

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДОСУДЕБНОГО ПРОИЗВОДСТВА
ПО УГОЛОВНОМУ ДЕЛУ И ВЛИЯНИЕ НА НЕЕ
ОПТИМИЗАЦИИ ЗАТРАТ РАБОЧЕГО ВРЕМЕНИ
НА ПРОВЕДЕНИЕ СЛЕДСТВЕННЫХ ДЕЙСТВИЙ**

И. С. Федотов, А. Л. Стефанский

Воронежский институт МВД России

Поступила в редакцию 5 февраля 2015 г.

Аннотация: *рассматривается эффективность досудебного производства, а также время, затрачиваемое на производство следственных действий. Анализ проводится на основе ответов, данных следователями в ходе анкетирования.*

Ключевые слова: *эффективность, досудебное производство, следственные действия, затраты рабочего времени, оптимизация.*

Abstract: *the authors examine the effectiveness of pre-trial proceedings, as well as time spent on investigative activities. The analysis is based on the answers given by the investigators during questioning.*

Key words: *efficiency, pre-trial proceedings, investigations, staff time, optimization.*

Проблемам эффективности правосудия уделялось незначительное внимание как в общетеоретической литературе, так и в исследованиях ученых, разрабатывающих проблемы уголовно-правовой науки и науки уголовного процесса¹. В настоящее время сформировались два основных направления юридической науки в части разработки проблемы повышения эффективности². Первая группа ученых видит основную задачу в выделении правовой составляющей системы управляющих воздействий, чтобы разработать меры по повышению эффективности правового регулирования. В свою очередь, определение эффективности деятельности органов, применяющих нормы права, является приоритетной задачей ученых второго направления.

Безусловно, оба указанных направления имеют право на существование, поскольку важно изучить не только эффективность правовых норм, но и эффективность деятельности правоприменителя. На эффективность последней могут влиять такие факторы, как материальные, кадровые, организационные и др.

В юридическом словаре «эффективность» определяется как результативность процесса, операции, проекта, определяемая как отношение эффекта, результата к затратам, обусловившим его получение³.

¹ См.: *Фаткуллин Ф. Н.* Актуальные вопросы эффективности советского уголовного процесса // Вопросы эффективности советского уголовного процесса. Казань, 1976. С. 24.

² См.: *Петрухин И. Л.* Теоретические основы эффективности правосудия. М., 1979. С. 168.

³ См.: *Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева.* 3-е изд., доп. и перераб. М., 2007.

На наш взгляд, одним из основных недостатков, непосредственно влияющим на эффективность досудебного производства, является то, что следователь или дознаватель ведет производство сразу по большому количеству уголовных дел. Помимо создания трудностей организационного и тактического характера, это снижает эффективность досудебного производства. На практике эффективность расследования резко повышается, если следователю или дознавателю поручить расследовать только одно дело. В идеале можно было бы распространить принцип непрерывности и на предварительное производство, т.е. не поручать следователю или дознавателю другое дело, пока он не закончит производство по уже имеющемуся.

Данная ситуация представляется «утопической», поскольку реалии таковы, что в производстве каждого следователя или дознавателя находится несколько уголовных дел. Нагрузка лиц, ведущих досудебное производство, порой не поддается разумному объяснению. Поэтому целесообразно рассмотреть взаимосвязь затрат рабочего времени следователя с количеством уголовных дел, находящихся у него в производстве. В последнее время все чаще выдвигаются требования по рациональному расходованию сил и средств при осуществлении уголовно-процессуальной деятельности, по обеспечению экономичности форм уголовного судопроизводства и научной организации труда. Это предполагает решение задач по снижению различного рода непроизводительных и необоснованных затрат при расследовании уголовных дел, чтобы без ущерба полноте и качеству расследования оно производилось с меньшей затратой материальных, моральных и других ресурсов.

Затраты рабочего времени на производство предварительного следствия по одному уголовному делу, исходя из двухмесячного срока, составляют 352 часа (предварительное следствие по 1 уголовному делу должно быть закончено в срок, не превышающий 2 месяцев: 44 дня без выходных – 352 часа).

Показатели затрат рабочего времени на производство предварительного следствия в значительной мере отличаются по регионам, что определяется, в частности, практикой возбуждения уголовных дел, избираемой мерой пресечения в отношении обвиняемого и иными затратами рабочего времени при производстве по уголовным делам. При этом общий показатель средневзвешенных затрат рабочего времени на производство предварительного следствия будет средним для всей страны и для всех следственных органов и будет носить сугубо рекомендательный характер, при этом реальные затраты рабочего времени могут отличаться от средневзвешенных в значительной мере.

В решении задач по экономии сил и средств наибольший эффект может дать рационализация работы по проведению тех следственных действий, на которые уходит основная часть времени.

