

евской области, г. Харькове, Сумской области и в Автономной Республике Крым.

Методами интервью, включенного поведения, анкетирования и фокусных групп было охвачено 300 человек из разных социальных групп.

Высокий уровень правосознания характеризуется хорошим знанием основных статей конституции Украины, базовых законов страны и их динамического развития, выявлен у 12% респондентов, живущих преимущественно в крупных городах, имеющих высшее образование и занимающих руководящие должности различного уровня.

У 30% человек отмечен средний уровень правосознания, который проявляется посредственным знанием основного закона страны и других законодательных актов. Это — жители, как городов, так и сельской местности с различными уровнями образования и работающие в самых разных областях народного хозяйства.

Плохое незнание ни конституции, ни законов нашего государства и не проявляющие к этому никакого интереса, что соответствовало низкому уровню правосознания, зарегистрировано у 58% опрошенных; среди них преобладали сельские жители с начальным образованием.

Таким образом, полученные данные свидетельствуют о необходимости проведения государственных программ, направленных на повышение уровня правосознания у жителей Украины.

Р. Е. Савонюк

(Крымский факультет Университета внутренних дел)

О МЕСТЕ ОРГАНОВ ДОСУДЕБНОГО СЛЕДСТВИЯ УКРАИНЫ:

история, опыт и проблемы реформирования

Ежегодно в Украине регистрируется более чем полмиллиона преступлений. Например, в 1993 г. их было зарегистрировано 539 299, а в 1997 г. — 589 208 преступлений [13, с. 19]. За 1998 год, по данным МВД, в Украине зарегистрировано 576 тыс. преступлений (Именем закону, 12 лютого 1999 р.). В 1997 г. в Украине на 100 тыс. населения было совершено 124,5 преступления или на 35,2% больше чем в 1992 г. [14, с. 132]. Для расследования преступлений на деньги налогоплательщиков в системе правоохранительных органов содержится специальный аппарат, именуемый предварительным следствием.

По действующему уголовно-процессуальному закону Украины (ст. 102 УПК), органами предварительного следствия являются следователи (прокуратуры, органов внутренних дел, службы безопасности, налоговой милиции).

Ведомственную принадлежность следователей предложено сохранить и в проекте УПК Украины, подготовленного рабочей группой Кабинета Министров Украины (по состоянию на август 1996 г.), где в статье 27 указано, что досудебное следствие производят следователи органов внутренних дел и следователи органов Службы безопасности. В статье 6 (п. 15) проекта УПК указан и следователь прокуратуры. В соответствии с Указом Президента Украины от 24 апреля 1997 г., конституционность которого подтверждена решением Конституционного Суда Украины от 9 июля 1998 г., следственные подразделения предстоит создать и в составе Национального бюро расследований (НБР) Украины.

Уровень преступности и высокая степень общественной опасности, изощренность ее отдельных видов, возрастающий международный характер — предполагают наличие в государстве сил и средств, а также правовой базы, обеспечивающих эффективную борьбу с теми, кто совершает преступления. Наряду с реформированием судебной системы и национального законодательства, в кардинальных изменениях нуждаются и органы досудебного следствия.

Вопрос о месте и роли следственного аппарата далеко не нов и имеет свою историю. Согласно Своду законов Российской империи, расследование преступлений до 1860 г. осуществлялось полицией и возлагалось на следственных приставов. Указом Императора 8 июля 1860 г. были введены должности судебных следователей и тем самым следствие отделено от полиции.

После октябрьского переворота Декретом «О суде №1» 24 ноября 1917 г. институт судебных следователей был упразднен и введены следственные комиссии из трех человек, работой которых руководили судебные органы. Судьи также имели право единолично производить предварительное расследование. По Положению о революционных трибуналах от 23 февраля 1918 г., расследование производили следственные комиссии в составе шести человек.

Свои особенности имело расследование в годы интервенции и гражданской войны на Украине (1918 – 1920 гг.): оно во многом носило характер особых и чрезвычайных мер [7, с. 7 – 54]. В Украинской Народной Республике (УНР) на основании закона от 21 июня 1918 г. действовали Высшие и Штабные военные суды при которых состояли на службе военные следователи, имевшие право расследования уголовных дел как в отношении военных, так и гражданских лиц [12]. В 1918 г. постановлениями Временно-

го рабоче-крестьянского правительства от 3 и 11 декабря были создана Всеукраинская чрезвычайная комиссия (ВУЧК) и введены особые военные трибуналы, а расследование возлагалось на военно-следственные комиссии. Декретом СНК УССР «О суде» и Временным положением о народных судах и ревтрибуналах, предварительное расследование возлагалось на судебно-уголовную милицию (дознание) и народных следователей (предварительное следствие). По делам, которые были подсудны ревтрибуналам, расследование производили особые народные следователи. В период Директории были возобновлены многие законы УНР, следственный аппарат действовал при высших военных судах, а дознание производилось воинскими начальниками и военной жандармерией.

