

*Мамка Г. М.,**кандидат юридичних наук,
професор кафедри кримінального права та кримінології
Університету державної фіскальної служби України*

АНТИБЮРОКРАТИЗМ ЯК ПРИНЦИП ЮРИДИЧНОГО ПРОЦЕСУ В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню реалізації процесуального принципу антибюрократизму в сучасному кримінальному провадженні України. Визначено, що принцип антибюрократизму забезпечується, насамперед, через якість відповідного закону. Проаналізовано проблеми сучасної правотворчості у сфері кримінального провадження та встановлено недопустимість прийняття законів, обумовлених відомчими інтересами, законів, прийняття яких не є обґрунтованим, внаслідок прийняття яких порушується логіка кодексу, з'являється термінологічна невідповідність і плутанина.

Ключові слова: принципи юридичного процесу, засади кримінального провадження, антибюрократизм у кримінальному процесі, якість кримінального процесуального закону.

Постановка проблеми. У загальній теорії права стверджується про існування загальносоціальних і юридичних, публічних і приватних, охоронних і регулятивних, матеріальних і процесуальних, об'єктивних і суб'єктивних принципів, а відповідно до цього і галузей права. До загальносоціального права відносять сукупність найбільш зрозумілих, загальнозначущих принципів, що формуються громадянським суспільством, виникають стихійно на засадах безпосередньої взаємодії суб'єктів у межах правоутворення. Похідним від нього є право юридичне, яке розглядається як сукупність загальнообов'язкових, формально-визначених норм і принципів, що матеріально виражаються в нормативно-правових актах. Саме останнє і диференціюють на публічні та приватні, охоронні та регулятивні, матеріальні та процесуальні галузі права, а відповідно до цього – і законодавства [1, с. 128–130].

Як відомо, матеріальне право взаємопов'язане з процесуальним через юридичний процес як регламентовану нормами процесуального права послідовну динамічну діяльність уповноважених органів влади, посадових осіб, а також зацікавлених суб'єктів права, що мають права і обов'язки, яка носить комплексний характер та спрямована на досягнення юридично значущого результату [2, с. 22–23] (на усіх його рівнях: від законодавчого до правозастосовного).

Юридичний процес регламентується за допомогою процесуальних норм і принципів. Серед принципів юридичного процесу називають справедливість, рівність та єдність прав та обов'язків, взаємну відповідальність держави і особи, гуманізм, демократизм, законність [3]; синхронність, рівність, збалансованість, розподіл сфер регулювання, демократичність, неодноманітність, антибюрократичність, законність, надійність процесу, доступність, раціональність, послідовність, гарантованість [1, с. 202–204].

Серед зазначених принципів є ті, які характеризують, насамперед, співвідношення матеріального і процесуального пра-

ва, а також ті, що характеризують безпосередньо сам процес, форму його організації та здійснення.

До числа останніх, за визначенням А.М. Колодія, належать принципи демократичності, неодноманітності, антибюрократичності, законності, надійності процесу, доступності, раціональності, послідовності, гарантованості [1, с. 204].

Зважаючи на те, що кримінальне процесуальне право належить до числа публічних, регулятивних, процесуальних галузей права, доцільним і необхідним є розгляд питання щодо реалізації принципів процесуального права у вітчизняному кримінальному процесі, їх втілення в правову регламентацію та практику здійснення кримінального провадження.

У сучасних умовах розвитку кримінального процесуального права України, постійної зміни багатьох його інститутів, реформування системи уповноважених суб'єктів, особливу увагу, на наш погляд, слід звернути на принцип антибюрократизму.

