

УДК 343.13:343.18

DOI 10.36919/3041-1149(Print).2.2024.110-114

І. В. Канфуї,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального
права та процесу,

Київський університет права НАН України

email: kanfui@ukr.net

ORCID ID 0009-0003-2083-9647

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ В ПОВОЄННИЙ ЧАС

Зазначене дослідження спрямоване на узагальнення стану функціональності кримінальної юстиції України. Здійснено спробу оцінки ефективності реформаційних заходів, передбачених Концепцією реформування кримінальної юстиції в Україні. Водночас враховано вплив на зазначені процеси епідемії COVID-19 та повномасштабних воєнних дій, розв'язаних проти України російською федерацією. Звернуто увагу на негативний вплив на діяльність системи органів кримінальної юстиції переходу від функціонального принципу її формування до інституціонального. Виділено основні функції, виконання яких покладено на органи кримінальної юстиції. Запропоновано певні загальні напрями удосконалення кримінальної юстиції у повоєнний час. Розглянуто напрями можливого реформування системи органів кримінальної юстиції залежно від виконуваних ними функцій: правоохоронних органів, зокрема оперативно-розшукових підрозділів та органів досудового розслідування, органів прокуратури, судів тощо. Внесено ряд пропозицій щодо поліпшення діяльності органів кримінальної юстиції, їх взаємодії та ефективності.

Ключові слова: кримінальна юстиція, досудове розслідування, правоохоронні органи, судовий контроль, функціональний та інституціональний принципи.

Постановка проблеми. Система органів кримінальної юстиції є наріжним каменем у структурі будь-якої держави, оскільки саме на неї покладено обов'язок забезпечення громадського порядку та боротьби зі злочинністю, що є запорукою стабільності існування й розвитку суспільства. Стан цієї структури та здатність виконувати покладені на неї обов'язки фактично відображають стан стабільності існування держави, її спроможності забезпечувати соціальний і правовий статуси. Аналіз стану цього суспільного феномена свідчить про наявність значних проблем, які потребують як доктринального, так і нормативного вирішення.

Аналіз дослідження проблеми. Дослідженню проблем, пов'язаних з поняттям кримінальної юстиції, системою та структурою її органів, окремими питаннями цього блоку, завжди надавалася значна увага.

Тільки останніми роками їх розробці приділяли увагу такі науковці, як І. В. Басиста, Г. П. Власова, В. І. Галаган, І. В. Гловюк, О. В. Капліна, В. О. Малярова, О. М. Санжара, Н. І. Устрицька, П. В. Цимбал, М. Є. Шумило та багато інших фахівців.

Дослідження стосувалися не лише загальнотеоретичних проблем, але й причин, які призвели до їх утворення, а також відобразилися у недоліках процесу реформування.

Формулювання мети статті. Водночас ці дослідження не пов'язували наявні недоліки зі змінами принципів формування системи органів кримінальної юстиції. У зазначеному дослідженні пропонується до уваги розгляд питання щодо стану кримінальної юстиції України, пов'язаності наявних проблем зі зміною принципів формування системи її органів, а також пропозиції щодо можливостей їх повоєнного реформування.

Виклад основного матеріалу. У процесі розбудови незалежної держави в Україні створено систему органів кримінальної юстиції, які безпосередньо виконують загальнодержавну функцію боротьби зі злочинністю та охорони громадського порядку.

Реформування кримінальної юстиції здійснювалося за напрямками та у формах, передбачених Концепцією реформування кримінальної юстиції в Україні, затвердженою Указом Президента України від 08.04.2008 № 311/2008 [1].

Оцінка результатів роботи на цьому напрямі 10 років свідчить, що зазначена реформа фактично провалилася та показала максимальний рівень неефективності.

Численні хаотичні нелогічні зміни, внесені до законів і підзаконних нормативно-правових актів, особливо після 2012 року, призвели до втрати чітких меж функціональної діяльності наглядових і правоохоронних органів, необґрунтованого розширення їх структури.

Ще більше такий стан був поглиблений унаслідок тривалого карантину, запровадженого у зв'язку з епідемією COVID-19, та повномасштабних воєнних дій, розв'язаних проти України її північно-східним сусідом.

Перехід від функціональної системи формування структури органів кримінальної юстиції до інституціональної призвело до того, що значна частина повноважень, перебраних на себе правоохоронними та наглядовими органами, виходять за межі їх природних функцій і призводять до створення правозастосовного хаосу у їх повсякденній діяльності, що невідворотно веде до втрати державою її правового статусу [2].