После гражданской войны и утверждения советской власти в Украине расследование осуществляли следователи, которыми руководил суд, а также следователи ревтрибуналов. С образованием в мае 1922 г. органов прокуратуры в ее составе был создан следственный аппарат с предоставлением (с 1928 г.) права производства расследования по всем категориям уголовных дел. В 1922 г. принят первый уголовно-процессуальный кодекс УССР (введен в действие с 10 сентября 1922 г.), по которому право расследования уголовных дел предоставлялось органам дознания и предварительного следствия (следователям) в процессуальном отношении подчинившимся прокурору. По УПК УССР 1927 г. расследование возлагалось на народных следователей, которые состояли при прокуратуре, и следователей военных трибуналов.

В Крыму вплоть до передачи его в состав УССР действовало уголовно-процессуальное законодательство РСФСР. Как правовой нонсенс можно сегодня рассматривать тот факт, что в 30-е гг. постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 20 декабря 1927 г. председателям и членам сельских Советов предоставлялось право производства таких следственных действий, как обыск и выемка с составлением протокола [16].

После принятия в 1958 г. «Основ уголовного судопроизводства СССР и союзных республик» в Украине 28 декабря 1960 г. был принят новый УПК (введен в действие с 1 апреля 1961 г.), в котором органы предварительного следствия определялись в составе прокуратуры. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 6 апреля 1963 г. право производства предварительного следствия предоставлялось и органам охраны общественного порядка (с 1968 г. — снова органы внутренних дел) [3].

На страницах юридической печати советского периода неоднократно обсуждались различные мнения о месте органов предварительного следствия. Некоторые из предложений приведены в

работе проф. В. А. Стрёмовского [15, с. 85 – 92]. В частности, высказывалось мнение о слиянии дознания и следствия в единую форму предварительного производства — «прокурорское дознание» (проф. П. И. Люблинский). Проф. М. М. Гродзинский предлагал объединить следствие и дознание в единый Следственный комитет (без уточнения его ведомственной принадлежности). Множественность органов расследования проф. С. А. Колунский оправдывал возможностью специализации в расследовании различных категорий уголовных дел. Проф. М. С. Строгович неоднократно отстаивал необходимость самостоятельного существования органов предварительного следствия в прокуратуре и дознания в милиции. Его позицию поддерживали известные ученые — процессуалисты М. А. Чельцов, Д. С. Карев, И. А. Гельфанд, Р. Д. Рахунов.

В 1957 г. в СССР прошла широкая дискуссия по вопросу реформирования органов предварительного расследования. На шестой сессии Верховного Совета СССР вносилось предложение о слиянии следственных органов прокуратуры и милиции в едином прокурорском (исключая следственный аппарат госбезопасности). С целью устранения параллелизма в работе М. В. Барсуков предлагал упразднить институт следователей в прокуратуре, сосредоточив следствие в органах МВД [10, с. 216]. Позже предложение о выделении следственного аппарата в самостоятельный государственный орган (Следственный комитет СССР) было высказано и другими учеными [4, с. 103]. Все предложения сводились в основном к двум: созданию самостоятельного следственного аппарата, независимого от других органов государства (прокуратуры, суда, МВД), и организации единого следственного аппарата в системе органов МВД [1, с. 176; 5, с. 179].

Предложение о передаче следственных подразделений судам отвергалось по той причине, что суды призваны осуществлять правосудие, а предоставление им права расследования означает слияние этих двух функций в одном органе. Прокуратура имеет своей задачей надзор за соблюдением законов, а по-сему функция расследования ей несвойственна. Передачу следственной работы в органы внутренних дел считали нецелесообразной на том основании, что главное назначение указанных органов — охрана общественного порядка и оперативно-розыскная деятельность, кроме того, еще свежи были в памяти годы репрессий.

Вместе с тем от места и роли следственного аппарата в правоохранительной системе государства во многом зависит состояние дел в борьбе с преступностью и реальная защита прав тех, кто пострадал от преступления.

