

УДК 343.13

Н.Н. Загвоздкин

РОЛЬ РЕСУРСНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОСУДЕБНОГО ПРОИЗВОДСТВА В РЕАЛИЗАЦИИ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

В статье автор акцентирует внимание на одной из перманентных проблем функционирования отечественной системы органов, осуществляющих предварительное расследование, – недостаточном уровне ресурсного обеспечения следователей, дознавателей и оперативных сотрудников; показывает ее губительное влияние на состояние правопорядка и результаты борьбы с преступностью. Автор обращается к истории современной России, исследует влияние Концепции судебной реформы на развитие федерального законодательства и изменение характера деятельности правоохранительных органов в условиях развития информационных технологий. Автор полемизирует с теми учеными, которые считают проблему ресурсного обеспечения второстепенной. В статье критикуются сложившиеся подходы федеральных органов государственной власти к финансированию нужд полиции, а также действующие государственные программы борьбы с преступностью, предлагаются конкретные пути преодоления трудностей в сфере применения уголовно-процессуального законодательства и создания эффективной инфраструктуры уголовной юстиции.

Ключевые слова: досудебное производство, информационные технологии, концепция, предварительное расследование, ресурсное обеспечение, реформа, уголовно-процессуальная политика.

THE ROLE OF RESOURCE SUPPORT FOR PRE-TRIAL PROCEDURES IN THE IMPLEMENTATION OF THE CRIMINAL PROCEDURE POLICY

The author draws attention to one of the permanent problems in the functioning of the Russian system of preliminary investigation bodies – the insufficient level of resource support of investigators, detectives and operations officers; he shows its harmful influence on the state of law and order, as well as on crime counteraction. The author turns to the history of modern Russia and studies the impact that the Concept of Judicial Reform had on the development of federal legislation and the changes in the work of law enforcement bodies connected with the development of information technologies. The author also disagrees with the scholars who believe that resource support is a minor question and criticizes the established approach of the federal bodies of power to financing the needs of the police as well as the current state programs of crime counteraction; the author presents specific ways of overcoming difficulties in the sphere of enforcing the criminal procedure legislation and creating an efficient criminal justice infrastructure.

Keywords: pretrial proceedings, information technologies, concept, preliminary investigation, resource support, reform, criminal procedure policy.

Проблемы современной российской уголовно-процессуальной политики (как неотъемлемой части уголовной политики) являются постоянным объектом научных исследований и публикаций [1, 2, 3, 4, 5].

К сожалению, большинство ученых приходит к неутешительным выводам об отсутствии в России какой-либо концепции (программы, «дорожной карты» и т.п.) совершенствования уголовного судопроизводства (досудебного и судебного производства по уголовному делу) и регламентирующего его законодательства.

Из ранее известных документов программного характера обычно называют Концепцию судебной реформы в РСФСР¹.

Авторы Концепции в 1991 г. констатировали жесточайший кризис советской системы уголовной юстиции в следующих проявлениях: 1) низкая эффективность; 2) невысокое качество работы системы правоохранительных органов при их чрезвычайной перегруженности; 3) кадровый голод, «бегство» судей и следователей от тягот и лишений юридической службы, непрестижность последней; 4) отсутствие сплоченной и независимой судейской корпорации, имеющей вес в государственной деятельности и сознательно реализующей интерес права; 5) утрата работниками правоохранительных органов способности оставаться самостоятельной личностью, ориентация их на функционирование, на исполнение навязанной извне воли; 6) нищета юстиции, низкий уровень материально-техни-

¹ О Концепции судебной реформы в РСФСР: Постановление Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1801-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 44. – Ст. 1435.

ческого обеспечения ее деятельности и социально-бытовых гарантий для ее служителей; 7) разлад между обществом и правоохранительными органами, не заслуживающими доверия и неавторитетными в глазах общественного мнения.

С тех пор минуло 27 лет, в течение которых в России произошли масштабные политические, экономические, правовые и иные изменения. Конфликт между сторонниками президента Б.Н. Ельцина и депутатами Верховного Совета РСФСР привел к принятию Конституции России, провозгласившей (с известной долей декларативности) высшей ценностью человека, его права и свободы, закрепившей правовые основы нового демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления.

В 90-е годы прошлого столетия в силу различных причин (смена власти, уход с политической сцены Верховного Совета и др.) актуальность и значимость Концепции судебной реформы была утрачена. Лишь с начала нового века появились новые законы, сменяющие друг друга федеральные целевые программы развития судебной системы, были проведены реформы в системе правоохранительных органов.

В силу ее целевого бюджетного финансирования в судебной системе произошли, на наш взгляд, наиболее заметные позитивные изменения. Кризис в системе юстиции в целом преодолен хотя бы потому, что профессия судьи стала престижной и привлекательной для юристов, высокооплачиваемой, основанной на конкурсном отборе кандидатов и т.д.

