

УДК 343.1

## КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНІ ЗАХОДИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ

Фундаментальна тема «Кримінально-процесуальні заходи вдосконалення діяльності органів кримінальної юстиції» розроблялася співробітниками сектору дослідження проблем судової, слідчої та прокурорської діяльності Інституту вивчення проблем злочинності НАПрН України у період 2008–2011 рр. на підставі постанови вченої ради Інституту від 19 грудня 2007 р. № 3/2 та постанови Президії НАПрН України від 2 жовтня 2007 р. № 56/4<sup>1</sup>.

Система кримінальної юстиції, як зазначено в Концепції реформування кримінальної юстиції України від 8 квітня 2008 р., є дещо громіздкою, внутрішньо суперечливою, не завжди науково обґрунтованою і надмірно ускладненою. Діяльність її суб'єктів характеризується дублюванням повноважень, відсутністю чіткого визначення та розмежування їхньої компетенції, наданням пріоритету завданням, що насправді є другорядними, застосуванням невиправдано ускладнених формальних процедур. Органи кримінальної юстиції мають недосконалу функціональну спроможність, що не дає змоги забезпечити додержання принципу верховенства права в їх діяльності.

У структурі правоохоронної діяльності органів кримінальної юстиції одним із найважливіших напрямів є кримінально-процесуальна діяльність органів досудового розслідування та про-

---

<sup>1</sup> Науковий керівник дослідження – заступник директора НДІ ВПЗ імені академіка В. В. Сташиса НАПрН України, професор, доктор юридичних наук, академік НАПрН України В. С. Зеленецький. Виконавці дослідження: завідувача відділом дослідження проблем слідчої, прокурорської та судової діяльності, кандидат юридичних наук, доцент Н. В. Сібільова, провідний науковий співробітник, доктор юридичних наук, доцент О. Г. Шило, провідний науковий співробітник, доктор юридичних наук, професор М. А. Погорельський, провідний науковий співробітник, доктор юридичних наук, доцент Л. М. Москвич, старший науковий співробітник, кандидат юридичних наук Н. В. Глинська, провідний фахівець Л. І. Почерніна, молодший науковий співробітник О. І. Остропілець, молодший науковий співробітник С. В. Добровольський.

куратури. Крім того, кримінально-процесуальна діяльність здійснюється також і органами судової влади, до виключної компетенції яких віднесено функції правосуддя та судового контролю. Система цих органів повинна функціонувати за принципом верховенства права, пріоритету прав і свобод людини та забезпечувати ефективне запобігання та протидію злочинності.

Утім активний процес нормоутворення, що відбувається в Україні останніми роками, у ході якого до чинного законодавства постійно вносяться численні доповнення та зміни, призводить до його нестабільності і внутрішньої суперечності, що природно негативно позначається на правозастосовній практиці органів кримінальної юстиції.

На цьому тлі було визнано необхідним проведення комплексних правових досліджень, що спрямовані на вдосконалення кримінально-процесуального законодавства України з позицій підвищення ефективності діяльності органів кримінальної юстиції з виявлення та розслідування злочинів і судового розгляду кримінальних справ, наповнення його реальною соціальною цінністю, гармонізації з міжнародними стандартами при забезпеченні високої якості законодавчої техніки нормоутворення.

Тому актуальність наукового дослідження, націленого на визначення функціонального призначення органів досудового розслідування та прокурора в структурі кримінально-процесуальної діяльності; теоретичне обґрунтування системи повноважень цих органів, форм і меж їх взаємодії; пошук кримінально-процесуальних заходів удосконалення діяльності органів кримінальної юстиції, не викликала сумнівів. Воно дозволило сформулювати низку науково обґрунтованих пропозицій, спрямованих на вдосконалення кримінально-процесуального законодавства у напрямі створення ефективного механізму захисту прав і законних інтересів учасників кримінально-процесуальних відносин, гармонізації його з європейськими стандартами здійснення правосуддя та захисту прав людини, урахування правових позицій Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини.

