



## ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЛЕДОВАТЕЛЯ В УКРАИНЕ

А. РЕВА,

прокурор г. Свердловска Луганской области, старший советник юстиции, соискатель кафедры уголовного процесса Луганского государственного университета внутренних дел имени Э.А.

Дидоренко

### SUMMARY

Given the current legislation and legal scientific literature analyzed the level of legal support investigators in Ukraine and expressed significant proposals on the need of further legislative improvements.

**Key words:** law, the investigator, regulation, authority, status, warranty.

\*\*\*

С учетом действующего законодательства и научной юридической литературы анализируется уровень правового обеспечения деятельности следователей Украины и высказываются важные предложения о необходимости его дальнейшего законодательного усовершенствования.

**Ключевые слова:** Закон, следователь, правовое регулирование, полномочия, статус, гарантии.

*Постановка проблемы. Следователь – один из основных властных субъектов уголовного процесса Украины. В тоже время из-за несовершенства правового обеспечения – этот важнейший субъект уголовной юстиции не в полной мере реализует стоящие перед ним цели и задачи, чем и обусловлена актуальность исследуемой темы.*

**А**ктуальность темы исследования заключается в том, что почти за двадцатитрехлетнюю независимость украинская система досудебного следствия так и не имеет специального (статусного) закона «О досудебном следствии Украины», который бы определял цели, задачи, функции, полномочия следователя и содержания самой следственной деятельности. Эти вопросы в Украине регулируются не законом, а ведомственными (подзаконными) нормативными актами, что приводит к неадекватным выводам, способствует рассмотрению этого самостоятельного вида государственной правоохранительной деятельности как второстепенного, ставит следователя в большую зависимость

от руководителей различного уровня министров и ведомств. Следовательно возникает вопрос о перспективах разработки и принятия этого важнейшего законодательного акта.

Исследования отдельных аспектов рассматриваемого нами правового обеспечения деятельности следователя в Украине занимались такие ученые, как Андрусак В.Б., Зусь Л.Б., Литвинчук А.И., Михайленко А.Р., Солдатенко О.А., Пивненко В.П., Тертишник В.М. и другие. Несмотря на такое количество научных исследований это направление требует дальнейшей научной разработки.

**Целью** настоящей статьи является формулирование и обоснование перспективных направлений, которым должен от-

вечать будущий закон Украины «О досудебном следствии».

**Изложение основного материала.** Повышение эффективности деятельности уголовной юстиции Украины и такого ее обязательного звена, как досудебное следствие, во многом определяется уровнем правового обеспечения процессуального статуса каждого из государственных органов, входящих в эту систему [1, с.73-79].

В соответствии с п. 14 ст. 92 Конституции Украины организация и деятельность таких государственных органов, как суд, прокуратура, органы дознания, органы досудебного следствия должны определяться исключительно законами. Сегодня правовой статус органов дознания определяется законами Украины: от 20.12.1990г. «О милиции»; от 25.03.1992г. «О службе безопасности Украины»; от 18.02.1992г. «Об оперативно – розыскной деятельности» и другими. Правовой статус органов прокуратуры – законом Украины от 05.11.1991г. «О прокуратуре». Правовой статус судебных ор-



ганов – законом Украины от 07.07.2010г. «О судоустройстве и статусе судей».

В тоже время среди этих законов нет следственно-строительного закона «О досудебном следствии Украины», в связи с чем правовой статус следователя определяется процедурным законом – Уголовным процессуальным кодексом Украины 2012 года (далее УПК Украины) и ведомственными подзаконными актами. Такой подход украинского законодателя к закреплению правового статуса следователя свидетельствует о непоследовательности проведенной реформы уголовной юстиции Украины, которую начали реформировать с «крыши» - судебных органов (об организации деятельности которых за 23 года независимости Украины было принято три судоустроительных закона), а не с «фундамента» - следственных органов, об организации и деятельности которых не было принято ни одного следственно-строительного закона. Что же касается УПК Украины, то это процедурный закон, выполняющий лишь служебную роль по отношению к специальным статусным законам об органах уголовной юстиции. Он не охватывает и не может охватывать всех сторон их организации и деятельности [2,с.11].