Однако, на наш взгляд, несмотря на благоприятные тенденции снижения преступности, полностью преодолеть кризисные явления в правоохранительных органах (недостаточная эффективность, кадровый некомплект, дефицит доверия со стороны населения и др.) не удалось. Так, например, в судах до сих пор не налажена работа технического персонала (секретари, помощники, администраторы и др.), что неизбежно сказывается на качестве функционирования судебной власти.

Полагаем, что все это происходит в силу перманентного игнорирования властными структурами аксиоматичного требования –необходимости исчерпывающего ресурсного обеспечения судебной и правоохранительной систем, формирования преференций для привлечения лучших юристов и иных специалистов, создания максимально благоприятных условий для их нелегкой службы.

Прежде всего, определимся с понятием ресурсного обеспечения. Ресурсы являются ведущим фактором эффективного государственного управления, реальными и потенциальными средствами, которыми располагает государство для решения управленческих целей и задач. Ресурсы в рамках данной статьи мы будем понимать в самом широком значении этого слова – финансовые, материально-технические, организационные, кадровые и иные.

На наш взгляд, наиболее острые проблемы накопились в досудебном производстве, в которое вовлечены следователи Следственного комитета, органов внутренних дел (далее по тексту – ОВД) и ФСБ, дознаватели и иные сотрудники ОВД, ФСБ, ФССП, ФТС и др. ведомств, а также надзирающие за ними прокуроры.

И дело не только в отсутствии перспективной модели досудебного производства, в несовершенстве нормативного регулирования стадий возбуждения уголовного дела и предварительного расследования, сопутствующей им оперативно-розыскной деятельности.

Широко известный исследователь проблем российской уголовно-процессуальной политики Н.А. Колоколов утверждает: «Эмпирическим путем давно доказано, что эффективность процесса правоохраны зависит не от качеств «чисто внутренней системной инфраструктуры» (здания, оборудование, кадровый аппарат), о которых так много и подробно пишут наши теоретики, а от уровня подготовки участников конфликта, понимания ими сути процесса правоохраны, знания его особенностей» [6, с. 10–11].

Противоречивость приведенной цитаты, на наш взгляд, заключается, во-первых, в том, что участники конфликта со стороны обвинения являются частью кадрового аппарата органов предварительного расследования и прокуратуры, от которого якобы не зависит эффективность правоохранительной деятельности.

Во-вторых, ниже автор пишет, что одна из основ эффективности функционирования любой системы – идеология ее кадрового корпуса. Фраза не вызывает возражений, но речь вновь идет о кадровой составляющей системной инфраструктуры.

В-третьих, по нашему мнению, даже самое совершенное законодательство не будет реализовано без надлежащего ресурсного обеспечения, так как это взаимосвязанные и взаимозависимые элементы механизма правоприменения.

В-четвертых, повторимся, что в разные исторические периоды существования нашего Отечества (царский дореволюционный, советский, современный) государство не уделяло и не уделяет должного внимания ресурсному обеспечению судебной и правоохранительной систем. Поэтому не понятно, какой эмпирический (судя по всему – положительный) опыт имеет в виду Н.А. Колоколов.

Автор этих строк более 30 лет служит в ОВД, из милиции советской перешел сначала в российскую милицию, затем – в полицию. Менялись эпохи, экономический и политический уклады, законодательство, правительства и министры. Неизменным было и остается одно – дефицит ресурсного обеспечения во всех его составляющих (финансирование, здания и сооружения, служебные кабинеты, оружие, экипировка и снаряжение, средства транспорта и связи, оргтехника, информационные технологии, кадры, денежное довольствие, обеспечение жильем, «социальный пакет» и т.д.).

К сожалению, и сейчас ОВД, в которых находятся самые многочисленные оперативные службы, подразделения следователей, дознавателей, функционируют в режиме «оптимизации», то есть экономии бюджетных средств. Остаются открытыми вопросы о том, является ли такая экономия обоснованной, идут ли денежные потоки в нужное русло, доходят ли до адресатов и др.

В пункте 1 ч. 1 ст. 28 Федерального закона «О полиции» впервые закреплено право сотрудника полиции на обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для выполнения служебных обязанностей².

² О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ // Рос. газета. – 2011. – 8 февр.

Аналогичная норма должна быть в любом законе, регламентирующем правоохранительную службу. Проблема в том, что она может так и остаться благим пожеланием, как, например, ведомственные нормы положенности, согласно которым каждый следователь должен быть обеспечен служебным кабинетом, автотранспортом, компьютером, доступом к соответствующим информационно-справочным системам, другими необходимыми техническими средствами.

Действующие государственные программы, направленные на борьбу с преступностью и совершенствование правоохранительной деятельности, вызывают обоснованную критику [7, с. 105–107; 4, с. 60–62].

