

*Тетерятник Г. К.,**кандидат юридичних наук, доцент,**завідувач кафедри кримінального процесу**Одеського державного університету внутрішніх справ*

## ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ

**Анотація.** У статті охарактеризовано сучасний стан та специфіку нормативного регулювання кримінального провадження в умовах надзвичайних правових режимів. Проаналізовано фактори та причини прийняття надзвичайних законів, які корелюють із чинниками, що спричиняють необхідність такого особливого правового регулювання. Зауважено, що більшість надзвичайних правових режимів обумовлена багатофакторністю причин їх виникнення, що впливає на специфіку регулювання правовідносин в умовах таких екстраординарних режимів.

Проаналізовані положення КПК України та нормативно-правових актів, що стосуються особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції, операції Об'єднаних сил. Констатовано, що низка нормативно не вирішених питань залишилася поза увагою законодавця, що негативно впливає на можливість вирішення завдань кримінального провадження, забезпечення прав, свобод та законних інтересів його учасників, єдність правозастосовної практики тощо.

Виокремлені та охарактеризовані фактори, які впливають на правове регулювання кримінального провадження в умовах надзвичайних правових режимів та обумовлюють специфіку процедури досудового розслідування.

Аналіз вітчизняних, міжнародних документів та правових позицій ЄСПЛ дозволяє зробити висновок, що кримінальне процесуальне законодавство в умовах надзвичайних правових режимів формується у діалектичному зв'язку із іншими нормативними джерелами, які здійснюють вплив на процеси праворегулювання відносин у цій сфері за екстраординарних умов. Формування законодавства, що регулює кримінальне провадження в умовах надзвичайних правових режимів характеризується стихійністю, непослідовністю, затримкою у прийнятті необхідних нормативно-правових актів, які також містять низку протиріч та неузгоджені між собою.

Визначено, що специфіка регулювання кримінальних процесуальних правовідносин в умовах надзвичайних правових режимів полягає у тому, що вони забезпечуються не тільки ординарними нормами і законодавством, яке діє в умовах нормальної життєдіяльності, а й надзвичайними законами, які мають свою специфіку застосування та відповідно впливають на особливості регулювання сфери кримінального провадження.

**Ключові слова:** кримінальне провадження, досудове розслідування, надзвичайні правові режими, правове регулювання, надзвичайне законодавство, правова визначеність.

**Постановка проблеми** та її актуальність. Події, що відбуваються в Україні з 2014 р., негативними наслідками яких

стали дестабілізація політичної ситуації в країні й деструктивні процеси у багатьох сферах життя, зумовили необхідність комплексного вирішення, в тому числі й законодавчим шляхом, проблемних питань, які виникають у зв'язку із здійсненням кримінального провадження в умовах надзвичайних правових режимів. Досягнення завдань кримінального провадження, визначених у ст. 2 КПК України, а також усунення деструктивних факторів, які обумовлені екстраординарними умовами майже унеможливлені за відсутності законодавства, яке враховує специфічність обставин, особливості правового регулювання в умовах надзвичайних правових режимів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми проведення кримінального провадження в умовах надзвичайних правових режимів у кримінальній процесуальній доктрині на сьогодні досліджені лише фрагментарно. Окремим аспектам указаній проблематики присвячені роботи А. М. Безносюка, К. Д. Волкова, Г. О. Ганової, В. В. Гутніка, О. В. Капліної, А. Г. Каткової, О. В. Лазукової, М. О. Лисенкова, А. В. Матіоса, О. В. Одерія, М. А. Погорецького, О. М. Толочка, В. М. Трофименка, М. С. Туркота, І. В. Савельєвої, М. С. Цуцкірідзе, І. В. Цюприка, О. Г. Шило, О. Ф. Шкітова, М. О. Янкового та ін. Особливості правового регулювання кримінальних процесуальних відносин в умовах надзвичайних правових режимів відзначаються багатоаспектною проблематикою, і низка питань не знайшли свого висвітлення у роботах вітчизняних учених.

**Метою та завданням статті** є досягнення наукового результату у вигляді теоретичних положень щодо правового регулювання кримінального провадження в умовах надзвичайних правових режимів, виявлення проблемних питань та направлення пропозицій щодо їх усунення.