Отсутствие следственно-строительного (специального, статусного) закона «О досудебном следствии Украины», определение целей и задач, функций, полномочий следователя и содержания самой следственной деятельности процедурным (процессуальным) законом и ведомственными подзаконными актами приводит к неадек-

ватным выводам, способствует рассмотрению этого самостоятельного вида государственной правоохранительной деятельности, как второстепенного (вспомогательного) и многофункционального [3,с.92-96], ставит следователя в большую зависимость от прокурора следственного судьи, руководителя органа досудебного расследования, защитника-адвоката, правовой статус которых определен на более высоком правовом уровне [4,с.63-64]. Иначе говоря, разрешение уголовным процессуальным законом и ведомственными подзаконными актами основных вопросов организации деятельности органов досудебного следствия не поддается никакому теоритическому объяснению и является юридическим нонсенсом. Несмотря на то, что ведомственные подзаконные акты типа «Положения об органах досудебного расследования», «Положения о Главном следственном управлении», «Положение о следственном управлении области», «Положение о следственном отделе (отделении) района, города», принимаемые правоохранительными ведомствами, при которых организованы и функционируют следственные органы (Министерство внутренних дел Украины, Служба безопасности Украины, Государственная налоговая администрация Украины, Прокуратура Украины) противоречат требованиям п.14 ст. 92 Конституции Украины, Министерство юстиции Украины без всяких замечаний регистрирует их, что приносит большой вред следственной деятельности.

Пунктом 14 ст. 92, п. 3 ст.121 Конституции Украины и п.9 ее Переходных положений органы

досудебного следствия определяются как самостоятельное звено государственного аппарата Украины. Несмотря на это законодатель при принятии нового УПК Украины путем объединения органов дознания и органов досудебного следствия создал вместо них единый новый правоохранительный орган под названием – орган досудебного расследования Украины (ч.1 ст.38 УПК Украины). Этот орган – явно неконституционный и к тому же сформирован не законоустроительным, а процедурным законом, в связи с чем не выполняется на практике и вносит большую дезорганизацию в работу как органов досудебного следствия, так и органов дознания, которые в установленном законом порядке не ликвидированы, продолжают оставаться звеньями государственного аппарата и действовать в пределах предоставленных им специальными законами полномочий.

Больше того, должностных лиц органов дознания и органов досудебного следствия, которые расследуют уголовные проступки и преступления, законодатель определяет единым термином «следователь», хотя фактически первые из них – дознаватели, а вторые следователи, что негативно отражается на их деятельности. Законодатель именует «следователями» даже сотрудников различных структурных подразделений органов дознания, которым в порядке исключения поручается расследование уголовного проступка в полном объеме. В этой ситуации в теории и на практике приходится одних именовать следователями органов дознания, а вторых – следователями органов досудебного следствия. Допущенная



законодателем ошибка должна быть исправлена, ибо никакой новый самостоятельный орган под названием «орган досудебного расследования» не сформировался, а, как и прежде, в стране продолжают действовать самостоятельные органы дознания и самостоятельные органы досудебного следствия.

В Украине ведомственными подзаконными актами определяются такие основополагающие статусобразующие элементы, как цели и задачи органов досудебного следствия, их функции, полномочия и другие, то есть весь комплекс положений, которые должны находить отражение исключительно в специальных (статусных) законах Украины, хотя правовая регламентация этих вопросов непосильна ведомственному подзаконному нормотворчеству, которое направлено лишь на организацию исполнения предписаний специального (статусного) и процессуального законов [5, с.32-35].

В Украине даже не разработана Концепция дальнейшего построения и совершенствования досудебного следствия. Процессуальная роль следователя продолжает оставаться четко не определенной. Украинский законодатель, относя следователя к стороне обвинения (ст.ст.38-41 УПК Украины), одновременно утверждает, что он реализует еще и функцию расследования (ч.1 ст.40 УПК Украины). Это влечет за собой высказывание полярных взглядов о функциональном назначении органов досудебного следствия. Игнорирование правовой природы и назначения досудебного следствия, стремление создать в Украине крепкую судебную

власть за счет снижения роли и значения других органов уголовной юстиции – прямой путь к разрушению уголовного процессуального механизма борьбы с преступностью.

