

УДК 351.74

А.В. ГОЛОВАЧ, Харківський національний університет внутрішніх справ

РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ – СПРАВА НЕВІДКЛАДНА

Ключові слова: органи кримінальної юстиції, права і свободи людини, законність, правопорядок, реформування, суспільство, держава

Становлення правової держави, яке відбувається в Україні, вимагає повного і всебічного утвердження принципу верховенства права, зміцнення законності, гарантованого забезпечення прав, свобод та інтересів громадян, суспільства, держави. Провідна роль у виконанні цього завдання належить органам кримінальної юстиції. «Не менш важливим є дотримання дисципліни та законності в діяльності самих правоохоронних органів, що обумовлює необхідність створення дієвої системи контролю за їх діяльністю найефективнішого засобу забезпечення дисципліни та законності... Незважаючи на нормативне закріплення головних вимог щодо додержання дисципліни та законності працівниками правоохоронних органів, реальний стан у цій сфері викликає занепокоєння як у керівництва держави, так і у пересічних громадян, про що свідчить велика кількість скарг на їх діяльність» [1, с.1]. Особливу стурбованість викликає низька ефективність діяльності органів кримінальної юстиції, факти корупції, зловживання службовим становищем, паралелізм і дублювання функцій правоохоронних органів, невизначеність їх компетенції і повноважень у сучасних умовах функціонування, а як наслідок, низький професіоналізм їх працівників та неспроможність виконувати правоохоронні функції і завдання.

Високий рівень правопорушень в Україні обумовлює необхідність удосконалення діяльності всієї правоохоронної системи держави. Злочинність негативно впливає на життєдіяльність суспільства і держави, вона

набуває реальної загрози національній безпеці держави. В поточному 2010 році зареєстровано за 11 місяців 463591 злочин, що на 17 % більше проти аналогічного періоду року (396106 злочинів), а тяжких та особливо тяжких на 18,1 % (164364 проти 138834 злочинів) [2]. На тлі економічних, політичних та ідеологічних перетворень, розвитку міждержавних відносин, вибору розвитку України до Європейської інтеграції, подальшої демократизації суспільства, реформування діяльності державного апарату взагалі, а органів кримінальної юстиції, зокрема, стає невідкладною справою.

За роки незалежності України були неодноразові намагання реформувати систему органів кримінальної юстиції, розроблені відповідні концепції, проголошувались політичні гасла, приймалися численні рішення по зміні нормативно-правового регулювання правоохоронної діяльності, реорганізовувались окремі органи кримінальної юстиції.

Та всі ці розрізненні зміни у структурі органів кримінальної юстиції не мали системного характеру і часто переслідували політичні цілі. Вони були переважно спрямовані на задоволення відомчих інтересів і не забезпечували створення ефективної системи попередження правопорушень, виявлення злочинів, їх розслідування та покарання винних осіб. Система органів кримінальної юстиції, які традиційно називають «правоохоронними» (органи внутрішніх справ, Служби безпеки України, Державна прикордонна служба України, Державна кримінально-виконавча служба України, військова служба правопорядку у Збройних Силах України, податкова міліція та інші органи, що мають повноваження провадити дізнання, слідство, застосовувати адміністративні санкції), створена як механізм переслідувань і репресій, не була трансформована в інститут захисту і відновлення порушених прав осіб. Не вживалося ефективних заходів щодо зниження рівня корупції в цій системі. Довіра суспільства до цих органів є недостатньою для їх ефективної роботи, а криміногенне станови-

ще в суспільстві не задовольняє народ.

Президент України визначає, що в Україні існує нагальна об'єктивна потреба у реформуванні системи кримінальної юстиції, що має ґрунтуватися на досягненнях і традиціях національного законодавства, європейських цінностях щодо захисту прав та основоположних свобод людини і громадянина, положеннях міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

В основу реформування кримінальної юстиції мають бути покладені багатовікові національні традиції правотворення і судівництва, положення вітчизняного права, які пройшли перевірку часом і виправдані практикою, прогресивні інститути правових систем держав Європейського Союзу, норми міжнародного права. Зокрема, це принципи:

