

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

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 содержавшиеся 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

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-

