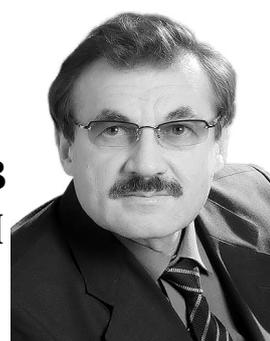




## ОСТРЫЕ УГЛЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ СЛЕДСТВЕННЫХ ОРГАНОВ В УКРАИНЕ: СЕМЬ РАЗ НЕ ДЛЯ НАС



**КОРНИЕНКО Михаил Васильевич - доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Украины, лауреат государственной премии Украины в отрасли науки и техники**

**ТЕРТЫШНИК Владимир Митрофанович - доктор юридических наук, профессор, профессор Университета таможенного дела и финансов, академик Академии политических наук Украины**

*В статье анализируются новеллы УПК Украины и законодательства о следственных органах. Раскрываются концептуальные модели совершенствования статуса следователя. Вносятся предложения по оптимизации досудебного расследования.*

*Ключевые слова: следствие, следователь, статус, реформа.*

### Постановка проблемы

Затянувшаяся судебно-правовая реформа в Украине, усугубленная непрофессионализмом и неугомонной правотворческой активностью законодательной власти, создает ситуацию коллапса и все большие проблем в деятельности в следственных органах, которые имеют негативные последствия для всего общества.

**Актуальность проблемы** обуславливается несовершенством принятого в 2012 году под лозунгами реформаторских идей суррогатного УПК Украины, практика применения которого всё больше обнажает комом нарастающие острые проблемы уголовного судопроизводства.

**Анализ публикаций ученых** показывает на множество неразрешённых проблем выполнения функции расследования в уголовном процессе [1-19].

Целью данной работы есть определение основных алгоритмов дальнейшего реформирования системы следственных органов.

### Изложение основного материала исследования

В доктринальном аспекте следователь в уголовном процессе выполняет многоаспектную функцию уголовного процесса – функцию расследования. С одной стороны, он должен в условиях состязательного процесса установить все обстоятельства дела (здесь он должен быть профессиональным, независимым, беспристрастным и объективным исследователем), с другой стороны, он обязан реализовать принцип верховенства права, обеспечить защиту прав и свобод всех участников процесса (здесь он и омбудсмен, и правозащитник). История уготовила ему участь быть истинным рыцарем истины, свободы и справедливости. Образно говоря, уголовное право для него должно стать математикой свободы, а уголовно-процессуальное право – алгеброй правосудия. Такая неудачно реформированная «алгебра» следственной работы, равно как и ее организация, сегодня становится ахиллесовой пятой всего правосудия.

В соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом Украины, который набрал силу 19 ноября 2012 года, независимость и процессуальная самостоятельность

следователя, за которую боролись долгие годы видные ученые-юристы, практически сведена к декларативным юридическим концептам. Прокурор, в соответствии со ст. 36 нового УПК Украины, осуществляет надзор за законностью расследования путём руководства следствием. При этом, его указания следователю обязательны к исполнению, без каких-либо исключений и возможностей их обжалования. Надзирать же за законностью руководства расследованием будет сам же прокурор, то есть фактически будет надзирать и сам за собой.

Ситуация с обеспечением эффективности следственной работы усугубилась перманентными реформами организации и юридической формы деятельности следственных органов.

*Правовой коллапс* в сфере противодействия казнокрадству и экономическим преступлениям неугомонными и противоречивыми реформами создает ситуация фактического блокирования работы следственных органов.