- верховенство права;
- гуманізація законодавства у сфері кримінальної юстиції;
- поєднання захисту прав особи і забезпечення публічних інтересів;
- невідворотність відповідальності та покарання за кримінально карані діяння;
- цілісність та закінченість (функціональна завершеність) регламентації діяльності суб'єктів кримінальної юстиції;
- гарантування права на судовий захист;
- забезпечення рівності всіх перед законом та процесуальної рівності сторін у кримінальному провадженні;
- відповідність нормативних актів з питань функціонування кримінальної юстиції вимогам міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Реалізація регулятивного потенціалу цих принципів у напрямі реформування кримінальної юстиції обумовлює використання можливостей усієї правової системи України. Завданням програми реформування має бути створення науково обґрунтованої методологічної основи, визначення змісту та напрямів реформування системи кримінальної юстиції, а саме:

- гуманізація кримінального законодавства;
- удосконалення кримінальних процесуальних норм і суміжного законодавства, в тому числі з урахуванням світового досвіду;
- перебудова організаційно-функціональної структури кримінальної юстиції відповідно до норм реформованого законодавства;
- реформування процедури досудового розслідування;
- реорганізація системи органів досудового розслідування, функціональне відмежування їхньої діяльності від діяльності розвідувальних і контррозвідувальних органів;
- забезпечення ефективності кримінального судочинства;
- посилення захисту прав та інтересів потерпілих, гарантоване відшкодування завданої злочинном шкоди;
- створення умов для гуманізації сфери виконання кримінальних покарань;
- організація і постійне проведення правового виховання населення;
- розвиток інституту пробації та розширення застосування відновних процедур і примирення.

Реформа має закласти нові підходи у сфері кримінальної відповідальності та кримінального судочинства, кардинально змінити умови забезпечення прав людини, сформувавши переконаність особи й суспільства в дієвості принципу верховенства права, підвищити рівень довіри громадян України до інститутів влади загалом і до органів та установ системи кримінальної юстиції зокрема. Кримінальне судочинство має забезпечувати неухильне дотримання прав особи в ході діяльності органів досудового розслідування та судів відповідно до вимог Конституції України та міжнародних договорів щодо прав людини, зокрема Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод з урахуванням її тлумачення Європейським судом з прав людини.

Президент України є гарантом прав і свобод людини в Україні, главою держави, він вживає заходів щодо забезпечення національної безпеки і обороноздатності держави.

Ураховуючи багатовимірний зміст національної безпеки, правоохоронної діяльності, як її складової, роль глави держави, набуває особливого значення в організації та контролі за виконанням стану захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз [3], забезпечення сталого розвитку суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам [4].

З відновленням конституційного статусу Президента України фактично саме йому підпорядкована вся сфера державного управління в сфері правоохоронної діяльності, забезпечення прав і свобод людини, оскільки реалізація таких завдань потребує концентрації та єдності влади, координації діяльності всіх гілок державної влади і максимально оперативного прийняття владних рішень.

Особлива роль в реалізації реформування має належати Раді національної безпеки і оборони України (п.18 ст.107 Конституції України), яка є координаційним органом національної безпеки і оборони України і не належить до жодної гілки державної влади. Головними функціями Ради є координація і контроль діяльності органів виконавчої влади у двох сферах – національної безпеки і оборони України [5].

Проголошення Президента України гарантом додержання прав і свобод людини та громадянина зумовлює наявність значних повноважень глави держави у сфері забезпечення основних прав і свобод громадян. З цією сферою корелюють практично всі повноваження глави держави, адже розбудова незалежної держави, забезпечення її внутрішньої та зовнішньої безпеки, конституційної законності та плідної міжнародної співпраці має на меті саме благополуччя громадян, громадську безпеку, реалізацію їх прав і свобод.

Центральне місце у компетенції Президента України посідають повноваження у сфері забезпечення конституційної законності, які в значній мірі реалізуються через діяльність органів кримінальної юстиції.