**Виклад основного матеріалу.** У першу чергу, специфіка правового регулювання здійснення кримінального провадження в умовах надзвичайних правових режимів обумовлена тим, що разом із нормами, характерними для регулювання правовідносин в умовах нормальної життєдіяльності, до нормативної компоненти правового регулювання включаються надзвичайні закони. Вони встановлюють не тільки специфічні засоби та механізми правового регулювання, але й мають свою специфіку щодо дії у просторі, часі та за колом осіб.

А. В. Басов, справедливо зауважує, що сучасний стан розвитку української держави можна охарактеризувати як переломний момент у пріоритетах безпеки особистості й держави в цілому. Стратегічні завдання соціально-економічного розвитку України вимагають визнання проблеми захисту прав і свобод особи однією з найважливіших функцій держави на

сучасному етапі. Нестабільність політичної системи, економічні та соціальні кризи у суспільстві, зростання злочинності, правовий нігілізм та інші негативні процеси, що виникають у сучасній Україні, прямо або опосередковано провокують виникнення різного роду надзвичайних ситуацій [1, с. 3].

У таких випадках виникає потреба у прийнятті та застосуванні надзвичайного законодавства, адже, інтереси суспільства та держави у досягненні стабілізації обстановки нормальної життєдіяльності і подолання наслідків надзвичайних ситуацій мають належною мірою балансувати із інтересами людини та громадянина, належним рівнем забезпечення її прав, свобод та законних інтересів, як вихідною аксіологічною точкою функціонування права. І хоча задля якнайшвидшої нормалізації обстановки під час дії надзвичайного режиму, як правило, обмежуються або припиняються основні цивільні права і свободи, вони мають бути тимчасовими, пропорційними, відповідати мені введення надзвичайного правового режиму [2, с. 246].

По суті причини прийняття надзвичайних законів корелюють із чинниками, що спричиняють необхідність такого правового регулювання. Вони можуть бути класифіковані на *соціально-економічні*, пов'язані із закономірним розвитком суспільства, можливістю виникнення протиріч, що обумовлюють надзвичайні ситуації; *політичні*, пов'язані із спробою насильницької зміни конституційного ладу, виникненням міжнародних конфліктів; *еколого-техногенні*, що можуть мати технічний характер та бути пов'язаними з експлуатацією недосконалих конструкцій чи комунікацій, або природний та бути обумовленими стихійними лихами, катастрофами біосферного, гідросферного чи атмосферного характеру; *інформаційні*, пов'язані із викривленнями впливу на свідомість суб'єктів; *військові*, пов'язані із виявом небезпеки порушення незалежності, суверенітету та територіальної цілісності держави; *терористичні* як результат дестабілізації в суспільстві, насильницьких дій проти життя і здоров'я населення; *національні*, що характерні для внутрішньодержавного рівня та *міжнародні*, що мають глобальний характер та торкаються інтересів міжнародного співтовариства [3, с.214]. Для більшості надзвичайних правових режимів слід говорити про багатофакторність причин їх виникнення та відповідно факторів їх впливу на різні сфери правовідносин.

У 2014 році Законом України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції» № 1631-VII від 12.08.2014 р. КПК України було доповнено Розділом IX-1 «Особливий режим досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції». Зазначений розділ містить всього одну статтю 615 «Особливий режим досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції», відповідно до якої: «На місцевості (адміністративній території), на якій діє правовий режим воєнного, надзвичайного стану, проведення антитерористичної операції, у разі неможливості виконання у встановлені законом строки слідчим суддею повноважень, передбачених статтями 163, 164, 234, 235, 247 та 248 цього Кодексу, а також повноважень щодо обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою на строк до 30 діб до осіб, які підозрюються у вчиненні злочинів, передбачених статтями 109-114<sup>1</sup>, 258-258<sup>5</sup>, 260-263<sup>1</sup>, 294, 348, 349,

377-379, 437-444 КК України, ці повноваження виконує відповідний прокурор» [4] (у первинній редакції).

Таким чином, увага законодавця була звернена тільки на проблеми виконання функцій слідчим суддею та розширенням повноважень прокурора у випадках визначених вказаною нормою. Утім низка нормативно не вирішених питань залишилася поза увагою законодавця, що негативно впливає на можливість вирішення завдань кримінального провадження, забезпечення прав, свобод та законних інтересів його учасників, єдність правозастосовної практики тощо.