*Во-первых*, работа следственных подразделений налоговой милиции юридически прекращена. Так, законом Украины № 1797-VIII «О внесении изменений к Налоговому кодексу Украины с целью улучшения инвестиционного климата в Украине» был упразднен раздел XVIII-2 Налогового кодекса Украины с названием – «Налоговая милиция», чем фактически 1 января 2017 года остановлена деятельность как оперативных, так и следственных органов налоговой милиции. При этом, проектируемое взамен упраздненного органа многообещающее бюро финансовых расследований не создано не только организационно, не разработан даже законопроект, регламентирующий его организацию и деятельность. Такая «забота» законодателей об инвестиционной деятельности «не заставила себя долго ждать» – воры в законе и иные уголовные авторитеты начали съезжаться в Украину, где им вполне комфортно. За примерами далеко ходить не нужно. Только 26 ноября 2017 горда сотрудниками национальной полиции в одном из ресторанов близ г. Белая Церковь было задержано 20 уголовных авторитетов, участвующих в

сходке. И по уже печальной традиции – задержано и отпущено...

*Во-вторых*, долго ожидаемое, а также создаваемое вопреки противодействию коррумпированных чиновников – Государственное бюро расследований существует пока что лишь на бумаге закона. К подследственности данного бюро закон относит расследование преступлений, совершенных должностными лицами, которые занимают особо ответственное положение, соответственно с ч. 1 ст. 9 Закона Украины «О государственной службе», лицами, должности которых отнесены этим законом к 1–3 категорий, а также судьями, работниками правоохранительных органов и воинские преступления. Создавать данный следственный орган сегодняшние власти Украины «спешат не торопясь», как говорится «не откладывая на завтра то, что вообще можно отложить».

*Временно функции этого органа* выполняет прокуратура, которая за предписаниями норм Конституции Украины уже лишена функции расследования. Безусловно, что временное выполнение любой функции не на пользу эффективности такого выполнения. К тому же попытка лишить прокуратуру функции расследования выглядит тщетной, при том, что закон возложил на прокуратуру функцию руководства расследованием, а у прокурора остается право принять любое дело к своему производству.

Тем более такая концепция не укладывается в логику закона, когда в самой Генеральной прокуратуре, ведомственными нормативными актами, создана Генеральная инспекция, в структуре которой предусмотрено следственное подразделение, которое расследует преступления, совершенные самими прокурорами. В реальности вместо Государственного бюро расследований в прокуратуре создано такое себе «домашнее следствие» (зачем «выносить ссор из избы»).

В соответствии с изменениями в УПК Украины, внесенных Законом Украины «О Высшей раде правосудия» от 21 декабря 2016 года № 1798-VIII, в Украине создан еще один проблемный следственный орган в Государственной уголовно-исполнитель-

ной службе Украины. Следователи этого подразделения призваны осуществлять досудебное следствие преступлений, осуществленных на территории или в помещениях Государственной уголовно-исполнительной службы. Фактически такие следователи, как и многие возможные участники процесса (потерпевшие, свидетели и т.д.), оказались в административной власти руководства Государственной уголовно-исполнительной службы, что не исключает конфликта интересов и может стать нежелательным рычагом влияния на ход и результаты следствия. К тому же появление такого следственного органа, к подсудственности которого отнесены дела о всех преступлениях, за принципом территориальности, вступает в конкуренцию с нормами о подсудственности НАБУ и ДБР относительно коррупционных деяний. Такими коллизионными нормами закона руководители уголовно-исполнительной службы могут ограждать себя от попыток установления истины детективами НАБУ и ДБР, на что обращают внимание исследователи [4].

Наряду с сохранением следственного подразделения в службе безопасности Украины и попыткой упразднения функции расследования прокуратуры, расследование уголовных дел в основном сосредоточено в Национальной полиции Украины. Однако, следователи этого ведомства оказались заложниками командно-административной системы полицейского ведомства, непосредственно находятся в распоряжении политизированных руководителей МВД. Ситуации, когда министр назначается на должность от коалиции политических сил в парламенте, не должно быть в правовом государстве в принципе. Тем более следователи не должны быть в подчинении Национальной полиции, задачей которой в соответствии со ст. 3 Закона Украины «О Национальной полиции» есть «оказание полицейских услуг» в сфере «противодействия преступности», а оперативные сотрудники которой де-юре и де-факто должны сами выполнять процессуальные поручения следователя и содействовать ему в осуществлении расследования. Необходимо выведение следователей

и из системы МВД, создание отдельного независимого от исполнительных властей следственного агентства, обеспечение реальной независимости следователей.