При цьому саме антибюрократизму, а не антибюрократичності, оскільки в теорії державного управління під бюрократією розуміють державну технологію, для якої є характерним спеціалізований розподіл праці, чітка управлінська ієрархія, правила, стандарти та загальнообов'язкові, заздалегідь регламентовані процедури, виконання яких не залежить від того, хто саме і стосовно кого їх виконує. В умовах бюрократії всі рівні перед єдиним порядком. Уніфікація перетворюється в гарантію проти недоліків державних чиновників і можливості зловживань, у гаранта стабільності в суспільстві. Разом з тим бюрократія є абсолютно неспроможною до організації будь-якого розвитку, до будь-яких змін, адже головний недолік бюрократії – це неможливість у нових умовах опиратися на «заздалегідь регламентовані процедури». І в цих умовах бюрократія трансформується в бюрократизм – хворобу державного апарату, апарату, відірваного від народу [4, с. 4–5].

Боротьба з бюрократизмом здійснюється за різними напрямками, серед яких є і радикальні – відмова від бюрократії як державної технології.

Разом з тим слід констатувати, що у сфері кримінального провадження така відмова неможлива, а значить є необхідність мінімізувати прояви бюрократизму в цій сфері державного управління, забезпечити не лише уніфікацію, а й диференціацію кримінального процесу, його неодноманітність і раціональність.

Принципам права загалом і кримінального процесуального права зокрема приділяється достатньо уваги в навчальній та науковій літературі. У теорії та науці кримінального процесу ця проблематика незмінно висвітлюється у відповідних розділах підручників, навчальних посібників, присвячених їй і окремі монографічні дослідження, як у контексті системи принципів кримінального процесу загалом, так і в розрізі дослідження

окремих з них (зокрема, С.А. Альперта, А.В. Гриненка, Ю.М. Грошевого, А.Я. Дубинського, Т.М. Добровольської, П.М. Давидова, І.Л. Зінченко, Г.К. Кожевникова, А.В. Кочури, О.П. Кучинської, О.А. Кучинської, Л.М. Лобойка, В.Т. Маляренко, М.А. Маркуш, М.М. Михеєнка, В.В. Навроцької, В.Т. Нора, Д.А. Пешего, В.О. Попелюшка, В.М. Тертишника, О.Л. Ципкіна, Л.Д. Удалової, В.П. Шибіка, М.Л. Якуба, О.Г. Яновської тощо), а також наукові конференції. У роботах цих та інших авторів засади (принципи) кримінального провадження (процесу) зазнали доволі широкого та різнобічного дослідження на різних етапах розвитку вітчизняної кримінальної процесуальної науки та практики.

Разом із тим слід визнати, що сучасні теоретичні уявлення про систему засад кримінального провадження все ще перебувають у стадії активного методологічного та ідеологічного переосмислення. Дискусії тривають як щодо поняття та ознак засад кримінального провадження, їхньої системи, так і щодо особливостей реалізації на різних стадіях кримінального процесу. Багато авторів пропонують свою систему засад кримінального процесу, використовуючи різні, а то й однакові критерії, формуючи при цьому різні системи засад, як за обсягом, так і за змістом.

Поряд із цим питання реалізації сформульованих теорією права принципів юридичного процесу в кримінальному провадженні, у свою чергу, не мають в Україні такої широти дослідження, а тому їх аналіз сьогодні слід визнати окремим, необхідним і актуальним напрямом наукових досліджень.

Метою статті є дослідження реалізації процесуального принципу антибюрократизму в сучасному кримінальному провадженні України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Принцип антибюрократичності, за визначенням А.М. Колодія, спрямований на владно-юридичний процес. При цьому під бюрократичним юридичним процесом автор розуміє такий, який служить офіційно проголошеній у нормативно-правовому акті цілі, або ж процес, який має соціально корисну спрямованість, але побудований таким чином, що працює не на цю мету, а на переважуючі інтереси бюрократичної системи. Бюрократичний юридичний процес завжди складний у реалізації, формалізований у побудові, не зрозумілий у пізнанні [1, с. 203].

У будь-якому юридичному процесі, в тому числі кримінальному, принцип антибюрократизму, на наш погляд, забезпечується, насамперед, через якість відповідного закону.