Результаты анкетирования, проведенного с участием 100 следователей, осуществляющих производство по уголовным делам в системе МВД

России (Воронежской, Липецкой, Брянской областей), свидетельствуют о следующем распределении их рабочего времени, которое тратится на производство следственных и иных процессуальных действий (в среднем, в часах):

- осмотр места происшествия – 1,6;
- вынесение постановления о возбуждении уголовного дела – 0,9;
- допрос потерпевшего и свидетеля (6–7 человек) – 15,0;
- допрос подозреваемого – 2,0;
- вынесение постановления о привлечении в качестве обвиняемого, предъявление обвинения и допрос обвиняемого – 3,4;
- избрание заключения под стражу в качестве меры пресечения – 5,3;
- назначение и производство обыска (выемки) – 2,6;
- производство иных следственных и процессуальных действий (с назначением и производством судебно-медицинской экспертизы) – 9,8;
- ознакомление с материалами уголовного дела потерпевшего, гражданского истца, гражданского ответчика или их представителей, а также обвиняемого и его защитника – 3,9;
- составление обвинительного заключения – 3,7;
- прочее – 5,2 (затрачивается на время следования в СИЗО и ожидание доставления подозреваемого (обвиняемого); техническую работу; продление срока следствия, срока содержания под стражей; изучение уголовного дела и др.).

Таким образом, расследование одного эпизода в отношении одного обвиняемого, если мерой пресечения избирается заключение под стражу, занимает приблизительно 53,4 часа рабочего времени проанкетированных следователей (в расчет принимались временные затраты по наиболее часто проводимым следственным действиям по уголовным делам).

В среднем, принимая в расчет не только наиболее часто проводимые следственные действия, следователем органов предварительного следствия системы МВД России расследование одного уголовного дела с одним эпизодом и в отношении одного обвиняемого, если мерой пресечения избирается заключение под стражу, занимает приблизительно 72,1 часа рабочего времени.

Годовой фонд рабочего времени следователя равен 1720 часам при 8-часовом рабочем дне.

Соответственно, $1720 : 72,1 = 23,9$ уголовных дела в год.

Расчеты, выполненные в 2013 г., показали такую же оптимальную цифру нагрузки на следователя по расследованным делам.

Таким образом, исходя из приведенного хронометража, в месяц оптимально может находиться в производстве не более двух уголовных дел ($23,9 : 12 = 1,99$).

В 2013 г. число расследованных дел на 1 штатную единицу следователя составляло 39,5.

$39,5 : 23,9 = 1,65$. Как мы видим, нагрузка превышает оптимальную более чем в полтора раза.

Рассмотрим, на какие именно следственные и иные процессуальные действия в большей степени затрачивается рабочее время следователей.

При анкетировании были получены данные, что в среднем по одному делу допрашиваются около 6–7 свидетелей (включая потерпевших), а средняя продолжительность допроса составляет 2 часа 50 минут. Отдельные допросы длятся от нескольких десятков минут до нескольких часов. Таким образом, только на допросы свидетелей и потерпевших следователь должен затратить по каждому делу в среднем 17,5 рабочих часов, что составляет более двух рабочих дней. Однако исследования, проведенные ВНИИ МВД России, показали, что фактически на эти процессуальные действия уходит времени значительно больше, поскольку 20 % свидетелей участвовали в очных ставках и 10 % были допрошены повторно. Кроме того, оказалось, что 45 % свидетелей уже давали объяснения до возбуждения уголовного дела. Таким образом, 75 % свидетелей приглашались для дачи показаний два и более раза. Соответственно возрастают и затраты рабочего времени, связанные с повторным вызовом, а также появляются существенные моральные издержки, определяемые формированием у граждан мнения о бюрократическом стиле работы органов внутренних дел.

Разумеется, повторный вызов граждан может диктоваться реальной необходимостью. Вместе с тем большинство таких вызовов можно и нужно было избежать. То обстоятельство, что 45 % свидетелей ранее уже давали объяснения, говорит, в частности, о том, что решение вопроса о возбуждении уголовного дела нередко необоснованно затягивается. Только 36 % следователей назвали основной причиной для повторного вызова свидетеля вновь открывшиеся обстоятельства, а 64 % в числе основных причин отметили неполноту предыдущих допросов по делам, поступившим от дознавателя или из органа дознания.

Сложившееся положение является следствием распространенных случаев поверхностных допросов, когда дознаватель, зная, что дело будет передано следователю, не утруждает себя подробным выяснением обстоятельств. Так, фактически программируется двойная работа, утрачиваются многие сведения, которые могло бы сообщить лицо по «горячим следам», если бы его сразу допросить подробно и квалифицированно. Не случайно при повторных допросах, как правило, свидетель дополнительных сведений сообщить не может.

К числу наиболее распространенных следственных действий относятся осмотры места происшествия и обыски, которые также нередко производятся повторно, хотя, как правило, положительных результатов не дают. Крайне низкий коэффициент полезного действия повторных осмотров и обысков в особых объяснениях не нуждается. У лиц, совершивших преступления, и их сообщников, а также родственников появляется возможность лучше, надежнее скрыть предметы, на обнаружение которых направлен обыск, или изменить обстановку на месте происшествия до повторного осмотра. Главная задача здесь заключается в том, чтобы при первоначальном проведении этих следственных действий сразу же

обеспечить их высокое качество и полноту, а также правильную и точную фиксацию в протоколе результатов указанных следственных действий.