У механізмі захисту Конституції Президенту належить провідна роль, про що свідчать такі його повноваження, як право звертатись до Конституційного Суду України, скасовувати акти Кабінету Міністрів України та Ради міністрів Автономної республіки Крим, рішення голів місцевих державних адміністрацій. Президент, здійснюючи зазначені повноваження, забезпечує належне виконання конституційних обов'язків усіма державними органами, в тому числі і органами кримінальної юстиції. Досягає він цього шляхом безпосереднього звернення до органів та осіб, чиї дії не відповідають нормам Основного Закону України, та через компетентні в цій галузі державні органи. Як засоби забезпечення конституційної законності можна також розглядати право Президента на відкладальне вето та його право приймати рішення про введення в Україні або окремих її місцевостях надзвичайного стану [6, с.343]. В разі необхідності Президент України оголошує окремі місцевості зонами екологічного лиха, оголошує на всій території України або в окремих місцевостях надзвичайний стан відповідно до Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [7], здійснює інші повноваження з питань забезпечення правопорядку в Україні.

З метою повної реалізації повноважень глави держави, в т.ч. і в сфері забезпечення діяльності органів кримінальної юстиції, відповідно до п.28 ст.106 Конституції України [8], Президент України «створює у межах коштів, передбачених у державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби», що входять до складу президентського апарату.

Система допоміжних і дорадчих органів при Президентові України в компетенцію яких входить і діяльність органів кримінальної юстиції, крім Адміністрації президента України, складається із:

- Ради національної безпеки і оборони України;
- Національного інституту стратегічних

досліджень;

- Координаційної ради з питань державної служби;
- Комісії з питань адміністративно-територіального устрою;
- Ради представників громадських організацій національних меншин України;
- Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи;
- Комісії з питань реформування правоохоронних органів;
- Ради з питань реформування судової системи України;
- Національної ради з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу;
- Комісії при Президентові у питаннях громадянства;
- Комісії при Президентові України у питаннях помилювання.

Структурні підрозділи апарату Президента України створюються за предметною та функціональною ознаками: предметні - створюються для допомоги глави держави у виконанні його повноважень для допомоги главі держави у виконанні його повноважень і є жорстко спеціалізованими, а й функціональні забезпечують діяльність апарату в цілому (Адміністрація Президента).

Адміністрація Президента України є постійно діючим органом, що утворюється Президентом України відповідно до Конституції України для забезпечення здійснення ним своїх повноважень як глави держави.

Якщо компетенцію Верховної Ради України в сфері забезпечення діяльності органів кримінальної юстиції визначати як вирішальну, оскільки у конструктивному плані вона може впливати не тільки на діяльність органів державної влади, але й на органи місцевого самоврядування, то Президент України повинен виступати інтегруючим елементом в системі органів кримінальної юстиції.

Забезпечення діяльності органів кримінальної юстиції вимагає використання широкого комплексу правових норм і різних галузей права, насамперед, адміністративного і кри-

мінального права, адміністративного та кримінального процесу. С. Алексєєв вважає, що правове регулювання проходить три основні стадії: а) формування та загальна дія права; б) виникнення правовідносин; в) реалізація прав і обов'язків і одну функціональну стадію (правозастосування) [9, с.190]. Залежно від цих стадій розрізняють і чотири провідні елементи механізму дії правової основи: норми права, правовідносини, акти реалізації прав і обов'язків, правозастосовні акти. «Заключна стадія механізму правового регулювання полягає в актах реалізації норм права, що є кінцевою метою правового регулювання суспільних відносин» [10, с.27].

Н.М. Онищенко вважає, що правове регулювання – це упорядкування суспільних відносин засобами законообов'язкових правил поведінки і заснованих на них приписів індивідуального значення, що забезпечується в необхідних випадках державним примусом. Правове регулювання виражає динамічну сутність усієї юридичної побудови, воно характеризує активно-творчу сторону права, відображає процес перетворення його з можливості в дійсність [11].

Механізм правового регулювання діяльності органів кримінальної юстиції складають законодавчі норми, підзаконні акти, правові відносини, правова відповідальність та правова свідомість. Підзаконними актами є укази Глави держави, наприклад, «Про створення місцевої міліції», Постанова Кабінету Міністрів України (Комплексна програма профілактики правопорушень на 2007–2009 рр. [12]) накази центральних органів виконавчої влади («Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції» [13]), акти управління місцевих державних адміністрацій, місцевого самоврядування, громадських організацій з питань забезпечення громадської безпеки.