Як справедливо зазначає О. В. Лазукова: «До факторів, які зумовили нездатність чинного законодавства забезпечити реалізацію завдань кримінального провадження та безпосередньо вплинули на інституціоналізацію досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення АТО, віднесено: (а) втрату контролю над окремими територіями України; (б) неможливість виконання функціональних обов'язків органами правопорядку й судами, дезорганізацію суспільних зв'язків; (в) відсутність легітимних органів правопорядку на непідконтрольних територіях; (г) наявність небезпеки для життя і здоров'я осіб, які повинні здійснювати кримінальне провадження або брати в ньому участь, що унеможливило як проведення окремих процесуальних дій, так і здійснення досудового розслідування в цілому; (д) міграційні процеси та неможливість притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які переховуються від органів досудового розслідування й суду на непідконтрольній Україні території; (е) знищення адміністративних будівель і кримінальних процесуальних документів; (є) зростання злочинності; (ж) відсутність досвіду роботи в умовах дії особливих правових режимів. Зазначені негативні чинники вплинули на зміщення законотворчих пріоритетів та зумовили спрямування зусиль законодавця на термінову розробку відповідного нормативного підґрунтя» [5, с.51].

У наукових джерелах висловлюється думка про те, що прийняття законодавчих актів, регламентуючих упровадження того або іншого надзвичайного правового режиму недоцільно, адже це може бути сприйнято як підготовка до згорання демократичних державно-правових інститутів або війни та викличе занепокоєння інших держав [6, с.15].

На наше ж переконання, слід погодитися із ученими, які зазначають, що передчасна розробка надзвичайного законодавства є необхідною умовою його ефективної дії, за якої таких надзвичайний правовий режим може бути застосований максимально ефективно, з доопрацюванням лише конкретних заходів стосовно тієї надзвичайної ситуації, яка стала причиною його введення. У випадках, коли алгоритм дій та механізми управління кризовими ситуаціями заздалегідь не розроблені, складно очікувати чіткості та злагодженості дій уповноважених суб'єктів в умовах реальної кризи [6, с.15].

О. В. Зіборов виділяє такі ознаки надзвичайного законодавства, як юридичного інструменту, покликаний служити інтересам нації і не загрожувати її духовним цінностям:

– надзвичайне законодавство ґрунтується на конституції і загально визначених принципах і нормах міжнародного права, що гарантують ґрунтовність і правомірність застосування надзвичайних заходів;

– саме існування надзвичайного законодавства передбачено можливістю виникнення у процесі життєдіяльності суспільства й держави великомасштабних екстремальних ситуацій

воєнного, соціально-політичного, техногенного та природного характеру, що створюють реальну й невідворотну загрозу для безпеки людини, суспільства і держави в цілому;

– цілі й завдання надзвичайного законодавства полягають у запобіганні та усуненні вказаних соціальних і природних катаклізмів, забезпеченні безпеки громадян, захисті їх прав і свобод, підважин конституційного ладу, інтересів суспільства й держави, відновлення законності та правопорядку;

– застосування норм надзвичайного законодавства призводить до перерозподілу взаємних прав і обов'язків громадянина та держави – розширення повноважень органів державної влади за рахунок певного обмеження прав і свобод громадян;

– надзвичайна обстановка, що є підставою для застосування надзвичайного законодавства передбачає створення спеціальних органів влади й управління зі специфічними завданнями та функціями, які зосереджують значні повноваження задля ліквідації надзвичайної ситуації, що виникла;

– надзвичайне законодавство покликано юридично закріплювати застосування «надзвичайних заходів» у рамках введення надзвичайного адміністративно-правового режиму здійснення державної влади;

– наявність у надзвичайному законодавстві тільки імперативних норм, які не допускають жодних відхилень від свого змісту, оскільки будь-яке відступлення від положень надзвичайних законів може призвести до грубих порушень законності та, як наслідок, до обмеження права, свобод і законних інтересів громадян, які в умовах дії надзвичайного законодавства стають найбільш вразливими [7, с.19-21].

Кримінальне процесуальне законодавство в умовах надзвичайних правових режимів логічно розглядати у діалектичному зв'язку із іншими нормативними джерелами, які безсумнівно здійснюють вплив на процеси праворегулювання відносно цієї сфери за екстраординарних умов.