Водночас функції, покладені на органи кримінальної юстиції, з урахуванням їх примусового характеру дозволяють чітко встановити межі їх компетенції, не допустити змішування компетенцій різних структур та уникнути конфлікту інтересів. У зв'язку з викладеним набувається можливість суттєво знизити корупційну складову у діяльності органів кримінальної юстиції.

Отже, генеральний напрям реформування системи органів кримінальної юстиції у повоєнний час визначається доволі чітко. Маємо вжити необхідних заходів, спрямованих на забезпечення здійснення ними своєї діяльності відповідно до сформованої природної структури функцій, до якої входять:

- функція профілактики, виявлення та розкриття злочинів;
- функція досудового розслідування;
- функція нагляду за дотриманням законності та підтримання обвинувачення в суді;
- функція судового контролю та правосуддя [3].

Для реалізації цього напрямку насамперед необхідно одразу після завершення воєнної агресії проти України з урахуванням вимог функціонального принципу:

- ухвалити Державну програму реформування кримінальної юстиції в Україні;
- ухвалити нові закони України, які регламентують діяльність правоохоронних і наглядових органів, у яких має бути визначено їхній статус, а завдання приведені відповідно до конституційних функцій і Державної програми;
- розробити та внести зміни до ст. 131-1 Конституції України щодо позбавлення органів прокуратури функції процесуального керівництва досудовим розслідуванням у зв'язку з її штучністю та невідповідністю основним функціям і завданням органів прокуратури, залишивши в їхній компетенції лише функцію нагляду за дотриманням законності та підтримання обвинувачення у суді;
- розробити та внести до Кримінального процесуального кодексу України зміни в частині позбавлення органів прокуратури функції процесуального керівництва досудовим розслідуванням, відновлення стадії дослідчої перевірки тощо, які мають сприяти відновленню ефективного кримінального процесу [4].

Ключову позицію у системі органів кримінальної юстиції займають правоохоронні органи. На них покладається виконання функцій профілактики, виявлення та розкриття злочинів, що є одним із найважливіших соціальних завдань у царині забезпечення безпеки та правопорядку у суспільстві, захисту держави.

На сьогодні маємо суттєві проблеми, які знаходять своє відображення у діях і рішеннях держави.

Непоодинокими є намагання створити нові правоохоронні органи, діяльність яких обґрунтовується відомчими, а не державними інтересами (ГСУ Міністерства юстиції, СУ ФР ДФС тощо), які навіть концептуально не передбачалися Конституцією України.

Залишається нездійсненою реальна реформа СБУ, особливо у частині законодавчого забезпечення його діяльності усередині держави, коли певні факти не пов'язані із зовнішніми загрозами.

Практично заблоковано оперативно-розшукову діяльність. Запровадження Кримінальним процесуальним кодексом України нового виду процесуальних дій – негласних слідчих (розшукових) дій не тільки не вирішило багаторічну проблему використання результатів ОРД у кримінальному провадженні, а ще більше її загострило.

Не відповідає сучасним умовам стан профілактичної діяльності. Воєнна агресія росії проти України ще більше загострила це питання. Надмірна централізація роботи профілактичних служб негативно впливає на їх оперативність та ефективність.

З метою вирішення цих питань було б доцільним після закінчення війни здійснити таке:

- в екстреному порядку розробити та запровадити дворівневу структуру Національної поліції України, внаслідок чого вона має бути розділена на місцеву (муніципальну) поліцію, до функцій якої належатимуть профілактична діяльність і боротьба з адміністративними правопорушеннями та кримінальними проступками, і кримінальну поліцію, завданнями якої мають бути профілактика, виявлення та розкриття злочинів;

- повести реформу Служби безпеки України, залишивши за нею виключно функції контррозвідувального характеру;

- розробити й ухвалити новий Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність», яким чітко визначити її зміст і відмінність від негласних слідчих (розшукових) дій;

- з урахуванням низької ефективної діяльності відомств, які перебувають під контролем МВС України, та з метою усунення загроз для держави, які виникають у зв'язку з надмірною концентрацією в одних руках силових важелів, переглянути їх структуру та здійснити перепідпорядкування тих з них, які функціонально не відповідають межах контролю з боку профільного міністра;

- створити реальну ефективну систему підбору кадрів на керівні посади у правоохоронних органах, в основі якої повинен лежати професійний, а не політичний критерій. Має бути виключеною можливість призначення на керівні посади у правоохоронних органах осіб, які мають будь-які політичні зв'язки. Підставою для звільнення керівника ні за яких обставин не може бути зміна політичних еліт.

Органи досудового розслідування здійснюють покладену на них функцію засобом щодо виконання передбачених законом слідчих (розшукових), негласних слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій і прийняття обґрунтованих і законних рішень у кримінальних провадженнях. Така діяльність є фактичним відображенням стану розвитку правової держави.