Ясність і стислість – ось дві основні риси гідності закону, – писав Ієремія (Джеремі) Бентам (англ. філософ і правознавець (1748–1832)) [5, с. 28].

Для кримінального процесуального права, як галузі публічного права, характерним є спеціально-дозвільний тип правового регулювання, в основі якого лежить формула «Дозволено лише те, що прямо передбачено законом» (на відміну від загальнодозвільного типу правового регулювання, в основу якого покладено формулу «Дозволено все, що не заборонено законом»). Відповідно, проблема якості кримінального процесуального закону має неабияке теоретичне та практичне значення, оскільки наявність недоліків, прогалин, суперечностей у кримінальному процесуальному законі, його надмірна формалізованість та завантаженість ускладнює правозастосовну практику, знижує її ефективність [6, с. 16].

Зміни в суспільних відносинах і державному управлінні, що відбулись протягом останніх десятиліть в Україні, обумовили

головні, найбільш принципові напрями реформування правової системи загалом і кримінального процесу зокрема. Тож, зміна законодавчої моделі кримінального судочинства була об'єктивною. Прийняття у 2012 році Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК) України є безперечним свідченням продовження позитивного розвитку кримінального процесуального законодавства в напрямі наближення до загальноєвропейських міжнародно-правових стандартів у галузі кримінальної юстиції, захисту прав і свобод людини (чітке і послідовне розмежування процесуальних функцій; розширення сфери судового контролю; ліквідація інституту додаткового розслідування; визначення недопустимості доказів; розширення диспозитивних начал; запровадження інституту угод, зокрема угоди про визнання винуватості та ін.) [7, с. 139; 8, с. 81].

У основу концепції нового КПК України була покладена ідея кримінального процесу як сфери, в якій відбувається вирішення кримінально-правового спору сторін у режимі гарантування прав, свобод і законних інтересів особи. Таке гарантування забезпечується самою кримінальною процесуальною формою, організацією процесу на основі змагальності сторін, рівності прав сторін, розмежуванням процесуальних функцій, вирішальною роллю незалежного суду. В таких умовах особливого значення набувають якість кримінального процесуального закону, його визначеність, однозначність і несуперечливість. Саме такий закон унеможливить подвійне тлумачення його норм, довільне (поза законом) здійснення процесуальних дій та прийняття процесуальних рішень.

Саме у зв'язку із запровадженням зміни ідеології кримінального процесу надалі, після прийняття та набуття чинності КПК України 2012 року, доцільною стала організація моніторингу його застосування з тим, аби пересвідчитись, як розуміються та застосовуються його норми суб'єктами правозастосування.

Як стверджує Л.М. Лобойко, про недоліки і переваги нового КПК України вже за рік його дії як ученими та практиками, так і політиками була написана значна кількість наукових і публіцистичних праць. У публікаціях учених, співробітників суду, адвокатури, прокуратури, органів досудового розслідування є зауваження як справедливі, так і надумані; як спірні, так і ті, що не викликають дискусій. З висловлюваннями політиків простіше: представники чинної влади хвалять КПК України, іноді говорячи про його окремі й незначні недоліки, а опозиціонери, як правило, не сприймають жодного положення КПК України як позитивні [9, с. 22].

За даними Центру політико-правових реформ, отриманими внаслідок проведених інтерв'ю з учасниками кримінальних проваджень (адвокатами, прокурорами, суддями), соціологічних і експертних опитувань, вивчення судової практики, публікацій у ЗМІ й аналізу фахових публікацій, сучасна практика діяльності органів кримінальної юстиції (органів досудового розслідування, прокуратури та суду) нівелює переважну більшість новацій, які були привнесені в нашу правову систему положеннями нового КПК України, що зумовлене, в першу чергу, стійким тяжінням національної системи кримінальної юстиції працювати за правилами КПК України 1960 року [10, с. 4].

Цікавими є й результати всеукраїнського опитування адвокатів, суддів, слідчих та прокурорів, проведеного Проектом ЄС «Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні» вже у 2015 році.