Результати роботи науковців над темою знайшли своє відбиття у:

1) друкованих виданнях: чотирьох монографіях; восьми підручниках і посібниках; 121 науковій статті, тезах доповідей та по-

відомлень на науково-практичних конференціях, семінарах, «круглих столах» загальним обсягом близько 200 друкованих аркушів;

2) матеріалах роботи над проектами Кримінально-процесуального кодексу України (№ 0952), Кодексу України про кримінальні проступки, Закону України «Про прокуратуру і статус прокурорів», Закону України «Про порядок прийняття, реєстрації, перевірки і вирішення заяв, повідомлень та іншої інформації про злочини»;

3) наукових висновках, зауваженнях, пропозиціях і рекомендаціях щодо 20 проектів законів України;

4) науковій експертизі проекту Кримінального процесуального кодексу України, розробленого Національною комісією із зміцнення демократії та утвердження верховенства права;

5) пропозиціях і зауваженнях до проектів постанов Пленуму Верховного Суду України та Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ;

6) організації та проведенні чотирьох наукових і науково-практичних конференцій, наукового семінару та «круглого столу»;

7) автоматизованій інформаційно-пошуковій системі «Бібліографія» з базою даних загальним обсягом понад 1500 записів, що містять бібліографічні відомості та тексти літературних джерел і нормативно-правових актів з питань удосконалення діяльності органів кримінальної юстиції.

При проведенні наукового дослідження кримінально-процесуальних заходів удосконалення діяльності органів кримінальної юстиції науковці особливу увагу надали вивченню: системи органів кримінальної юстиції України; дослідчого провадження про вчинений злочин; взаємозв'язку оперативно-розшукової діяльності та кримінального процесу; стандартів правозастосовчої діяльності у сфері кримінального судочинства України; судоустрійних засад удосконалення системи кримінального судочинства України; судових гарантій забезпечення конституційних прав людини при здійсненні кримінального судочинства.

**1. Система органів кримінальної юстиції України.** Сучасний етап розвитку української держави у сфері функціонування її правової системи характеризується пошуком оптимальних механізмів організації і діяльності органів, на які покладено виконання такої

форми здійснення функції держави, як правоохоронна. Особливе значення у зв'язку з цим має пошук нових підходів до функціонування органів, для яких діяльність з охорони права є їх генеральною функцією.

У структурі правоохоронної діяльності одним із найважливіших напрямів є кримінально-процесуальна діяльність, основними суб'єктами реалізації якої є органи досудового розслідування, органи судової влади, а також органи виконання судових рішень у кримінальних справах. Ці органи складають систему кримінальної юстиції, тобто функціональну систему, яка хоча і не характеризується єдиною організаційною основою, але об'єднана спеціальними видами діяльності, що у своєму підсумку мають задовольнити потребу суспільства у розв'язанні конфліктів між особою та державною владою з мінімальними негативними наслідками для суспільства. Таким чином, систему кримінальної юстиції складають: 1) органи, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність; 2) органи, що здійснюють дізнання; 3) органи досудового слідства; 4) прокуратура; 5) суд; 6) органи виконання судових рішень у кримінальних справах.

Включення суду до органів кримінальної юстиції пояснюється його функціональним призначенням здійснювати судочинство у кримінальних справах. Система кримінальної юстиції без судової влади не може бути результативною, завершеною та цілісною. Здійснення, наприклад, окремих заходів оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування (застосування запобіжних заходів, проведення слідчих дій, які обмежують конституційні права людини) неможливо без дозволу суду. Крім того, остаточне вирішення питання винуватості чи невинуватості особи можливе лише за відповідними актами правосуддя, якими є обвинувальний та виправдувальний вирок.

Реформуванню чинної системи органів кримінальної юстиції повинен передувати аналіз їх діяльності, що здійснюється за чинним законодавством. При цьому йдеться як про діяльність кожного окремого органу, так і всієї системи в цілому. Очевидним є те, що реформування системи органів кримінальної юстиції повинно мати комплексно-системний організаційно-функціональний характер: реорганізація або зміна функціонального призначення одного орга-

ну має кореспондувати відповідним змінам щодо організації та функціонування інших органів цієї системи.