В Украине создано новый правоохранительный орган – Национальное антикоррупционное бюро Украины, в компетенцию которого входит расследование коррупционных деяний, совершенных высшими должностными лицами государства, судебной и правоохранительной ветви власти, преступлений, обозначенных в ч. 5 ст. 216 УПК Украины.

*Детективы* Национального антикоррупционного бюро Украины (НАБУ) фактически объединяют статус следователей и оперативных сотрудников, могут выполнять как следственные действия, так и мероприятия оперативного характера. При этом УПК Украины в 2015 году был дополнен новой формой получения доказательств – «мониторинг банковских счетов», а правом на его проведение наделил исключительно детективов НАБУ. Между тем, статус следователей и процессуальная форма их деятельности должны быть единственными для всех следователей, независимо от ведомства, в структуре которого они работают.

Компетенцию следователей и детективов все же, на наш взгляд, следует разграничить. К компетенции детективов традиционно оправданно будет относить – производство оперативно-розыскных действий, а также производство неотложных следственных действий.

Остается особо острой проблема – проблема обеспечения объективности расследований, важным условием чего по-прежнему остаются гарантии независимости и процессуальной самостоятельности следователя.

Обеспечение эффективности расследования обуславливает необходимость вывода следователей всех ведомств из-под влияния исполнительной власти, признания функции расследования самостоятельной функцией специально уполномоченных государственных правоохранительных органов – исключительной функцией органов следственной юрисдикции, определение

места следователя в системе ветвей власти, укрепление его статуса и гарантий объективности и независимости.

На наш взгляд, руководители Национального антикоррупционного бюро Украины, Государственного бюро расследований, а равно и другие руководители следственных подразделений должны назначаться на свои должности за представлением Президента Украины Верховной Радой перед окончанием своих полномочий сроком на 9 лет.

На сегодняшний день прокурор, в соответствии со ст. 36 нового УПК Украины, совмещает функцию надзора за законностью расследования и непосредственного руководства следствием. Но настолько ли он сам может быть объективным и независимым, в условиях, когда назначение на должность Генерального прокурора Украины (равно как и его отстранение от должности) зависит от политического большинства в парламенте, а сам он уходит в отставку после новых выборов Верховной Рады Украины. И это лишь маленький штрих, который указывает на возможные негативные последствия политизации правоохранительной системы, которая изначально должна «подчиняться только закону».

Процессуальный контроль и надзор за законностью при проведении расследования должны осуществлять исключительно лица, относительно которых следователь не находится в административной подчиненности. Административная власть не должна объединяться с функцией процессуального контроля или надзора в одной лице.

Независимость и процессуальная самостоятельность следователя по-прежнему остается декларативной. Похоже, власть не хочет терять контроль над правосудием и рычагов манипулирования следствием.

На наш взгляд, следует реализовать следующие концептуальные модели организации расследования.

1. Объединить следственные подразделения, которые сегодня уполномочены осуществлять контроль за соблюдением налогового законодательства с предусмотренным ст. 216 УПК Украины новым

следственным органом Государственным бюро расследований.

2. Выделить следственные подразделения из Национальной полиции МВД Украины в отдельный независимый следственный орган – Государственное агентство расследований (ДАР), сохраняя существующую юрисдикцию относительно категорий расследуемых ими дел.

3. Отменить законодательные нормы относительно создания и компетенции следователей Государственной уголовно-исполнительной службе Украины, оставив предыдущую подследственность соответствующих дел.

4. Следователям любого ведомства должен предоставляться статус неприкосновенности, аналогично статусу судей.

5. Необходимо принять Закон «О статусе и гарантиях деятельности следователя». Система их назначения и увольнения с должности должна содержать противовесы возможному давлению властных чиновников и манипулирования следствием, а, следовательно, должна быть максимально усложнена. Здоровый бюрократизм здесь как раз уместен.

Назрела необходимость четкого законодательного определения процессуального статуса следователя – регламентации его прав, обязанностей и гарантий его деятельности.