Так, як свідчать дані опитування, слідчі та прокурори зазначають багато проблемних аспектів, які потребують вирі-

шення під час подальшого реформування кримінальної юстиції в Україні. Зокрема, на думку абсолютної більшості слідчих, положення чинного КПК України значно обмежують можливість прояву ініціативи з боку слідчих та не містять належного забезпечення виконання ними своїх обов'язків, а абсолютна більшість прокурорів переконані, що поточний процес реформ юстиції в Україні не враховує достатньою мірою позицію та інтереси сторони обвинувачення.

Натомість, на думку адвокатів, кримінальне судочинство в Україні зараз носить радше «обвинувальний» характер, а адвокати як захисники не мають достатньо прав для ефективного здійснення захисту підозрюваних, обвинувачених.

Так само судді зазначили багато проблемних аспектів, які на цей час не вирішені, й у більшості дотримуються думки, що поточний процес реформ юстиції в Україні не враховує достатньою мірою інтереси їхньої сторони. За оцінками опитаних суддів, серед аспектів, які потребують уваги під час розробки стратегії подальшого реформування кримінального правосуддя в Україні, – захист статусу і роботи суддів, розширення прав сторони захисту, повноцінне втілення принципів змагальності та рівності сторін обвинувачення і захисту [11, с. 27, 50, 66, 93–94].

Водночас варто зауважити, що експерти Ради Європи, даючи наприкінці 2011 року оцінку ще проекту КПК України, вказали на те, що таке законодавство, регулюючи процес, за допомогою якого здійснюється правосуддя, вимагає як чіткості в його формулюваннях, так і дотримання прав людини та основних свобод усіх, хто до цього причетний. Наводячи у своєму висновку ряд встановлених ними недоліків законопроекту як загального, так й окремого характеру, експерти вказали на певні недоліки законодавчої техніки, визнавши їх такими, що можуть послабити загальні нормативні здобутки проекту кодексу та ясність й інші якості багатьох його окремих положень. До таких недоліків, зокрема, були віднесені: непослідовна та неузгоджена багаторазовість посилання на одні й ті ж положення замість того, щоб використовувати посилання на «всеосяжну» клаузулу; дублювання положень, що розширює та ускладнює текст; наявність чималої кількості положень, що передбачають очевидне, натомість відсутність в окремих випадках належного рівня конкретизації, зокрема, в питаннях обмеження прав і свобод учасників провадження та інших осіб; формулювання деяких із положень, які вводять обмеження на загальні норми, в загальних виразах, які не відповідають тій вимозі, що положення закону мають бути чіткими і передбачуваними та ін. І, як підсумок, експерти зазначили, що загалом, хоча мова проєкт кодексу ясніша і зрозуміліша, ніж у попередніх проєктах, цьому текстові в багатьох місцях, як і раніше, бракує ясності. Це може ускладнити його використання, тим самим підвищуючи ризик неправильного тлумачення або відсутності однорідності в його застосуванні [12].

Незважаючи на ці та інші, висловлені вітчизняними фахівцями, зауваження до проєкту КПК України, внесені 952 поправки народними депутатами України до проєкту КПК України в другому читанні, жодна поправка, що містила концептуальні зміни, не була підтримана парламентом, а недоліки законодавчої техніки, констатовані в проєкті, перекочували у прийнятий закон.

Поряд із цим, за майже шість років, які пройшли з моменту набрання чинності КПК України 2012 року, багато що змінилось у сфері регулювання кримінального процесуального права. І, починаючи вже з кінця 2012 року, до чинного КПК

України були внесені зміни та доповнення загалом більше ніж 50 законами України.

