконання певної роботи (операції та її елементів) в найбільш раціональних організаційно-технічних умовах виробництва [14, с.86]. За М.І. Порубовим, нормування – це визначення міри праці слідчого, встановлення єдиного комплексу показників, які дають повне уявлення щодо кількісної та якісної сторони праці слідчого [5, с.176-177].

Як свідчить аналіз наведених визначень, невід'ємними елементами нормування є встановлення міри праці слідчого та певних умов такої праці. Що ж стосується якісної сторони праці слідчого, то, на нашу думку, даний елемент не охоплюється межами нормування, оскільки він не пов'язаний прямою причинно-наслідковою залежністю із мірою праці та її умовами, а обумовлюється ще й іншими факторами: рівнем професійної підготовки слідчого, особливостями його мотивації щодо виконання службово-трудових завдань, структурою професійно важливих якостей особистості тощо. Як ми вважаємо, нормування професійної діяльності слідчого необхідно розуміти як встановлення певних кількісних показників праці слідчого за визначених умов його професійної діяльності.

Норма праці повинна враховувати складність розслідування кримінальних справ, використання найбільш раціональних прийомів та методів праці, характер технології виконання робіт, ступінь технічного обладнання. Розробка науково обґрунтованих норм праці слідчого повинна передбачати їх технічне, економічне та психофізіологічне обґрунтування. Технічне обґрунтування норм праці слідчих має передбачати найбільш повне та ефективно використання науково-технічних засобів (комп'ютерної техніки, фото-, аудіо- та відеоапаратури, засобів зв'язку тощо), найбільш доцільні технологічні способи виконання робіт. Економічне обґрунтування норм праці слідчого повинно враховувати встановлення мінімальних витрат часу на виконання певного виду робіт, що забезпечують зростання продуктивності праці та підвищення ефективності діяльності всього слідчого апарату. Психофізіологічне обґрунтування норм праці означає, що під час розробки норм необхідно забезпечити нормальний рівень інтенсивності та змістовності праці, що дозволяє виключити надмірну втому у процесі роботи та зберегти високу працездатність слідчих, створити оптимальні умови для відтворення робочої сили, для підвищення ступеня привабливості слідчої праці.

Завданням удосконалення нормування праці є також забезпечення рівної напруженості норм, встановлених для слідчих органів та підрозділів різних регіонів України.

З метою визначення оптимального робочого навантаження на слідчих органів внутрішніх справ України нами було проведено дослідження, інформаційну базу якого склали дані щодо стану слідчої роботи в слідчих підрозділах Головного управління Міністерства внутрішніх справ

в АР Крим за останнє десятиріччя. Робоче навантаження визначалося за допомогою наступних основних показників: середня кількість кримінальних справ, що знаходяться у провадженні у одного слідчого протягом року; кількість скінчених провадженням кримінальних справ; кількість розглянутих заяв та повідомлень про злочини; кількість та відсоток повернутих на додаткове розслідування кримінальних справ; кількість кримінальних справ, розслідуваних із порушенням процесуальних строків. Використання методів самофотографування та хронометражу робочого часу дозволило вивчити організацію роботи слідчих, витрати часу на виконання ними своїх функціональних обов'язків. При аналізі отриманих даних було виявлено наступні межі (зони) допустимих робочих навантажень:

1. Зона гранично допустимого навантаження – від 55 до 65 кримінальних справ, що знаходяться у одного слідчого у провадженні за рік. Таке навантаження передбачає здійснення слідчим своєї службово-професійної діяльності на грані його психофізіологічних можливостей, у зв'язку з чим підвищується вірогідність настання несприятливих наслідків для його соматичного благополуччя, або суто формальний підхід до розслідування.

2. Зона підвищеного навантаження - від 54 до 45 кримінальних справ на рік.

3. Зона раціонального навантаження - від 44 до 36 кримінальних справ щорічно.

4. Зона оптимального навантаження - від 35 до 33 кримінальних справ також на рік.