При реалізації будь-якого напряму реформування органів кримінальної юстиції слід виходити з необхідності розробки механізмів і форм контролю громадянським суспільством за законністю й ефективністю діяльності органів кримінальної юстиції. Також необхідно акцентувати увагу на правозахисній функції органів кримінальної юстиції щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина як вищої цінності у суспільстві, а також недопущення свавілля та зловживань із боку окремих службових осіб органів кримінальної юстиції.

Однією із найважливіших складових реформування системи органів кримінальної юстиції є удосконалення кримінально-процесуального законодавства, що регулює діяльність відповідних органів. Насамперед ідеться про прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України, який забезпечить:

- процесуальну рівність і змагальність сторін у кримінальному провадженні шляхом надання рівності у праві подання доказів сторонами провадження безпосередньо до суду, щоб кожна із сторін мала рівні можливості у доведенні перед судом винуватості або невинуватості особи у вчиненні злочину;

- запровадження нової, позбавленої обвинувального ухилу, процедури досудового розслідування, що підвищить гарантії захисту прав підозрюваних, убезпечивши їх від необґрунтованого кримінального переслідування з боку державних органів;

- удосконалення процедури судового контролю, розширення меж судової юрисдикції у досудовому провадженні;

- суттєве посилення ролі прокурора в кримінальному провадженні, здійснення ним нагляду за дотриманням закону органами досудового розслідування у формі процесуального керівництва;

- закріплення такого процесуального механізму обрання запобіжного заходу у виді взяття під варту, який гарантував би дотримання права на свободу та особисту недоторканність, виключив би можливість необґрунтованого його застосування, тривалого обмеження свободи людини до вироку суду. Ідеться про підвищення вимог до сторони обвинувачення в частині доведення нею перед судом необхідності застосування запобіжного заходу саме у виді взяття під варту;

– створення нових процедур, що сприятимуть досягненню мети кримінального покарання неповнолітніх обвинувачених (спеціальні процедури ювенальної юстиції, зокрема запровадження спеціалізації суддів; передбачення підстав для закритого судового розгляду, що дасть змогу враховувати права й інтереси неповнолітніх правопорушників, тощо);

– розширення прав потерпілого шляхом підвищення його процесуального впливу на процес кримінального переслідування, урегулювання питання відшкодування шкоди, завданої злочинцем, та створення умов для розвитку відновного правосуддя;

– запровадження нової, позбавленої обвинувального ухилу процедури судового розгляду;

– удосконалення процедури оскарження судових рішень;

– оптимізацію роботи судів апеляційної інстанції;

– запровадження нових видів кримінального провадження, що дозволять значно розвантажити суди й органи розслідування, здійснювати кримінальне провадження з урахуванням принципу процесуальної економії (спрощена форма розслідування кримінальних проступків, наказне провадження).

Після прийняття нового КПК України реалізація його положень потребує ухвалення нових законів чи змін до чинних законів, зокрема Закону України «Про статус прокурорів і систему прокуратури в Україні», Кодексу України про кримінальні проступки тощо.

**2. Дослідче провадження про вчинений злочин.** Кримінальний процес, що передує досудовому розслідуванню, у якому здійснюються приймання, реєстрація, перевірка й вирішення заяв чи повідомлень про кримінальні правопорушення з метою їхнього розкриття, забезпечення кримінальної відповідальності винного, захисту прав і законних інтересів людини, суспільства, держави, правомірно називати дослідчим кримінальним процесом.