Частина із внесених змін та доповнень були обумовлені конкретними подіями та фактами, що не були і не могли бути врахованими на момент прийняття КПК України у квітні 2012 року (зокрема, запровадження особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або в районі проведення антитерористичної операції; уточнення підслідності Національного антикорупційного бюро України та ін.). Водночас частина змін та доповнень, внесених до норм КПК України, були обумовлені недоліками, прогалинами нормативного врегулювання (зокрема, в питаннях набуття особою статусу підозрюваного, обчислення строків досудового розслідування під час об'єднання та виділення матеріалів досудового розслідування тощо).

Варто окремо вказати і про рішення Конституційного Суду України, якими визнано неконституційними окремі положення КПК України (положення третього речення ч. 3 ст. 315 [13]; положення ч. 6 ст. 216 [14]).

Не витримують жодної критики з позицій принципу антибюрократизму зміни, що були внесені до КПК України законом України від 3 жовтня 2017 р. № 2147-19 про внесення змін до процесуальних кодексів у межах так званої судової реформи, набрання чинності якими відбулось 15 березня 2018 року [15].

Чи була конструктивною мета ускладнення процедури подання та вирішення клопотань слідчому судді, зокрема про застосування заходів забезпечення кримінального провадження, проведення слідчих (розшукових) дій, порядку продовження строків досудового розслідування, а також призначення та проведення всіх видів експертиз у кримінальному провадженні, що відбулись унаслідок внесення змін і доповнень до статей 132, 184, 234, 242, 244 тощо КПК України, зрозуміти важко.

Не маючи належного методологічного, теоретичного та організаційного підґрунтя, вказані зміни доволі критично були сприйняті у професійних колах, свідченням чому стали численні виступи і публікації, як у засобах масової інформації, так і в спеціальній юридичній літературі.

З метою скасування прийнятих змін (ще до набрання ними чинності) у Верховній Раді України було зареєстровано законопроект від 5 лютого 2018 р. № 7547 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення кримінального судочинства», в пояснювальній записці до якого прямо вказано, що зазначені зміни в Кримінальному процесуальному кодексі України були внесені всупереч концептуальним засадам кримінального провадження, зокрема принципу забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду та принципу змагальності сторін, що розбалансовує сторони кримінального провадження в їхніх правах та можливостях [16], а 4 травня 2018 р. – ще один законопроект № 8336 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення гарантій незалежності судового експерта та належного забезпечення здійснення судово-експертної діяльності», в пояснювальній записці до якого, зокрема, констатується недоцільність і необґрунтованість участі слідчого судді в призначенні більшості експертиз на стадії досудового розслідування [17].

Законом України від 22 березня 2018 р. правила подання клопотань про застосування заходів забезпечення кримінального провадження до місцевих загальних судів були повернуті до попереднього врегулювання [18].

Висновки. Таким чином, у сучасних умовах розвитку суспільних відносин та реформування державних інституцій можна констатувати переміщення акцентів із проблем правозастосування на проблеми правотворчості, зокрема й ефективного впровадження і реалізації принципів юридичного процесу в галузевому, в тому числі кримінальному процесуальному законодавстві. І це логічно, оскільки краще не допускати недоліки під час розробки та прийняття законів, ніж потім виправляти їх і правозастосовну практику після набрання ними чинності.

При цьому забезпечення принципу антибюрократизму вимагає недопустимості прийняття законів, обумовлених відомчими інтересами, законів, прийняття яких не є обґрунтованим, внаслідок прийняття яких порушується логіка кодексу, з'являється термінологічна невизначеність і плутанина.

Література:

- Колодій А.М. Конституція і розвиток принципів права (методологічний аспект): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01, 12.00.02. Київ, 1998. 391 с.
- Слинько Д. Поняття, зміст та основні ознаки юридичного процесу. Національний юридичний журнал: теорія і практика. 2016. № 2. С. 19–23.
- Лихова С.Я. Юридичний процес в Україні в світлі європейських норм та стандартів. URL: <http://er.nau.edu.ua/bitstream/NAU/16312/1/>
- Сухонос В.В. Адвократія як антибюрократична державна технологія: історико-правовий контекст. Правовий вісник Української академії банківської справи. 2014. № 2 (11). С. 3–7.
- Бентам И. Введение в основания нравственности и законодательства. М.: Изд-во РОССПЭН, 1998. 415 с.
- Курс лекцій з кримінального процесу за новим Кримінальним процесуальним кодексом України (загальна частина). Київ: НАВС, 2012. 398 с.
- Грошевий Ю.М. Проблеми нормативного регулювання діяльності органів попереднього розслідування в новому КПК України. Вісник Академії правових наук України. 1994. № 2. С. 138–147.
- Удалова Л.Д., Рожнова В.В. Кримінальний процесуальний кодекс України – новий етап у розвитку теорії та практики здійснення кримінального провадження. Право України. 2013. № 11. С. 80–87.
- Лобойко Л. Реалізація норм чинного КПК України щодо досудового провадження: окремі аспекти. Право України. 2013. № 11. С. 22–31.
- 35 неформальних практик у кримінальному судочинстві України / О.А. Банчук, І.О. Дмитрієва, Л.М. Лобойко, З.М. Саїдова. Київ: «Арт-Дизайн», 2014. 48 с.
- Реформування кримінальної юстиції в Україні: погляди учасників кримінального процесу. Результати всеукраїнського опитування адвокатів, суддів, слідчих та прокурорів. Київ, 2015. 112 с.
- Висновок щодо проекту Кримінально-процесуального кодексу України DG-I (2011)16, Страсбург, 2 листопада 2011, підготовлений Директоратом з питань правосуддя та захисту людської гідності, Генерального директорату I – Права людини і верховенство права. URL: <https://tm.coe.int/16802e707c>
- Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення третього речення частини третьої статті 315 Кримінального процесуального кодексу України від 23 листопада 2017 року № 1-р/2017. Офіційний вісник України. 2017. № 98. С. 126.
- Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини шостої статті 216 Кримінального процесуального кодексу України від 24 квітня 2018 року № 3-р/2018. Офіційний вісник України. 2018. № 41. Стор. 64.
- Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 3 жовтня 2017 р. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 48. Ст. 436.
- Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення кримінального судочинства № 7547 від 05.02.2018 / Верховна Рада України: офіційний веб-портал. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63408
- Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення гарантій незалежності судового експерта та належного забезпечення здійснення судово-експертної діяльності № 8336 від 04.05.2018 р. / Верховна Рада України: офіційний веб-портал. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63960
- Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо уточнення окремих положень: Закон України від 22 березня 2018 р. Відомості Верховної Ради України. 2018. № 16. Ст. 139.

Мамка Г. Н. Антибюрократизм как принцип юридического процесса в уголовном производстве

Аннотация. Статья посвящена исследованию реализации процессуального принципа антибюрократизма в современном уголовном производстве Украины. Определено, что принцип антибюрократизма обеспечивается, в первую очередь, качеством соответствующих законов. Проанализированы проблемы современного правотворчества в сфере уголовного производства, установлена недопустимость принятия законов, обусловленных ведомственными интересами, законов, принятие которых не является обоснованным, в результате принятия которых нарушается логика кодекса, появляется терминологическая неопределенность и путаница.

Ключевые слова: принципы юридического процесса, принципы уголовного производства, антибюрократизм в уголовном процессе, качество уголовного процессуального закона.

Mamka G. Anti-bureaucracy as the principle of legal process in criminal proceedings

Summary. The article is devoted to a research of realization of the procedural principle of anti-bureaucracy in modern criminal proceedings of Ukraine. It is defined that the principle of anti-bureaucracy is provided, first of all, with quality of the relevant laws. Problems of modern law-making in the sphere of criminal proceedings are analyzed, inadmissibility of adoption of the laws caused by departmental interests is established, laws which adoption is not reasonable as a result of which acceptance the logic of the code is broken terminological uncertainty and confusion appears.

Key words: principles of legal process, principles of criminal proceedings, anti-bureaucracy in criminal procedure, quality of the criminal procedural law.