Проте наразі, незважаючи на проголошення у законі принципу незалежності слідчого, на цей час його процесуальна самостійність і незалежність обмежені як відомчим впливом, так і безпідставним втручанням представників інших відомств, зокрема органів прокуратури, яким, незважаючи на проголошену заборону здійснення функції досудового розслідування, надано право безпосередньо втручатись у процес розслідування аж до виконання окремих слідчих дій.

Запровадження інституту процесуального керівництва досудовим розслідуванням посилює незаконне втручання прокурорів у роботу слідчих і призвело до втрати ними процесуальної незалежності й самостійності та зрештою до стагнації цієї діяльності.

На цей час органи досудового розслідування розпорошені за різними відомствами, що створює загрозу незаконного, а часто і корупційного впливу на них з боку керівництва цих відомств та їхніх підрозділів на місцях.

Створення Державного бюро розслідуванням не стало формою вирішення цієї проблеми, оскільки це відомство фактично перетворилося на місце працевлаштування слідчих прокуратури, звільнених з прокуратури у зв'язку з позбавленням її функції досудового розслідування.

Натомість дійсність вимагає вжиття інших заходів, зокрема:

- створення централізованого слідчого відомства (Державної служби досудових розслідувань) та позбавлення інших відомств (крім НАБУ) слідчих підрозділів. Законом України має бути віднесено до підслідності такої служби розслідування кримінальних проваджень усіх категорій, крім злочинів, учинених слідчими, керівниками органів досудового розслідування, прокурорами та суддями;

- розслідування злочинів, учинених слідчими, керівниками органів досудового розслідування, прокурорами та суддями має бути покладено на НАБУ;

- забезпечення належного, а не формального нагляду за дотриманням законності в діяльності органів досудового розслідування з боку органів прокуратури та судового нагляду – з боку слідчих суддів.

Система органів кримінальної юстиції має гарантувати безпеку кожного громадянина та суспільства загалом від протиправних посягань одночасно із дотриманням прав і свобод людини у процедурі досудового розслідування та судового розгляду кримінальних правопорушень.

Наразі, незважаючи на проголошений у законі принцип незалежності прокурора, на практиці підпорядковані прокурори надзвичайно залежні від свого керівництва.

Національна поліція, утворена як окремія від МВС України центральний орган виконавчої влади, залишається під відомчим тиском МВС України, зокрема і через збереження за міністром внутрішніх справ повноважень щодо кадрових призначень поліцейських, затвердження бюджету поліції тощо.

З боку органів кримінальної юстиції є непоодинокі факти незаконного втручання в діяльність суб'єктів підприємницької діяльності, безпідставного кримінально-правового переслідування осіб тощо.

Судовий контроль за дотриманням прав людини в діяльності органів правопорядку не повною мірою виправдав покладені на нього очікування.

Зазначене загалом стає можливим унаслідок незадовільної кадрової політики, яка проводиться в органах кримінальної юстиції, а також некоректного викладення певних правових норм у законодавчих і підзаконних актах.

З метою виправлення ситуації було б доцільним:

- в органах кримінальної юстиції призначення осіб на керівні посади здійснювати лише на підставі конкурсу, який має проводитися конкурсними комісіями, до складу яких можуть бути включені особи, які не є членами політичних партій, не є та не були впродовж останніх 5–10 років державними службовцями, є досвідченими професіоналами з достатнім (мінімум 7–10 років) досвідом роботи, які мають високий авторитет і довіру суспільства;

- члени конкурсних комісій за призначенням керівників вищого рівня у подальшому впродовж тривалого часу (7–10 років) не мають права претендувати на посади державних службовців або брати участь у політичній діяльності;

- позбавити прокурорів можливості проводити слідчі (розшукові) й негласні слідчі (розшукові) дії та приймати рішення з питань, віднесених до компетенції слідчих суддів.

Маємо зауважити, що член-кореспондент Національної академії правових наук України, доктор юридичних наук М. Є. Шумило напередодні військового вторгнення росії в Україну зазначав, що «нову конструкцію досудового провадження в жодному разі не можна готувати на платформі чинного КПК. В її основу має бути покладена теоретично опрацьована засада чіткого розподілу функцій розслідування, обвинувачення, захисту, прокурорського нагляду, судового контролю і вирішення справи за сутністю, що на практиці, відповідно до ст. 6 Конституції України, повинно забезпечити послідовну реалізацію конституційного принципу розподілу влад» [5].