*Предлагаем включить к УПК статью под названием “Статус следователя”, которая должна быть изложена таким образом.*

«**Следователь** – субъект уголовного процесса, который, будучи должностным лицом правоохранительного органа, принял в соответствии со своими полномочиями уголовное дело к своему производству и осуществляет в соответствии с законом досудебное расследование с целью решения задач уголовного процесса.

*Следователь процессуально самостоятельный и независимый от какого-либо влияния, действует только на основании и в рамках закона и предоставленных ему прав.*

При производстве расследования все решения по делу следователь принимает самостоятельно, за исключением случаев, когда законом предусмотрено получение

санкции прокурора или решение суда, и несет полную ответственность за их законность.

Постановления следователя, вынесенные в соответствии с законом по уголовным делам, которые находятся в его производстве, обязательны для выполнения всеми предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами.

*Следователь обязан:*

- в каждом случае выявления признаков преступления, в пределах своей компетенции немедленно приступить к проведению следствия;

- использовать все предусмотренные законом меры, имеющиеся в его распоряжении научно-технические средства и свои знания для раскрытия преступления, изобличение лиц, виновных в совершении преступления, установление истины, всестороннего, полного и объективного исследования обстоятельств дела, защиты прав и свобод человека, решения задач уголовного процесса с тем, чтобы каждый, кто совершил преступление, был привлечен к ответственности и ни один невиновный не подвергнут наказанию;

- во взаимоотношениях с обвиняемым исходить из конституционного принципа верховенства права, а также презумпции невиновности, в силу которого обвиняемый не считается виновным, пока его вина не будет доказана и установлена вступившим в законную силу приговором суда;

- соблюдать установленный порядок расследования, неуклонно придерживаться действующих правовых норм и прецедентной практики Европейского суда по правам человека;

- при проведении следственных и других процессуальных действий разъяснить участникам процесса их права и обязанности, а также порядок их реализации;

- использовать все предусмотренные законом меры для обеспечения прав и законных интересов, а также безопасности участников процесса.

*Следователю вправе:*

§ производить следственные и иные процессуальные действия на основании, в границах полномочий и в способ, предус-

мотренные Конституцией и законами государства;

§ давать распоряжения относительно организации оперативно-поисковых мероприятий и другой необходимой работы с целью выяснения обстоятельств, которые имеют значение для дела;

§ давать оперативным органам отдельные письменные поручения и указания относительно проведения розыскных и негласных следственных (розыскных) действий и требовать от них содействия в проведении отдельных следственных действий.

§ задерживать и подвергать допросу лицо, которое подозревается в совершении преступления, применять другие меры принуждения в случае крайней необходимости на основании и в порядке, предусмотренном законом, соблюдая принцип соразмерности применения силы и ограничения прав человека;

§ привлекать в качестве подозреваемых лиц, в отношении которых в соответствии с законом собрана достаточная совокупность достоверных доказательств совершения преступления;

§ требовать обеспечения собственной безопасности путем применения предусмотренных законом мер;

§ подавать жалобы на действие и решение начальника следственного отдела, прокурора, следственного судьи и суда.

§ обжаловать любые решения суда в апелляционном и кассационном порядке.

В случае несогласия следователя с рекомендациями и указаниями прокурора следователь имеет право подать дело вышестоящему прокурору с письменным изложением своих возражений. В таком случае прокурор или отменяет рекомендации и указания нижестоящего прокурора, или поручает проведение следствия по этому делу другому следователю.

*Следователю запрещается:*

§ производить действия, не предусмотренные законом ли в таком порядке, который не отвечает требованиям действующего законодательства;

§ без наличия предусмотренных законом оснований и условий крайней необходимости ограничивать конституционные и прочие права и свободы человека;

§ производить расследование дел, не отнесенных к его компетенции или при наличии оснований для самоотвода;

§ перекладывать обязанность доказывания на обвиняемого;

§ добиваться показаний и получать иные доказательства путем насилия, угроз или других незаконных мер;

§ использовать и приобщать к делу недостоверные фактические данные, источник и средство получения которых неизвестны или данные, добытые незаконным путем, сообщать суду сознательно недостоверную информацию;

§ разглашать данные об обстоятельствах личной жизни человека, которые стали ему известны в связи с выполнением своих обязанностей, если такие данные не являются доказательствами совершения преступления и их разглашение не вызывается условиями крайней необходимости;

§ использовать свои полномочия во вред интересам правосудия.