На нашу думку, врахування зон допустимого службово-трудоного навантаження на слідчих в організації діяльності апарату досудового слідства дозволить гнучко використовувати заходи стимулювання працівників з високою продуктивністю та одночасно відстежувати перевищення раціонального навантаження та вживати відповідних заходів щодо відновлення працездатності слідчих, які працюють на межі своїх психофізіологічних можливостей. Крім того, у зв'язку із значними відмінностями у навантаженні слідчих різних регіонів України. Наприклад, у 2002 році, з більшим, ніж в середньому по Україні навантаженням на одного слідчого (3,65 справи), працювали слідчі апарату Черкаської (4,79 справи), Луганської (3,86 справи), Херсонської (4,22 справи) та Донецької (4,12 справи) областей. З рівним середньо-державному показнику або з меншим навантаженням працювали лише слідчі Миколаївської (3,65 справи), Кіровоградської (3,38 справи) та Київської (2,87 справи) областей та різних підрозділів одного й того ж регіону вважаємо за доцільне створення при ГСУ МВС України спеціального слідчого підрозділу, метою створення якого буде надання допомоги тим слідчим підрозділам, в яких середнє навантаження на слідчого перевищує зону підвищеного навантаження.

ЛІТЕРАТУРА

1. Рішення колегії МВС України "Про заходи щодо вдосконалення діяльності органів досудового слідства системи МВС України в сучасних умовах реформування чинного кримінального та кримінально-процесуального законодавства і посилення протидії злочинності" від 19.07.2002 р., № 8км/1. -К.: МВС України, 2002. -14 с.
2. Вказівка МВС України "Про вжиття заходів щодо забезпечення належної якості досудового слідства" від 5.09.2002 р., № 8024/Кл. -К.: МВС України, 2002. -5 с.
3. Спільна вказівка Генеральної прокуратури та МВС України "Про облік злочинів, справи по яких повернуті на додаткове розслідування" від 11.10.2002 р., № 09/1-4-941-9197/36. -К.: Генеральна прокуратура України; МВС України, 2002. -8 с.
4. Кожевников М.В. Учреждение советской прокуратуры // Ученые записки МГУ. -1969. -Вып.145. -Кн.35. -С.18-29.
5. Порубов Н.И. Научная организация труда следователя: Учебн. пособ. -Мн.: Выпшейшая школа, 1970. -264 с.
6. Статкус В.Ф. Становление и развитие следственно-го аппарата органов внутренних дел: Учеб. пособие. -М.: Академия МВД СССР, 1984. -100 с.
7. Наказ МВС України "Про невідкладні заходи щодо вдосконалення структури і організації органів попереднього слідства в системі МВС України" від 25.11.1992 р., № 745.
8. Постанова Верховної Ради України "Державна програма боротьби із злочинністю" від 25.06.1993 р. // Голос України. -30.07.1993.
9. Бандурка О.М. Слідчий – моя професія. -Х.: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. -216 с.
10. Коляда П.В. 1 липня – професійне свято слідчих органів внутрішніх справ // Міліція України. -2002. -№ 7. -2002. -С.4-6.
11. Каткова А.Г. Правові та організаційні аспекти управління слідчими підрозділами органів внутрішніх справ України: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. -Х.: НУВС, 2003. -260 с.
12. Экономическая энциклопедия. Политическая экономика /Гл. ред. А.М. Румянцев. -М.: Сов. энцикл., 1979. -Т.3. -624 с.
13. Новожилов С.С., Костин Л.А., Смирнов Е.Л. и др. Научная организация труда в промышленности: Учеб.-метод. пособие /Под ред. С.С. Новожилова. -М.: Экономика, 1986. -416 с.
14. Экономика труда и основы нормирования: Учеб. пособ. /Под ред. П.Ф. Петровича. -М.: Экономика, 1965. -280 с.

Надійшла до редколегії 04.02.2005

ГАМАЛЬ А.В. ВОПРОС НОРМИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЛЕДСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ УКРАИНЫ

Выполнен анализ состояния и исследована оптимальная рабочая нагрузка на следственные органы внутренних дел Украины.

GAMAL' A.V. THE QUESTION OF NORMALIZATION ACTIVITY OF INVESTIGATORY LAW-ENFORCEMENT ORGANS OF UKRAINE

The analysis of a condition is executed and optimum working loading on investigatory law-enforcement organs of Ukraine is investigated.