У цьому питанні повністю підтримуємо позицію М. Є. Шумила, оскільки на сьогодні Кримінальний процесуальний кодекс України за період його чинності довів свою повну неспроможність як основний документ, що має регулювати діяльність органів кримінальної юстиції.

Висновки. Отже, можемо констатувати, що неуспішність реформування кримінальної юстиції напряму пов'язана з відмовою під час формування системи її органів від принципу функціональності на користь принципу інституціональності. Повоєнне реформування кримінальної юстиції доцільно було б спрямувати в напрямі вжиття запропонованих заходів з метою виправлення зазначеного перекосу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів»: указ Президента України № 311/2008. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311/2008> (дата звернення: 12.10.2023).

2. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. Верховна Рада України : офіційний вебпортал. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення: 12.10.2023).

3. Правова Україна: реально вже зараз : кол. монографія / О. А. Банчук, В. А. Дерещ, І. В. Канфуй та ін. Київ : СПД Павленко, 2019. 167 с.

4. Галаган В. І., Канфуї І. В. Процесуальні правовідносини слідчого, прокурора та слідчого судді на стадії досудового розслідування : монографія. Київ : Вид-во УкрГПІ, 2018. 190 с.

5. Шумило М. Є. Нормативно-правова модель досудового розслідування за чинним КПК: теоретичні і практичні проблеми та шляхи їх вирішення. Нове українське право. 2021. Вип. 3. С. 262–266. URL : <http://newukrainianlaw.in.ua/index.php/journal/article/view/57/50> (дата звернення: 10.10.2023).

REFERENCES

1. Ukaz pro rishennya Rady natsional'noyi bezpeky i oborony Ukrainy «Pro khid reformuvannya systemy kryminal'noyi yustytseyi ta pravookhoronnykh orhaniv» 2008 (Prezydent Ukrainy). [Decree on the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine "On the progress of reforming the criminal justice system and law enforcement agencies" 2008 (President of Ukraine)]. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311/2008> [in Ukrainian] (2023, October 12).

2. Kryminalnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy 2012 [Criminal Procedure Code of Ukraine 2012]. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> [in Ukrainian] (2023, October 12).

3. Banchuk, O. A., Derets', V. A., Kanfui, I. V. (2019). Pravova Ukrainy: real'no vzhe zaraz : kol. monohrafiya [Legal Ukraine: it's real now : col. monograph]. Kyiv : SPD Pavlenko. 167 p. [in Ukrainian].

4. Halahan, V. I., Kanfui, I. V. (2018). Protseual'ni pravovidnosyny slidchoho, prokurora ta slidchoho suddi na stadiyi dosudovoho rozsliduvannya : monohrafiya [Procedural legal relations of the investigator, prosecutor and investigating judge at the stage of pre-trial investigation : monograph]. Kyiv : Vyd-vo UkrHRI. 190 p. [in Ukrainian].

5. Shumylo, M. Ye (2021). Normatyvno-pravova model' dosudovoho rozsliduvannya za chynnym KPK: teoretychni i praktychni problemy ta shlyakhy yikh vyryshennya [Regulatory and legal model of pre-trial investigation under the current Code of Criminal Procedure: theoretical and practical problems and ways to solve them]. Nove ukraïns'ke pravo [New Ukrainian law], Vol. 3. 262–266. URL : <http://newukrainianlaw.in.ua/index.php/journal/article/view/57/50> [in Ukrainian] (2023, October 10).

I. V. Kanfui. DIRECTIONS OF THE REFORM OF THE CRIMINAL SYSTEM JUSTICE OF UKRAINE DURING THE POST-WAR TIMES

This research is aimed at summarizing the state of functionality of the criminal justice system of Ukraine. An attempt was made to assess the effectiveness of the reform measures provided for by the Concept of Criminal Justice Reform in Ukraine. At the same time, the impact on the mentioned processes of the COVID-19 epidemic and full-scale military operations unleashed against Ukraine by the Russian Federation is taken into account. Attention is drawn to the negative impact of the transition from the functional principle of its formation to the institutional one on the activity of the criminal justice system. The main functions, the performance of which is entrusted to the bodies of criminal justice, are highlighted. Certain general directions for improving criminal justice in the post-war period are proposed. The areas of possible reform of the system of criminal justice bodies are considered depending on the functions they perform: law enforcement agencies, including operative-investigative units and pre-trial investigation bodies, prosecutor's offices, courts, etc. A number of proposals were made to improve the activities of criminal justice bodies, their interaction and efficiency.

Key words: criminal justice, pretrial investigation, law enforcement agencies, judicial control, functional and institutional principles.

Стаття надійшла до редакції 21 лютого 2024 року