Регламентация кримінальних процесуальних відносин в умовах надзвичайних правових режимів має гібридну природу, адже наряду із законодавством, яке функціонує в умовах нормальної життєдіяльності держави та суспільства, невід'ємним регулятором є норми, які відносяться до надзвичайного законодавства. І, як справедливо зазначає О. С. Барчук, важливою умовою ефективності дії надзвичайного закону, є відповідність його нормативних положень стану суспільства і держави *та тим відносинам*, що потребують негайної регламентації у зв'язку із кризовим для суспільства і держави станом, отже нормативні положення надзвичайного закону мають цілком відповідати всім *умовам* того стану, в яких знаходиться суспільство та держава [3, с.187]. Не є виключенням і норми кримінального процесуального законодавства.

Специфіка регулювання кримінальних процесуальних правовідносин в умовах надзвичайних правових режимів полягає у тому, що вони регулюються не тільки загальними нормами і законодавством, яке діє в умовах нормальної життєдіяльності, а й надзвичайними законами, які мають свою специфіку застосування та відповідно впливають на особливості регулювання сфери кримінального провадження.

О. С. Барчук серед спеціальних факторів ефективної дії надзвичайних законів викоремлює наступні:

#### 1. За особливостями дії:

– *територіальні фактори* ефективності дії надзвичайних законів. Це умови дії законів, які визначають просторову сферу

їх дії, відповідні фактори є важливими в процесі дії надзвичайних законів. Відомо, що дія надзвичайних законів може обмежуватися просторовими межами, які залежать від територіальних меж поширення надзвичайної ситуації, тобто чи в межах всієї держави чи на окремих територіях;

– *часові фактори* ефективності дії надзвичайних законів, тобто умови, які визначають часові особливості дії надзвичайних законів, адже відомо, що однією із основних рис надзвичайних законів є їх тимчасовий характер [3, с.207].

Враховуючи особливий статус тимчасово окупованих територій, а також територій на яких проводилася АТО / ООС, слід говорити про нестабільність дії низки положень щодо особливого порядку провадження на таких територіях. На це впливає: можлива змінюваність переліку територій, які були віднесені до району проведення АТО / ООС, тимчасово окупованих територій.

До особливостей правового регулювання кримінального провадження в умовах надзвичайних правових режимів характеризується унормуванням значною кількістю банкетних норм, наведених у надзвичайних законах. При цьому вони можуть відсилати до міжнародних нормативно-правових актів, інших «загальних» та «надзвичайних» законів, підзаконних нормативно-правових актів. Слід констатувати багаторівневе регулювання окремих питань, пов'язаних із тимчасово окупованими територіями, нормами національного законодавства та міжнародного кримінального, міжнародного гуманітарного, міжнародного права прав людини, що також ускладнює їх розуміння та правозастосування.

«Активация» та «деактивация» такого законодавства пов'язана не тільки із введенням / припиненням у державі відповідного виду надзвичайного правового режиму, а й з дотриманням державою у таких випадках міжнародних зобов'язань (відступ від конвенційних зобов'язань та дотримання встановленої процедури щодо інформування про дерогацію – ст. 15 КЗПІ та ст. 4 МППГП), прийняттям міжнародних правових рішень (наприклад, Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 68/262 «Територіальна цілісність України» [8]; визнання міжнародними юрисдикційними органами окупації територій України; розгляд МКС Офісом Прокурора МКС заяви «Ситуація в Україні» [9]; Угода між Україною та Королівством Нідерландів про міжнародне правове співробітництво щодо злочинів, пов'язаних зі збиттям літака рейсу МН17 Малайзійських авіаліній 17 липня 2014 року) [10], що створює передумови для використання додаткового нормативного арсеналу, у т.ч. у сфері кримінального провадження.