Характерною ознакою сучасного етапу розбудови правової держави є демократизація суспільного життя, яка виявляється у зростанні уваги до практичного забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян,

гарантованих Конституцією України. Вказане завдання, а також реалізація державної політики у сфері боротьби із злочинністю та забезпечення правопорядку у державі покладені, головним чином, на органи кримінальної юстиції результативність функціонування яких безпосередньо залежить від подальшого удосконалення їх діяльності, реформування їх структури та процесу управління ними.

Діяльність органів кримінальної юстиції знаходиться під впливом соціально-економічних та політичних перетворень, складної криміногенної ситуації, проблем нормативно-правового, кадрового, фінансового та матеріально-технічного забезпечення. Крім того, на їх діяльності відбиваються особливості адміністративного реформування, ознаками якого є зміни в системі управління, відкритість, підзвітність суспільству, структурна перебудова, демілітаризація, тісне партнерство з населенням, нові підходи до оцінки адміністративної і оперативно-розшукової діяльності. Зазначені чинники ставлять перед органами кримінальної юстиції нові завдання, викликають необхідність перегляду стратегічних напрямків діяльності, пошуку адміністративно-правового регулювання, підвищення правового впливу на стан правопорядку до рівня суспільних потреб в правоохоронній сфері.

Реформування органів кримінальної юстиції має забезпечити:

- верховенство права;
- пріоритет прав і свобод людини та громадянина, повагу до гідності людини і виявлення до неї гуманного ставлення;
- додержання Конституції України та законів;
- поєднання прав та свобод людини з забезпеченням публічних інтересів суспільства і держави;
- захист у межах визначеної законодавством компетенції прав і свобод громадян на засадах їх рівності перед законом, незалежно від національного чи соціального походження, ставлення до релігії, політичних переконань,

службового чи майнового стану та інших ознак;

- дотримання принципів і норм міжнародного права, чинних міжнародних договорів України, а також орієнтування на європейські демократичні стандарти діяльності суб'єктів забезпечення громадської безпеки;

- взаємодії з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями у сфері забезпечення громадської безпеки;

- проведення кадрової політики на засадах професіоналізму, патріотизму, компетентності та відданості справі, чесності, справедливості, моральності;

- поєднання колегіальності під час вироблення й прийняття рішень та єдиноначальності у їх реалізації, прозорості та гласності з необхідною конфіденційністю в організації роботи;

- неприпустимість безпідставного обмеження волі особи;

- взаємодії з правоохоронними органами іноземних держав на підставі норм міжнародного права, відповідних договорів та угод;

- заборони діяльності в системі правоохоронних органів, партій, рухів та інших громадських об'єднань, що мають політичні цілі, недопущення їхнього впливу на діяльність державних органів уповноважених на забезпечення громадської безпеки;

- антикорупційну спрямованість правоохоронної діяльності;

- невідворотність відповідальності за вчинення адміністративного проступку та кримінально карного діяння;

- відкритість для демократичного цивільного контролю.

Розбудова правової держави, що стоїть на порядку денному сучасного розвитку суспільства і держави, зумовлює необхідність реформування системи органів кримінальної юстиції як одного із визначальних напрямків на шляху до демократизації, гуманізації суспільства та здійснення ефективного захисту прав і свобод людини. Проте неможливо досягти демократії і сталого соціально-еконо-

мічного розвитку без забезпечення основних потреб у захисті особи і суспільства.

Здійснення локальних і безсистемних законодавчих змін, що мали місце останнім часом, не є ефективним та призводить скоріш до ускладнення, ніж до вирішення актуальних питань захисту державного і суспільного життя від правопорушень та забезпечення належного стану правопорядку в країні. В останні роки була прийнята значна кількість концепцій реформування, таких як: Концепція реформування кримінальної юстиції України Указом Президента України від 08.04.2008 р. № 311/2008, завдання з розробки проекту Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України за Указом Президента України від 20.03.2008 р. № 245/2008, Концепція реформування Служби безпеки України за Указом Президента України від 20.03.2008 р. № 249/2008, Концепція реформування Державної кримінально-виконавчої служби України за Указом Президента України від 25.04.2008 р. № 401/2008, Концепція розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року та ряд інших нормативно-правових актів з питань реформування органів кримінальної юстиції. Всі вони лише частково охоплювали реформування конкретного органу без комплексного та системного підходу до проблеми, але в силу безконтрольності та політичної нестабільності, що мала місце в державі вони залишились невиконаними. Тому постала необхідність створити єдину системну концепцію реформування правоохоронних органів в цілому, яка об'єднувала б в собі всі попередні напрацювання у цій галузі та стала системним та основоположним актом, базою для подальших реформ.