Исходя из изложенного, срочная разработка и принятие следственно-строительного закона «О досудебном следствии Украины» является настоятельным требованием времени. Этим законом необходимо четко определить публично-правовую природу следственной деятельности, систему и структуру органов досудебного следствия, их цели и задачи, функции и полномочия следователя, правовые гарантии обеспечения его деятельности и ответственность, запреты и ограничения, порядок прохождения следственной службы, то есть привести в стройный порядок всю совокупность статусобразующих элементов этого важнейшего вида государственной правоохранительной деятельности с целью усовершенствования эффективного функционирования ее в системе уголовной юстиции Украины. В законе «О досудебном следствии Украины» должно быть указано, что деятельность следователя направлена на реализацию специальной государственно – правовой функции, связанной с расследованием преступлений, то есть с деятельностью наиболее острой в сфере социальной практики – борьбе с преступностью (п.7 ст.116 Конституции Украины). Из такого определения будут вытекать и все особенности, которые необходимо учитывать как в правовом обеспечении этого важного вида государственной правоохранительной деятельности, так и в закреплении правового по-

ложения основного ее носителя – следователя.

В плане правового обеспечения деятельности следователя значительный интерес представляет институт присяги гражданина Украины, который назначается на должность следователя, ибо принятие специальной «Присяги следователя Украины» законом не предусмотрено. В этой ситуации следователи Украины принимают не единую «Присягу следователя Украины», а присяги сотрудников конкретных правоохранительных ведомств, при которых сформированы и действуют следственные органы. Представляется, что это грубое нарушение публично – правовой природы следственной деятельности. Во-первых, в соответствии с п.3 ст.121 Конституции Украины и п.9 ее Переходных положений органы досудебного следствия являются самостоятельным и независимым звеном государственного аппарата Украины. Во-вторых, их формирование по государственно-строительной схеме «государственный орган – государственного органа не превращает органы досудебного следствия в структурные подразделения правоохранительных органов, при которых они сформированы и действуют. Следователи при всех обстоятельствах остаются представителями самостоятельных органов досудебного следствия и находятся в служебных правоотношениях непосредственно с государством, а не с правоохранительными ведомствами, определенными ст.38 УПК Украины [6, с.295-297]. В связи с этим, отсутствие единой «Присяги следователя Украины» и единого порядка ее принятия обесцени-



вают этот самостоятельный вид государственной правоохранительной деятельности, а также разрушают его единство и мобильность в борьбе с преступностью.

Представители различных профессий Украины ежегодно отмечают дни своих профессиональных праздников. В тоже время представители одной из самых трудных государственно – правовых профессий – следователи лишены этой возможности, ибо специального «Дня следователя Украины» в нашей стране нет. Представители органов досудебного следствия – следователи также носят разную форменную одежду, имеют не одинаковые специальные звания, пользуются различными служебными удостоверениями, получают разные по размерам, причем существенными, заработные платы, пенсии по выслуге лет и т.д. Правовому регулированию деятельности следователей Украины неизвестный и такой институт. Четко не определены и гарантии обеспечения следственной деятельности.

Сегодня одни авторы предлагают разработать и принять закон под названием «О работниках органов досудебного следствия и их социальной защите» [7, с.6-7], а другие высказываются за необходимость дополнения УПК Украины специальной статьей под названием «статус следователя» [8, с.16]. По нашему мнению эти предложения неприемлемы, ибо организация и деятельность органов досудебного следствия должны быть унормированы исключительно следственно-управленческими (специальными, статусными) законом «О досудебном следствии Украины», который по

своим параметрам должен отвечать всем требованиям, которые предъявляются к законодательным актам такого уровня.

В его первом разделе, посвященном общим положениям, должны быть определены: публично – правовая природа следственной деятельности, ее сущность и назначение; правовые основы досудебного следствия; принципы организации и деятельности; цели, задачи и функции; полномочия следователя (права и обязанности); обязательность исполнения решений следователя; выполнение функций органов досудебного следствия исключительно следователями; информирование общественности о деятельности органов досудебного следствия и другие.

Во втором разделе, посвященном системе и структуре органов досудебного следствия, должны быть определены: система органов досудебного следствия Украины; место, роль, структура центральных, региональных и местных органов досудебного следствия, их количественный состав; гарантии обеспечения следственной деятельности; требования, предъявляемые к следственным документам; запреты и ограничения и другие.