Таким чином, за дією кримінального процесуального законодавства щодо кримінальних проваджень в умовах надзвичайних правових режимів слід констатувати дію права до випадку *ad hoc*, адже передумови, при яких об'єктивно необхідне застосування таких норм, можуть більше не з'явитися (оскільки на цей час реальні загрози стануть лише потенційними) [5, с.34]. Формування законодавства, що забезпечує кримінальне провадження в умовах надзвичайних правових режимів характеризується стихійністю прийняття відповідних нормативно-правових актів. Так, до настання подій та обставин, які стали підставою введення режиму АТО / ООС, тимчасової окупації окремих територій України, у національному кримінальному процесуальному законодавстві та надзвичайних законах майже не було сформовано та прийнято норм, які б регулювали провадження у таких умовах. Зміни, які періодично вносяться у таке



законодавство також вказують на відсутність єдиної державної концепції щодо законодавства у зазначеній сфері та формується, скоріше, під впливом правозастосовної практики, яка вказує на проблеми праворегулювання та правозастосування цієї сфери правовідносин. Це свідчить про фрагментарність правового забезпечення кримінальної процесуальної діяльності, відсутністю прогностичного підходу законодавця до цієї сфери праворегулювання, реактивними (прийняття нормативних актів з настанням фактичних обставин, що унеможливають нормальне функціонування кримінальних процесуальних інститутів в умовах надзвичайних правових режимів), а не проактивними діями (прийняття нормативних актів до настання таких фактичних обставин). У той же час для надзвичайного законодавства необхідним є дотримання балансу оперативності прийняття та їх обґрунтованості та виваженості, правової визначеності, урахування специфіки правового режиму та його впливу на відповідну сферу правовідносин.

#### *Література:*

- Басов А.В. Адміністративно правовий режим надзвичайного стану: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 . X., 2007. 19 с.
- Кузніченко С.О. Надзвичайне законодавство України: теоретичні засади формування та розвитку. *Форум права*. 2008. №1. С. 245-249.
- Барчук О. С. Надзвичайні закони в системі законодавства: теоретико-правові аспекти: дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 (081-право). Київ, 2019. 257 с.
- Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції: Закон України № 1631-VII від 12.08.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1631-18#n5>
- Лазукова О. В. Особливий режим досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 . X., 2018. 276 с.
- Харечко Н.В. Адміністративно-правовий режим воєнного стану: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 . Сімферополь, 2011. 206 с.
- Зиборов О. В. Институт военного положения по российскому праву (историко-правовое исследование): дисс. канд. юрид. наук. 12.00.01. М., 2002. 222 с.
- Резолюція Генеральної Асамблеї ООН «Територіальна цілісність України» № 68/262 від 27.03.2014 р. URL: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/68/262](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/262)
- Report on Preliminary Examination Activities (2019). 5 December 2019: URL: <https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/191205-repotp-PE.pdf>.
- Угода між Україною та Королівством Нідерландів про міжнародне правове співробітництво щодо злочинів, пов'язаних зі збиттям літака рейсу MH17 Малайзійських авіаліній 17 липня 2014 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/528\\_002-17#n2](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/528_002-17#n2)

#### **Teteriatnyk H. Certain issues of legal regulation of criminal proceedings in conditions of extraordinary legal regimes**

**Summary.** The article describes the current state and specifics of regulatory support of criminal proceedings in emergency legal regimes. The factors and reasons for the adoption of emergency laws, which correlate with the factors that cause the need for such legal regulation, are analyzed. It is noted that for most emergency legal regimes we should talk about the multifactorial causes of their occurrence and, accordingly, the factors of their impact on various areas of legal relations.

The provisions of the CPC of Ukraine and normative legal acts concerning the special regime of pre-trial investigation in the conditions of martial law, state of emergency or in the area of anti-terrorist operation are considered and it is stated that a number of normative unresolved issues remained out of the legislator's attention. , ensuring the rights, freedoms and legitimate interests of its participants, the unity of law enforcement practice, etc.

The general factors influencing the legal regulation of criminal proceedings in the conditions of emergency legal regimes, which fix the specifics of the pre-trial investigation procedure, are singled out and characterized.

Based on the analysis of international documents of universal and regional nature, as well as the legal positions of the ECtHR, it is concluded that criminal procedural law in emergency legal regimes is logical to consider in dialectical connection with other normative sources that undoubtedly influence the regulatory process in this area. under extraordinary conditions. The formation of legislation that provides for criminal proceedings in emergency legal regimes is characterized by the spontaneous adoption of relevant regulations

It is determined that the specifics of regulation of criminal procedural legal relations in emergency legal regimes is that they are regulated not only by general norms and legislation that operates in normal life, but also by emergency laws, which have their own specific application and accordingly affect the features of regulation. spheres of criminal proceedings.

**Key words:** criminal proceedings, pre-trial investigation, emergency legal regimes, legal regulation, emergency legislation, legal certainty.