Система органів кримінальної юстиції є громіздкою, ускладненою, внутрішньо неузгодженою, неефективною та фінансово обтяжливою для держави. Діяльність органів кримінальної юстиції характеризується відсутністю чіткого визначення їх функцій та розмежування повноважень і як наслідок, їх

дублювання при здійсненні правоохоронної діяльності. Існуюча система органів кримінальної юстиції довела свою функціональну неспроможність забезпечити в повній мірі реалізацію принципів законності і верховенства права.

Реформування системи органів кримінальної юстиції є передумовою всіх інших реформ в Україні. Без належного захисту й дотримання прав і свобод усіх суб'єктів суспільного процесу неможлива розбудова правової держави та громадянського суспільства. Правоохоронна діяльність – поняття багатомірне, існує низка міністерств і відомств, які мають повноваження у цій сфері. На рівні законодавства повинен закріплюватись послідовний розподіл їх повноважень.

Мета реформування органів кримінальної юстиції полягає у встановленні відповідності між завданнями та функціями органів з одного боку, структурою та їх чисельністю з другого, та фінансовим забезпеченням з третього. Оновлення вказаної системи має бути спрямоване на вдосконалення їхньої діяльності з метою підвищення рівня ефективності, забезпечення належного рівня захисту прав і законних інтересів особи, формування у громадськості більш чіткого уявлення про значення забезпечення правопорядку для суспільства, а звідси зростання довіри до правоохоронних органів в цілому. Вдосконалення системи органів кримінальної юстиції полягає в їх інституційній та функціональній перебудові та запровадженні нових форм і методів їхньої діяльності. В результаті проведених змін правоохоронні органи мають бути перетворені з механізму переслідування та репресій на механізм захисту, охорони та відновлення порушених прав громадян.

ЛІТЕРАТУРА

1. Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук / О. М. Музичук. –

Харків, 2010. – 34 с.

2. Експрес-інформація МВС України про стан злочинності на території України за 11 міс. 2010 р. – Київ, 2010. .

3. Постанова Верховної Ради України «Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України» // ВВР України. – 1997. – № 10. – С. 85.

4. Закон України «Про основи національної безпеки України» // ВВР України. – 2003. – № 29. – Ст. 1433.

5. Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» // ВВР України. – 1998. – № 20–21. – С. 190.

6. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підручник / Фрицький О. Ф. – К. : Юрінком Інтер. – 2004. – 548 с.

7. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» // ВВР України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.

8. Конституція України. – К. : Парламентське видавництво, 1996.

9. Алексеев С. С. Государство и право : монография / Алексеев С. С. – М., 1996. – 748 с.

10. Подоляка А. М. Правове регулювання охорони громадського порядку в Україні : монографія / Подоляка А. М. – Х. : ТД «Золота миля», 2008. – 350 с.

11. Онищенко Н. М. Правове регулювання та правовий вплив: поняття, взаємозумовленість та відмінність / Онищенко Н. М. // Держава і право. – 2004. – Вип. 25. – С. 3–5.

12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки» : від 20.12.2006 р., № 1767.

13. Наказ МВС України «Про затвердження статуту патрульно-постової служби міліції» : від 28.07.1994 р., № 136–194.

Головач А. В. Реформування органів кримінальної юстиції – справа невідкладна / А. В. Головач // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 207–213 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gavjcn.pdf>

Обґрунтовується необхідність реформування органів кримінальної юстиції України та визначаються принципи, мета і завдання реформування.

Головач А.В. Реформирование органов криминальной юстиции – дело неотложное

Обосновывается необходимость реформирования органов криминальной юстиции Украины, определяются принципы, цель и задания реформирования.

Golovach A.V. Reforming of Bodies of Criminal Justice – Business Urgent

Necessity of reforming of bodies of criminal justice of Ukraine is proved, principles, the purpose and reforming tasks are defined.