*Следователь несет уголовную ответственность за принуждение к даче показаний путем незаконных действий, грубое нарушение права лица на защиту, заведомо незаконные задержание, обыск, привод или арест, привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности и в иных случаях в соответствии с действующим законодательством.*

**Гарантии деятельности следователя.** Следователь процессуально самостоятелен, независим и подчиняется только закону.

Запрещается любое вмешательство в процессуальную деятельность следователя. При проведении расследования следователь самостоятельно избирает тактику и методику расследования, производит следственные действия и принимает решения по делу.

Никто, кроме прокурора в пределах его полномочий, не имеет права требовать от следователя информацию, которая является следственной тайной.

Никто, кроме прокурора, в пределах полномочий, определенных Уголовно-процессуальным кодексом и функциональными обязанностями, не может истребовать уголовное дело для проверки.

Запрещается без разрешения следователя, в производстве которого находится уголовное дело, выдача кому-либо (за исключением прокурора, который осуществляет надзор) задержанных или арестованных по такому делу для допросов или других следственных действий или для осуществления каких-либо не процессуальных форм общения.

Данные досудебного следствия могут быть оглашены только с разрешения следователя или прокурора и в том объеме, в котором они признают возможным. Материалы уголовного дела не могут быть разглашены до окончания следствия без разрешения следователя, в производстве которого находится дело. В необходимых случаях следователь предупреждает свидетелей, потерпевшего, гражданского истца, гражданского ответчика, защитника, эксперта, специалиста, переводчика, понятых, а также других лиц, которые присутствуют при проведении следственных действий, об обязанности не разглашать без его разрешения данных досудебного следствия. Виновные в их разглашении несут уголовную ответственность.

Никто не имеет права давать какие-либо указания следователю о производстве расследования по делу. Прокурор, изучив уголовное дело, может дать следователю отдельные рекомендации, которые приобщаются к делу.

Следователь неприкосновенен. Привлечение к уголовной ответственности следователя возможно только с разрешения Парламента страны по представлению Генерального прокурора.

Запрещается прослушивание телефонных разговоров следователей в связи с проверкой их деятельности без разрешения апелляционного суда. Уголовное дело против следователя может быть возбуждено только прокурором области или прокурором соответствующего или высшего уровня.

Документы, связанные с выполнением следователем функции расследования в уголовном деле, не подлежат осмотру, приглашению или изъятию, кроме случаев, если на это соответственно закону было получено разрешение апелляционного суда. Следователь может быть допрошен как свидетель по делу только с его согласия и не несет ответственности за отказ от дачи показаний или ответов на отдельные вопросы.

Не может быть вынесено отдельное постановление судьбы или постановление суда относительно правовой позиции следователя.

Дисциплинарные взыскания за нарушение норм уголовно-процессуального законодательства могут накладываться на следователя только на основании заключения прокурора.

Права, честь и достоинство следователя охраняются законом.

Проявление неуважения к следователю, угроза в его адрес или оговор, влияние в любой форме на него с целью воспрепятствовать выполнению им своих служебных обязанностей или добиться принятия незаконных решений влекут ответственность, предусмотренную действующим законодательством».

### **Вывод**

Система юридических гарантий деятельности следователей должна содержать противовесы возможному давлению властных чиновников и манипулированию следствием. Следственные подразделения должны быть выведены из подчинения и влияния исполнительной власти. На следователей необходимо распространить статус неприкосновенности аналогично статусу неприкосновенности судей. Статус следователя следует изложить в отдельной норме УПК Украины. Законодательно необходимо укрепить гарантии объективности, процессуальной самостоятельности и независимости следователей.

**Перспективы дальнейшего исследования проблемы** видятся в разработке концептуальных моделей проектов законодательных актов о следственных органах и изменениях в УПК Украины.