Интересен опыт организации органов расследования и определения их места в правоохранительной системе некоторых зару-

бежных стран. Так, в Англии расследование по большинству преступлений производит чины полиции и следственного аппарата департамента Директора публичных преследований Государственной обвинительной службы, которую возглавляет Генеральный атторней (в нашем понимании — прокурор) [18, с. 515]. В США расследование осуществляют различные государственные органы и должностные лица, основными среди которых являются полиция и атторнейская служба [18, с. 512 – 522]. При состязательной форме процесса, которая присуща указанным странам, и отсутствии института возвращения уголовных дел на дополнительное расследование, значение имеет своевременное обнаружение, закрепление доказательств и предоставление их суду, где и принимается окончательное решение. Особенностью органов предварительного расследования ФРГ является то, что расследование производится прокурором, полицией и следственным судьей. Применение мер процессуального принуждения, ограничивающих права человека, является исключительной прерогативой судьи [13, с. 20 – 21]. Предварительное расследование во Франции ведется в форме полицейского дознания (судебной полицией) под руководством прокурора и предварительного следствия, производимого следственным судьей, который подчинен суду и в то же время обязан выполнять указания по делу прокурора. Контроль за следствием осуществляет также специально созданная Следственная палата (действует с 1 марта 1988 г.) [18, с. 528].

В постсоветское время в странах СНГ заслуживает внимания и изучения опыт Казахстана, где Указом Президента Республики в декабре 1995 г. создан Государственный следственный комитет (ГСК РК). Особенность его правового статуса и функционирования состоит в том, что подчинен он непосредственно Президенту Республики, а в его компетенцию входит производство дознания, следствия, досудебная подготовка материалов по протокольной форме и оперативно-розыскная деятельность [8, с. 8, 21 – 22].

В Российской Федерации следственный аппарат действует при органах внутренних дел, в прокуратуре и службе безопасности. В органах таможенного контроля и налоговой полиции также введены следственные подразделения. Основным недостатком в деятельности указанных следственных аппаратов, как отмечают, является их ведомственная разобщенность в борьбе с преступностью, различные условия труда, в частности нагрузка на следователя и существуют предложения о создании единого следственного аппарата при Правительстве России [17, с. 88 – 94]. Было высказано также мнение о возвращении (в России) к должности судебного следователя [11, с. 153].

Актуальным и в то же время проблемным является вопрос о

реформировании органов предварительного следствия и для Украины. Положения одного из проектов УПК по этому вопросу изложены в начале статьи. Существует предложение о создании единого следственного аппарата в системе судебных органов и даже, наряду с другими ведомствами, — при Верховной Раде Украины [6, с. 242]. Вопрос о роли и месте органов досудебного следствия не является риторическим, имеющим только теоретическое значение. От его решения во многом зависит положение дел в борьбе с преступностью. Кроме того, построение правового государства, реформирование судебной системы, создание новых правовых институтов (суд присяжных, апелляционное производство и др.) невозможны без соответствующих изменений в системе органов досудебного следствия и правовом статусе следователя. Вместе с тем, создание новых ведомственных следственных аппаратов неизбежно ведет к размыванию профессионального ядра уже существующих органов внутренних дел, и в первую очередь — следствия. Наглядное подтверждение тому — формирование следственных подразделений налоговой милиции Украины.

Предпочтительней, на первый взгляд, выглядит создание единого Следственного комитета (департамента) в системе МВД. Следователи ОВД ежегодно расследуют в среднем 95 – 97% от общего количества оконченных производством уголовных дел следователями всех ведомств, имеют значительный опыт расследования дел различных категорий [2]. Однако обоснованное беспокойство вызывает качество расследования уголовных дел. По делам, которые закончили следователи ОВД в 1997 г., судами Украины оправдано 90 человек, причем 39 из них содержались под стражей. Из оконченных производством уголовных дел с обвинительным заключением, 13990 дел или каждое восьмое, возвращено прокурорами и судами на дополнительное расследование, что на 3,3% больше чем в 1996 году [9, с. 53 – 54]. По стандартам судопроизводства стран, где отсутствует институт возвращения уголовных дел на дополнительное расследование, суды в таких случаях выносят оправдательный приговор со всеми вытекающими правовыми последствиями.

По оценке МВД, основными факторами, в значительной мере повлиявшими на работу следователей органов внутренних дел, являлись высокий уровень преступности, экономическая нестабильность в государстве, существенные недостатки правового регулирования общественных отношений, снижение профессионального ядра (по состоянию на 1 января 1998 г. высшее юридическое образование имели всего 55,9% следователей) [9, с. 52]. Дополним, что вопросы теории и практики доказывания, получение

и закрепление доказательств в ходе досудебного следствия во многом остались на уровне 60–70 гг.