В третьем разделе должны найти отражение вопросы, относящиеся к кадровому обеспечению органов досудебного следствия: требования к лицам, которые замещают должности следователей и порядок их назначения (начальники Главных следственных управлений должны назначаться на должности Кабинетом Министров Украины по представлению Премьер-министра Украины, а не

руководителями центральных правоохранительных ведомств, при которых функционируют органы досудебного следствия); образец единой форменной одежды, текст «Присяги следователя Украины» и порядок ее принятия; перечень единых специальных званий и порядок их присвоения; образец единого удостоверения следователя; виды поощрений, а также ответственность следователей; основания и порядок увольнения следователей с занимаемой должности; институт отставки; учебные и научные учреждения органов досудебного следствия и другие.

Четвертый раздел необходимо посвятить социальному и материальному обеспечению следователей, членов их семей, а также других работников органов досудебного следствия: порядку начисления заработной платы; предоставлению и оплате отпусков; материально-бытовому обеспечению; мерам социальной защиты следователей; их пенсионному обеспечению; порядку финансирования следственных органов; описанию образца печати и формы удостоверения личности следователя; разъяснению понятия «следователь» и другие.

Наконец, пятый раздел закона должен быть посвящен вопросам международно-правового сотрудничества органов досудебного следствия с компетентными органами иностранных государств в сфере расследования преступлений.

Без принятия Верховной Радой следственно-управленческого закона «О досудебном следствии Украины» ни органы досудебного следствия, ни система уголовной юстиции в целом



нормально функционировать не будут, ибо без этого закона уголовный процесс Украины нельзя считать полноценным, так как не был бы он полноценным без закона Украины «О судоустройстве и статусе судей», что представить просто не возможно.

Функциональная деятельность следователя значительно усложняется и наделением надзирающего прокурора не только правом осуществлять процессуальное руководство досудебным расследованием, но и возложением на него полной ответственности за результаты расследования преступления (ст. 36 УПК Украины). Такая законодательная новелла обязывает прокурора осуществлять тотальное вмешательство в выполнение каждого следственного (розыскного) действия и принятие каждого следственного (розыскного) решения, определять направление всего расследования, что никак не согласуется с процессуальной самостоятельностью и процессуальной независимостью следователя, закрепленных ч. 5 ст. 40 УПК Украины, ибо следователь является представителем исполнительной власти в уголовном процессе, что исключает всякую возможность какого-либо руководства его деятельностью со стороны представителя иной ветви государственной власти - прокурора. В связи с этим из полномочий прокурора необходимо исключить: дачу следователю обязательных для исполнения письменных поручений и указаний о проведении в установленном прокурором срок следственных (розыскных) действий, негласных следственных (розыскных действий), иных процессуальных действий,

лично прекращать уголовные дела, лично проводить отдельные следственные (розыскные) и процессуальные действия (п.п.4,9 ч.2 ст.36 УПК Украины).

Правовая природа и границы полномочий прокурора в его процессуальных отношениях со следователем не должны выходить за рамки надзорных полномочий и превращаться в постоянное и непрерывное руководство досудебным расследованием. Они должны быть сориентированы на обеспечение законности во время проведения досудебного расследования, а также на осуществление обвинения в форме подготовки и официального оформления уголовного иска (обвинительного акта), а не на непосредственном руководстве досудебным расследованием, за которое должен нести полную ответственность другой властный субъект досудебной стадии процесса – руководитель органа досудебного расследования (ст.39 УПК Украины). Правовое положение прокурора в правоотношениях со следователем должно ограничиваться процессуальной самостоятельностью следователя и содержанием прокурорского надзора за соблюдением законов во время проведения досудебного следствия. Недопустимо снимать со следователя ответственность за всестороннее, полное и объективное расследование преступления и перекладывать ее на надзирающего прокурора.

Закрепленное ч.3 ст.40 и ст.ст.311-315 УПК Украины право следователя на обжалование действий, бездействий и решений надзирающего прокурора вышестоящему прокурору не решает проблемы тотального

прокурорского вмешательства в процесс расследования преступления и осуществление мощного влияния на изменение внутреннего убеждения следователя путем принятия собственных решений по самым важным вопросам досудебного расследования. Сегодня следователи органов досудебного следствия используют право на обжалование действий, бездействий, решений надзирающих прокуроров лишь в единичных случаях из-за боязни вступить в конфликт с прокурором, который всегда рассматривает несогласие следователя со своим решением, как нарушение следователем своих служебных обязанностей, должностной субординации с вытекающими негативными последствиями для следователей [9,с.406]. В связи с этим, все процессуальные решения следователя, за исключением установленных Конституцией Украины, не должны согласовываться, санкционироваться или утверждаться прокурором.