Дослідчий кримінальний процес є складовою частиною кримінального процесу, тому принципи цілого, яким є весь кримінальний процес, поширюють свою дію й на всі його частини, а отже, і на дослідчий кримінальний процес. Але як конкретний, індивідуально визначений дослідчий кримінальний процес має особливі, властиві тільки йому загальні й специфічні положення, що відображають

його природу й функціональне призначення. До таких загальних положень дослідчого кримінального процесу належать принципи:

- 1) обов'язковості приймання, реєстрації, перевірки й вирішення заяв чи повідомлень про кримінальне правопорушення;
- 2) одноособового здійснення дослідчого провадження представником компетентного органу;
- 3) функціональної самостійності й персональної відповідальності осіб, які провадять дослідчий кримінальний процес;
- 4) свесчасності приймання, реєстрації, перевірки й вирішення заяв чи повідомлень про кримінальне правопорушення;
- 5) забезпечення безпеки й правової захищеності ініціаторів дослідчого кримінального процесу;
- 6) конфіденційності приймання, реєстрації, перевірки й вирішення заяв чи повідомлень про кримінальне правопорушення;
- 7) достатньої активності державних органів при прийманні, реєстрації, перевірці й вирішенні заяв чи повідомлень про кримінальне правопорушення;
- 8) взаємодії державних компетентних органів у дослідчому кримінальному процесі.

**3. Взаємозв'язок оперативно-розшукової діяльності (ОРД) й кримінального процесу.** Взаємозв'язок ОРД і кримінального процесу проявляється перш за все через співвідношення їх мети й завдань як структурних елементів їх змісту і сприяння ОРД кримінальному процесу в реалізації функцій органів досудового розслідування, прокурора та суду.

Порівняльний аналіз змісту норм Закону України про ОРД та КПК України дозволив зробити висновок, що ОРД і кримінальний процес мають спільний об'єкт — незаконне посягання на суспільні відносини, які охороняються кримінальним законом України (встановлення наявності чи відсутності кримінально-правових відносин), що підтверджує їх зв'язок. Проте об'єкти ОРД і кримінального процесу повністю між собою не збігаються, що свідчить про їх відмінність.

Мета й завдання ОРД обумовлюються метою й завданнями кримінального процесу, але не зводяться лише до них, оскільки на ОРД слід покласти й виконання попереджувально-профілактичної функції. Тому в Законі про ОРД доцільно зазначити, що метою оперативно-

розшукової діяльності є попередження й припинення правопорушень, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України, та сприяння оперативно-розшуковими засобами реалізації мети й завдань кримінального судочинства. Завданнями оперативно-розшукової діяльності є пошук і фіксація фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб і груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України, установлення й розшук таких осіб і груп для досягнення мети оперативно-розшукової діяльності, а також мети й завдань кримінального судочинства.

Уявляється, що чинний Закон про ОРД безпідставно відносить до об'єкта ОРД також види діяльності (ст. 1, п. 2 ст. 6), які є відповідно об'єктами розвідувальної діяльності органів зовнішньої розвідки, контррозвідувальної діяльності й адміністративної діяльності, що здійснюються у спеціальному режимі із застосуванням спеціальних форм і методів. Також суттєвим недоліком правового регулювання ОРД є те, що попереджувально-профілактична і пошукова функція ОРД ані в Законі України про ОРД, ані в інших законодавчих актах належним чином не врегульована, що створює на практиці певні труднощі.

Таким чином, взаємозв'язок ОРД і кримінального процесу — це відношення їхньої залежності одне від одного, яка проявляється в об'єкті їх спрямування, у меті та завданнях, засобах здійснення, у взаємодії їх суб'єктів і отриманих результатах.

**4. Стандарти правозастосовчої діяльності у сфері кримінального судочинства України.** Під стандартами кримінально-процесуальної діяльності слід розуміти встановлені в законі, сформовані в науці чи на практиці вимоги, правила, приписи та норми, дотримання яких під час здійснення правозастосовчої діяльності є необхідним для ефективного вирішення завдань кримінального судочинства.