На наш взгляд, и правовой статус следователя далеко не во всем соответствует тем задачам, которые на него возложены. Процессуальная самостоятельность следователя (ст. 114 УПК) в значительной мере ограничена обязанностью получения санкции (согласия, утверждения) прокурора или решения суда. По уголовному делу, находящемуся в его производстве, следователь вправе давать указания и поручения начальнику органа дознания (ч. 2, ст. 114 УПК). Вместе с тем, в силу ведомственного характера, следователь (ОВД, СБУ, налоговой милиции), как и начальник следственного отдела, находится в служебной зависимости от начальника органа дознания. Введение должности заместителя начальника ОВД по следствию несколько разрешило организационные проблемы, но не процессуальные. Более того, создало другие. Например, при исполнении заместителем начальника по следствию обязанностей начальника ОВД, т. е. органа дознания, следователь фактически будет давать указания и поручения начальнику следственного отдела, который при этом сохраняет процессуальные полномочия в части контроля и дачи указаний тому же следователю (ст. 114¹ УПК). На практике такое положение напоминает встречное движение при разрешенном — одностороннем.

Назначение следователем по делу экспертизы в случаях, предусмотренных законом (ст. 76 УПК), является обязательным. Вместе с тем, ее производство, помимо экспертных учреждений МВД, нередко проблематично из-за оплаты и разрешать их в каждом конкретном случае приходится самому следователю.

В ходе расследования уголовного дела следователь обязан обеспечить равные возможности реализации всеми участниками уголовного процесса предоставленных им законом прав. Однако восстановление и защита законных, но нарушенных (выделено мною -- Р. С.) прав лежит во многом на потерпевшем, а защитника для подозреваемого (обвиняемого) в указанных в ч. 1 ст. 47 УПК случаях обязан обеспечить (назначить) следователь. Такая двойственная роль следователя (обвинителя и защитника) ничего, кроме негативных явлений, не приносит. Обеспечение права на защиту подозреваемого и обвиняемого, в соответствии с ч. 2 ст. 59 Конституции, должно быть возложено на адвокатские объединения и адвокатов, которые занимаются адвокатской деятельностью индивидуально. Решение проблемы «адвокат по назначению» видится в том, чтобы по программе оказания бесплатной правовой помощи каждый адвокат со стажем до трех лет участвовал в качестве защитника, не менее чем в одном уголовном деле в

месяц, а со стажем более трех лет — в двух делах. Необходимо также законодательно разрешить участвовать в качестве защитника по уголовным делам преподавателям правовых дисциплин юридических вузов, имеющим высшее юридическое образование и стаж преподавания не менее трех лет.

Определение места и правового статуса досудебного следствия во многом зависит от тех задач, которые на него возлагает государство. Вместе с тем, в решении проблемы необходимо исходить не только из реалий в Украине сегодня, важно учесть и прогнозы на будущее. Требуется поиск и выбор новых организационных форм, обеспечивающих решение задач борьбы с преступностью в XXI ст. Несомненно, что данная проблема предполагает глубокие научные исследования и всесторонние расчеты. Однако ясно, что большинство из указанных причин и факторов, влияющих на расследование, не зависит и не может быть устранено самостоятельно каким-либо министерством. Кроме того, отсутствие ведомственной зависимости освободит следователей от работы только «на показатели» и позволит направить усилия, знания и опыт на раскрытие преступлений, своевременное и качественное расследование уголовных дел, обеспечение прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства и особенно тех, кто пострадал от преступления.

Решение указанных проблем, повышение роли досудебного следствия и правового статуса следователя, на наш взгляд, возможно с образованием единого и самостоятельного органа — Государственного следственного комитета, имеющего строгую вертикаль подчинения непосредственно Премьер-министру Украины. В основе такого предложения — положения Конституции Украины, где в ст. 116 указано, что на Кабинет Министров возложено осуществление внутренней и внешней политики, исполнение законов Украины, принятие мер по обеспечению прав и свобод человека и гражданина. Именно Кабинет Министров обязан осуществлять меры по обеспечению порядка и борьбе с преступностью в стране. Логична, и главное, реальна для его деятельности и функция координации работы всех правоохранительных органов, осуществление международных связей в части правовой помощи по уголовным делам. Кабинету Министров под силу решение вопросов материально-технического обеспечения и создания нормальных условий работы следователей, от которых зависит и рост их профессионального мастерства, и качество расследования, и состояние борьбы с преступностью. Государственный следственный комитет, кроме следственных аппаратов, объединит в себе органы дознания (как начальный этап расследования) и подразделения, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность (для бес-

печения раскрытия преступлений, установления и розыска лиц, их совершивших). Следственная деятельность должна представлять собой вид государственной деятельности, наравне с прокурорской и судебной. Поэтому вторым шагом должно стать принятие Закона «Об органах досудебного следствия». В законе необходимо четко и полно регламентировать обязанности, права и полномочия следователя, а также порядок прохождения службы и его взаимоотношений с другими органами и должностными лицами, вопросы правовой и социальной защиты как в период государственной службы, так и после ее завершения.