Позиция некоторых ученых-правоведов, отстаивающих необходимость наделения надзирающих прокуроров всеми полномочиями следователя вплоть до личного расследования любого уголовного дела в полном объеме [10,с.182], не является убедительной, ибо прокурор и следователь – самостоятельные властные субъекты досудебной стадии процесса, которые выполняют во время проведения досудебного расследования различные уголовно-процессуальные функции, то есть имеют различное процессуально-правовое и функциональное назначение, что полностью исключает возможность наделения их одинаковыми полномочиями. И хотя



досудебное следствие и прокурорский надзор – неотъемлемые элементы единого целого, взаимно связаны между собой, ибо следственная деятельность невозможна без отдельных надзорных действий и процессуальных решений прокурора, но это совсем не значит, что прокурор и следователь выполняют одинаковые полномочия. У следователя – следственные полномочия, у прокурора – прокурорско – надзорные полномочия, которые существенно отличаются между собой. Первые обеспечивают всестороннее, полное и объективное расследование преступлений, другие – предупреждение, выявление и устранение нарушений закона. Даже нормы, которые регулируют следственную и прокурорскую деятельность, относятся к самостоятельным отраслям права, имеющим свой собственный предмет и метод регулирования.

**Выводы.** Правовое регулирование деятельности органов досудебного следствия Украины требует радикального усовершенствования. При этом оно должно быть не узкокорпоративным, а общегосударственным, как этого требует Конституция Украины. Приоритет в данном вопросе необходимо отдать детальной отработке и принятию следственно-строительного закона «О досудебном следствии Украины». Кроме того все организационные и процессуальные процедуры, относящиеся к деятельности следователя, также должны определяться законами. Только строгая, полная и исключительно законодательная регламентация деятельности следователя, стандартизация всей ее процедуры способны поднять

этот самостоятельный вид властной уголовной процессуальной деятельности на уровень, отвечающий требованиям настоящего времени. На это сегодня должны быть направлены все усилия как законодателя, так и ученых-правоведов Украины.

#### Список использованной литературы:

1. Півненко В.П. Досудове слідство України: проблеми організації діяльності /В.П. Півненко.-Кримінальна юстиція України: Збірник наукових праць.-Х.: СПДФО Сілічева С.О., 2005.-200с.
2. Солдатенко О.А. Досудове слідство в Україні: становлення та перспективи розвитку: Автореф. дис....канд.юрид.наук: 12.00.09. /О.А. Солдатенко. – К., 2006.-16 с.
3. Андрусяк В.Б. Функції органів досудового слідства в кримінальному процесі України: Дис....канд.юрид.наук: 12.00.09. /А.Б.Андрусяк.-Х.,2010.-226 с.
4. Литвинчук О.І. Процесуальний статус слідчого зановим КПК України / О.І. Литвинчук // Актуальні проблеми кримінально – процесуального законодавства й удосконалення діяльності судових і правоохоронних органів України: мат. міжнар. наук.-практ. конф.-Луганськ, ЛУВС ім.Є.О.Дідоренка, 2012.-С.62-65.
5. Зусь Л.Б. Правовое регулирование в сфере уголовного судопроизводства /Л.Б.Зусь.-Владивосток: ДВГУ, 1984-248 с.
6. Півненко В.П. Роль і місце досудового слідства в державному апараті України /В.П. Півненко.-Вісник ХНУ ім. В.Н. Каразіна: серія «Право».-2013 № 1082.-С.295-297.
7. Коляда П. Важнейшие черты следователя /П.Коляда// Именем Закона.-2003.-№27(5363).-04.04.-10.04.-С.6-7.
8. Тертышник В. Судопроизводство должно быть дееспособным /В.Тертышник// Правительствен-

ный курьер.-2003.-329.-6 ноября.-С.16.

9. Курс уголовного судопроизводства: Учебник: В 3т. /Под. ред. В.А.Михайлова.-Т.1. - Воронеж: Изд.-во НПО «МОДЭК», 2006.-824 с.

10. Михайленко А.Р. Расследование преступлений: законность и обеспечение прав граждан /А.Р.Михайленко.-К.: Юринком Интер, 1999.-448с.