Процессуальное мастерство и специализация следователей, выезд на место происшествия следственно-оперативной группы в полном составе, умелое и эффективное использование научно-технических средств могут ощутимо повлиять на качество определенных следственных действий, предупредить случаи их повторного проведения.

Особого внимания заслуживают проблемы производства судебных экспертиз.

Назначение судебной экспертизы в конце первого или начале второго месяца после возбуждения уголовного дела, как правило, ставит под угрозу завершение следствия в установленный законом срок.

Своевременное решение вопроса о необходимости назначения и проведения судебной экспертизы, а также правильный выбор экспертного учреждения в значительной мере могут способствовать повышению качества и сокращению сроков расследования преступлений. Эта рекомендация имеет практическое значение и в связи с тем, что установленная в настоящее время процедура продления срока следствия, согласно результатам исследования, занимает от 1 до 15 часов – около двух рабочих дней.

Проведенное исследование обнаружило трудоемкость технической работы, которая выполняется следователем при расследовании любого преступления. В среднем на вынесение постановления о прекращении, приостановлении уголовного дела, составление описи, различных справок и запросов, систематизацию и подшивку материалов, ответы и иные непроизводительные отвлечения от расследования по одному уголовному делу тратится в среднем 4,6 часов, т.е. более половины рабочего дня. Если же к этому добавить время, которое уходит на совещания, поездки по вызовам в вышестоящие инстанции и другие мероприятия, не связанные с расследованием, затраты возрастают в 2–3 раза.

Понятно, что исполнение служебных обязанностей следователем выходит за рамки только профессиональных действий по расследованию преступления. Однако на практике широко распространены случаи, когда нерациональное, непродуманное проведение всякого рода «общих» и «дежурных» мероприятий ставит следователей в трудное положение. Не случайно 78,4 % опрошенных следователей указали, что они не успевают в рабочее время выполнить всю запланированную на день работу; 74 % – систематически задерживаются на работе свыше 1 часа; 64 % – иногда работают в выходные дни, а 31,0 % – делают это систематически.

Чем объясняют сами следователи причины, усложняющие и затрудняющие их работу, влекущие непроизводительные затраты времени при расследовании преступлений?

На большое количество находящихся в производстве дел указало 65,2 % следователей, на сложность и объемность дел – 22,8 %. Значительное число следователей, критически оценивая собственные возможности, указали на отсутствие у них необходимого опыта (17,9 %), недостаточ-

ное образование (3,2 %), неумение правильно планировать рабочий день (9,0 %), а также формальное осуществление наставничества или его отсутствие (11,7 %).

В числе организационно-управленческих недостатков названы: неудовлетворительные условия работы (34,5 %), плохая обеспеченность нормативными материалами, включая законодательные акты (26,0 %), отвлечение на мероприятия (патрулирование, рейды и др.), не связанные с работой следователя (31,5 %). Кроме того, 12,0 % опрошенных следователей в числе недостатков, затрудняющих работу, отметили вмешательство со стороны руководителей горрайорганов внутренних дел, следственных подразделений и других должностных лиц, а 84,0 % – указали на необходимость улучшения взаимодействия с оперативными службами.

Разнохарактерность перечисленных обстоятельств, которые оцениваются следователями в качестве причин, мешающих им в работе и снижающих эффективность деятельности по расследованию преступлений, определяет специфику мероприятий по устранению этих недостатков в отдельных подразделениях и регионах. В то же время эти обстоятельства позволяют с полным основанием сделать вывод о том, что в каждом следственном подразделении, в каждом регионе имеются существенные резервы по экономному использованию сил и средств, повышению качества и результативности работы. Для этого необходимо с учетом местных особенностей и знания фактической ситуации больше внимания уделять организационно-техническому обеспечению работы следователей, оказанию им помощи и своевременному устранению имеющихся недостатков.

Воронежский институт МВД России

Федотов И. С., доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры уголовного процесса, заместитель председателя Ленинского районного суда г. Воронежа

E-mail: crimpro@mail.ru

Tel.: 8 (473) 277-82-92

Voronezh Institute of the Russian Ministry of Internal Affairs

Fedotov I. S., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Professor of the Criminal Procedure Department, Deputy Chairman of the Leninsky District Court of Voronezh

E-mail: crimpro@mail.ru

Tel.: 8 (473) 277-82-92

Стефанский А. Л., научный сотрудник научно-исследовательского отдела

E-mail: aliks23@yandex.ru

Tel.: 8-980-344-50-89

Stefanskiy A. L., Research Associate of Research Department

E-mail: aliks23@yandex.ru

Tel.: 8-980-344-50-89