Литература

1. Алексеев Н. С., Даев В. Г., Кокорев Л. Д. Очерк развития науки советского уголовного процесса. — Воронеж, 1980.
2. Бандурка А. М., Горбачев А. В. Оперативно-розыскная деятельность: правовой анализ. — К., 1994.
3. Ведомости Верховного Совета СССР. — 1963. — №16.
4. Гуляев А. П. Следователь в уголовном процессе. — М., 1981.
5. Дубинский А. Я. Исполнение процессуальных решений следователя. Правовые и организационные проблемы. — К., 1984.
6. Зеленецкий В. С. Возбуждение уголовного дела. — Харьков, 1998.
7. Землянский П. Т. Уголовно-процессуальное законодательство в первые годы советской власти. — К., 1972.
8. Кагамов М. Ч. Актуальные проблемы совершенствования расследования преступлений в Республике Казахстан: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — К., 1997.
9. Криміногенна ситуація в Україні: оцінка, тенденції, проблеми (Звіт МВС 1997 року). — К., 1998.
10. Крылов И. Ф., Бастрыкин А. И. Розыск, дознание, следствие. — Л., 1984.
11. Махов В. Н., Пешков М. А. Уголовный процесс США. — М., 1998.
12. Михайленко П. П. Про судочинство в Українській Народній Республіці // Іменем закону. — 1997. — 5 грудня.
13. Савонюк Р. Е. Характеристика и особенности уголовного процесса Федеративной Республики Германии // Весы Фемиды. — 1998. — №4 (11). — С. 19 – 25.
14. Скоков С. І. Створення кримінологічної Асоціації в Україні / / Право України. - 1998. — №12. — С. 132 – 133, 140.
15. Стрёмовский В. А. Предварительное расследование. — М., 1958.
16. Собрание Узаконений РСФСР. — 1928. — №5.
17. Трубочкина В. В. Процессуальное положение следователя //

Вестник Московского университета. Серия 11. Право. — 1997. — №4. — С. 88 - 94.

18. Уголовный процесс / Под. ред. П. А. Лупинской. — М., 1995.

Д. О. Єрмоленко
(Університет внутрішніх справ)

СПИВВІДНОШЕННЯ «СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ» І «ДЕРЖАВИ БЛАГОДЕНСТВА»

Злам адміністративно-командної системи і становлення ринкових відносин у нашій країні призвели не тільки до зруйнування старих економічних структур, але до втрати звичних (хоча іноді й ілюзорних) духовних орієнтирів — справедливості, рівності, моральності. Втрата загально визнаних цінностей дезорганізує суспільство, веде до його поляризації, розколу [1, с. 240].

Будь-яке суспільство, як справедливо відмічас Є. А. Лукашева, може успішно розвиватися тільки спираючись на чітко позначені реальні цілі, на науково вивірену модель життєустрою. В сучасній Україні довгий час було відсутнє уявлення про контури суспільства, яке ми хочемо побудувати. Зокрема, не було ясності відносно позиції держави по відношенню до громадянина в умовах ринкових відносин. А це одна з найважливіших проблем, пов'язаних з соціальним захистом людини, з принципами взаємовідношення держави і людини в посттоталітарному суспільстві [2, с. 5].

Без сумніву, на зріла необхідність сформулювати нову концепцію взаємовідношення держави й людини.

Нова Конституція України, прийнята 28 червня 1996 р., у ст. 1 проголосила: «Україна є ... соціальна ... держава» [3]. Але не Конституція, не будь-який інший нормативно-правовий акт не розкриває цього поняття. До сьогодні у вітчизняній науці не існує чіткої концепції, що розкриває суть, ознаки (принципи), задачі і цілі соціальної держави.

У таких умовах велику роль відіграє досвід західних країн, де формула соціальної держави використовується вже більш як півстоліття і зарекомендувала себе з позитивної сторони. Соціальними державами сьогодні проголошені Німеччина, Іспанія, Франція, Росія, Туреччина та багато інших. У той же час у деяких країнах (Великобританія, Швейцарія, Норвегія, Австрія та інші) використовується формула «держави благоденства». У вітчизняній на-