Н.А. Колоколов утверждает, что система правоохраны – одна из государственных подсистем, причем не самая важная, так как у государства иерархия целей. Он резонно спрашивает, может ли быть эффективным функционирование системы правоохраны, если в конкретный исторический период неэффективна государственная политика в целом? [6, с. 10–11].

В этих словах проявляется здравый смысл и критический взгляд на существующие реалии. Но вопрос не представляется нам риторическим.

Более конструктивной выглядит позиция Ю.С. Жарикова, который считает, что современная отраслевая наука, чтобы быть полезной законодателю, должна доктринально развивать приоритетные, направления совершенствования уголовно-процессуального законодательства, предлагать наиболее перспективные пути его модернизации участвовать в создании эффективных механизмов практики применения новелл [8, с. 90].

Необходимо отметить, что как в России, так и у наших соседей на пространстве СНГ есть положительный опыт, заслуживающий изучения и распространения.

Так, например, в Вооруженных Силах Российской Федерации успешно решаются вопросы перевооружения, обновления всей военной инфраструктуры, конкурсного кадрового отбора, социального обустройства военнослужащих и членов их семей.

Наши коллеги в Республике Казахстан добились заметных успехов в комплексной информатизации органов государственной власти. В уголовном судопроизводстве реализуется электронный документооборот, включая электронное уголовное дело. Внедрение информационно-телекоммуникационных технологий не представляет сложности и требует лишь надлежащего планирования, последовательной реализации этапов плана, межведомственного взаимодействия, финансирования, внедрения соответствующих технических средств и программного обеспечения, обучения персонала и т.д [9, с. 77–79].

Не имея возможности в рамках статьи охватить все аспекты, связанные с обозначенной темой, сформулируем некоторые выводы, не претендующие на исчерпывающую полноту.

1. Реализация уголовно-процессуальной политики невозможна без надлежащего ресурсного обеспечения судебной и правоохранительной систем.

2. Федеральные органы законодательной и исполнительной власти должны сосредоточиться на решении задач, связанных с финансовым, материально-техническим, кадровым и иным обеспечением органов, осуществляющих предварительное расследование.

3. Предпочтительный путь такого обеспечения – тщательная разработка (с привлечением всех заинтересованных лиц) и надлежащее финансирование государственных программ борьбы с преступностью.

4. Предназначение научного и профессионального юридического сообщества состоит в том, чтобы не только регистрировать проблемы, критиковать многочисленные недостатки, но и предлагать конкретные пути их решения в теории, в законе и на практике.

5. Ссылки на объективные трудности не отменяют необходимости добросовестно работать, искать возможности их преодоления.

Список использованной литературы

1. Гаврилов Б.Я. Уголовная политика России: научные и законодательные мифы и реалии правоприменения // Библиотека криминалиста. Научный журнал. – 2014. – № 3. – С. 233–251.

2. Жариков Ю.С. Современная стратегия развития уголовного судопроизводства в России // Современное право. – 2018. – № 7–8. – С. 86–91.

3. Зайцев О.А. Современная уголовно-процессуальная политика Российской Федерации: состояние и перспективы // Библиотека криминалиста. Научный журнал. – 2016. – № 5 (28). – С. 217–223.

4. Овчинников Ю.Г. Уголовно-процессуальная политика России на современном этапе: сущность и ее реализация в досудебном производстве / Ю.Г. Овчинников // Библиотека криминалиста. Научный журнал. – 2016. – № 5 (28). – С. 55–66.

5. Смирнова И.Г. Уголовно-процессуальная политика: некоторые суждения о ее сущности, социальной обусловленности и месте в уголовной политике // Криминологический журнал Байкальского гос. ун-та экономики и права. – 2010. – № 3. – С. 61–67.

6. Колоколов Н. А. Уголовная политика: в поисках «дорожной карты» // Уголовное судопроизводство. – 2017. – № 2. – С. 3–12.

7. Загвоздкин Н.Н. Подпрограмма «Предварительное следствие» как ближайшая перспектива развития следственного аппарата органов внутренних дел // Закон и право. – 2014. – № 11. – С. 105–107.

8. Загвоздкин Н.Н., Кузора С.А., Овчинников Ю.Г. Электронный документооборот и иные компьютерные технологии в стадии предварительного расследования: современное состояние, проблемы и перспективы развития // Библиотека криминалиста. Научный журнал. – 2018. – № 3 (38). – С. 77–84.

Информация об авторе

Загвоздкин Николай Николаевич – кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры уголовного процесса Владивостокского филиала, Дальневосточный юридический институт МВД России, 690087, г. Владивосток, ул. Котельникова, 21; e-mail: zagvozdkin@bk.ru.

Information about the author

Zagvozdkin, Nikolay N. – Ph.D. in Law, Head, Chair of Criminal Procedure, Vladivostok branch of the Far Eastern Institute of Law of Russian Ministry of Internal Affairs; Kotelnikov st., 21, Vladivostok, 690087; e-mail: zagvozdkin@bk.ru.