Екстраполяція основних тенденцій сучасного праворозуміння на сферу кримінального судочинства з урахуванням її специфіки та в ракурсі тлумачення основних правових положень у міжнародно-правових джерелах кримінально-процесуального права й прецедентній практиці Європейського суду з прав людини надає змогу дійти висновку, що правомірний характер правозастосовчої діяльності



у сфері кримінального судочинства може бути забезпечений лише за умови дотримання правозастосовником певної сукупності загальних правових вимог: законності, обґрунтованості, умотивованості, справедливості, розумності, своєчасності. Останні є двоаспектними, оскільки відносяться як до самої правозастосовчої діяльності в динамічному аспекті її розуміння (як певного процесу), так і до її результату — кримінально-процесуального рішення. Більшість з указаних вимог хоча термінологічно не є новими для сфери кримінального судочинства, утім у ракурсі сучасних правових тенденцій мають бути суттєво модифіковані й наповнені новим змістом.

**5. Судоустрійні засади вдосконалення системи кримінально-го судочинства України.** Дослідження проблем судоустрою дозволило сформулювати низку науково обґрунтованих пропозицій з удосконалення діючого законодавства:

– закріпити право громадянина оскаржувати ухвалу Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ про відмову в допуску провадження до перегляду Верховним Судом України підстав неоднакового застосування судом касаційної інстанції одних і тих самих норм закону про кримінальну відповідальність щодо подібних суспільно небезпечних діянь (крім питань призначення покарання, звільнення від кримінальної відповідальності та покарання), що потягло ухвалення різних за змістом судових рішень;

– законодавчо встановити виключні повноваження Пленуму Верховного Суду України щодо рекомендаційних роз'яснень законодавства, одночасно позбавивши аналогічного права Пленуми вищих спеціалізованих судів;

– закріпити значні обмеження у зверненні до суду касаційної інстанції як за змістом скарги, так і за суб'єктом звернення;

– задля скорочення строків судового розгляду: а) удосконалити спрощені та прискорені процедури розгляду певних стандартизованих видів правових конфліктів; б) установити граничні строки виконання процесуальних дій судом і учасниками судового процесу; в) виключити безспірні справи із судової компетенції; г) створити суди для незначних справ (мирова юстиція);

– установити більш серйозні санкції до сторони, з вини якої не відбулося судове засідання, зокрема: а) позбавлення права на певні

процесуальні дії, б) рішення про відшкодування збитків і компенсацію витрат, в) накладення штрафу, г) відмови в подальшому розгляді справи тощо;

– запровадити інститут судового страхування, який окрім послуг професійного адвоката може передбачати компенсацію судових витрат, а також механізми надання пільг зі сплати судових витрат залежно від суб'єкта звернення до суду чи категорії справи.

**6. Судові гарантії забезпечення конституційних прав людини при здійсненні кримінального судочинства.** Подальший розвиток процесуальної форми реалізації у досудовому провадженні права на судовий захист має бути пов'язаний із розширенням змагальності в окремому провадженні по розгляду судом скарг учасників кримінального судочинства на дії, бездіяльність і рішення органів, які здійснюють досудове провадження, та впорядкуванням цієї процедури.

Юрисдикція суду на досудовому провадженні потребує суттєвого розширення і віднесення до неї прийняття рішення про застосування всіх заходів, що мають примусовий характер та обмежують конституційні права і свободи людини, а саме: запобіжних заходів, арешту майна підозрюваного, обвинуваченого або осіб, які несуть за законом матеріальну відповідальність за його дії; відсторонення обвинуваченого від посади; тимчасового обмеження у користуванні спеціальним правом; реалізації речових доказів до винесення вироку суду або постанови (ухвали) про закриття провадження у справі; приводу підозрюваного, обвинуваченого, свідка та потерпілого.

Розробники цієї теми доклали значних зусиль для того, щоб результати дослідження були внеском у кримінально-процесуальну теорію, а сформульовані пропозиції щодо кримінально-процесуальних заходів удосконалення діяльності органів кримінальної юстиції були запроваджені до нового Кримінального процесуального кодексу України та сприйняті практикою.

*Рекомендовано до опублікування на засіданні сектору дослідження проблем судової, слідчої та прокурорської діяльності ІВПЗ НАПрН України (протокол № 6 від 14 вересня 2012 р.).*

*Рецензент — доктор юридичних наук, старший науковий співробітник В. С. Батургарєва.*