### **Литература**

1. Бандурка О. М. Слідчий – моя професія. – Харків: Вид-во ун-ту внутр. справ 2000. – 216 с
2. Баулін О. В. Процесуальна самостійність і незалежності слідчого та їх правові гарантії / О. В. Баулін, Н. С. Карпов. – Київ, 2001.
3. Бычков В. В. Розыскная деятельность следователя: проблемы и пути их решения / В. В. Бычков // Российский следователь. – 2014. – № 14. – С. 19–23.
4. Гресь О. Таємне залишиться таємним. Слідчі Мін'юсту не мають змоги проводити досудові розслідування // Закон і бізнес 2027 №44 (1342). URL <http://zib.com.ua/ua/pda/130865.html>
5. Ефимичев П. С. Новый УПК России и защита интересов личности и государства // Журнал российского права. – 2003. – №2. – С. 25-29;
6. Керліц К. В. Проблеми законодавчих гарантій діяльності слідчих / К. В. Керліц // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 4. – С. 324- 326.
7. Кони А. Ф. Судебные следователи / А. Ф. Кони // Собрание соч.: в 6 т. – Т.1. – М., 1966.
8. Корж В. П. Проблемы устранения юридических коллизий в отдельных положениях Уголовного процессуального кодекса Украины / В. П. Корж // Вісник Академії адвокатури України. – 2014. том 11, число 1(29). – С. 62-69.
9. Корнієнко М. В. Принципи права в розв'язанні юридичних колізій / М. В. Корнієнко, В. М. Тертишник // Міжнародний науковий журнал «Верховенство права». – 2017. – №2. – С. 10-16.
10. Костенко О. Формула декриміналізації держави, або яким бути Національному бюро розслідувань / О. Костенко // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 130 (16 липня). – С. 7.
11. Рощина Ю. В. Правовое положение судебного следователя в уголовном процессе дореволюционной России // Следователь. – 2003. – №11. – С. 61-63.
12. Смирнов А. В. Уголовный процесс: Ученник для вузов. 2-е изд / А. В. Смир-

нов, К. Б. Калиновский: Под общ. ред. А. В. Смирнова. – СПб.: Питер, 2005.

13. Тertyшник В. Деякі питання створення Національного бюро розслідувань та удосконалення статусу слідчого // Юридичний журнал. – 2005. – № 10. – С. 114–117.

14. Тertyшник В. М. Науково-практичний коментар Кримінального процесуального кодексу України. Видання 14-те доповн. і перероб. / В. М. Тertyшник. – К.: Правова єдність, 2017. – 828 с.

15. Тertyшник В. М. Проблеми незалежності слідчого / В. Тertyшник // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. – 2015. – №5. – С. 117- 123.

16. Тertyшник В. Розшукується слідчий. Особливі прикмети: незалежний, самостійний та недоторканий / В. Тertyшник // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 115. – С. 17.

17. Уголовный процесс / Аширбекова М. Т., Будников В. Л., Быков В. М., Глебов В. Г., Гречишникова О. С., Кабельков С. Н., Квасница С. Е., Кругликов А. П., Медведева О. В., Назаров С. Д., Очередин В. Т., Павленко А. В., Печников Г. А., По-

**SUMMARY**

*This article analyzes the novellas of the code of criminal procedure and the law on investigative bodies. Revealed conceptual models to improve the status of the investigator. Proposals on optimization of pre-trial investigation.*

*Keywords: investigation, the investigator, the status of the reform.*

сник В. С., Сердечная Р. Г., Тумашов С. А., Шматов В. М., Шматов М. А., Шуман В. И. (2-е издание, переработанное и дополненное). – Москва, 2003. – 512 с.

18. Филиппов А. Г. Место принципа процессуальной независимости должностных лиц – участников уголовного процесса в системе его принципов // Следователь. – 2003. – №10. – С. 25-29.

19. Шемшученко Ю. С. Судова реформа в Україні у світлі європейського досвіду: конституційний аспект / Ю. С. Шемшученко // Часопис цивільного і кримінального судочинства. – 2016. – № 6 (33). – С. 47-59.