

О. О. ШУМІЛО

Ольга Олексіївна Шуміло, молодший науковий співробітник НДІ вивчення проблем злочинності імені академіка В.В. Сташиса НАПрН України

СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ АНАЛІЗ ОРГАНІВ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ В ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄС

Сьогодні українська державність знаходиться у вирі історико-політичних подій, що супроводжується кардинальними змінами у вітчизняному законодавстві. Разом із тим досвід проведення державних реформ в Україні, в тому числі судово-правових, повною мірою свідчить про те, що найбільший їх ефект досягався в тому випадку, коли вони здійснювалися з урахуванням комплексних змін різних сфер державного і суспільного життя: соціальної, духовної, економічної, культурної, політичної.

У зв'язку із тривалим кризовим станом, що намітився ще у 80-х рр. минулого століття, особливої значущості на даному етапі судово-правової реформи набуває пошук оптимальних моделей досудового та судового провадження, від ефективної організації якого багато в чому залежить розв'язання завдань судочинства на наступних стадіях руху кримінальної справи. У країнах Європи органи кримінальної юстиції мають різну структуру, повноваження та порядок підпорядкованості, тому що побудова системи державних органів, у тому числі кримінальної юстиції, є суверенною справою кожної країни. Про це свідчить досвід окремих європейських країн, які відповідно до вимог Євросоюзу реформують системи органів кримінальної юстиції з урахуванням національних особливостей¹.

Для з'ясування питань, що є предметом дослідження у цій статті, доцільно послідовно розглянути особливості побудови: 1) органів обвинувачення; 2) судової системи; 3) органів міліції (поліції); 4) органів досудового розслідування у країнах-членах ЄС.

Органи обвинувачення. Аналіз міжнародних документів свідчить, що у більшості країн ЄС органи прокуратури виконують насамперед функції в рамках кримінального судочинства. Це відображено у Керівних принципах ООН щодо ролі державних обвинувачів, прийнятих на Восьмому Конгресі ООН з попередження злочинності та поведіння з правопорушниками 27 серпня – 7 вересня 1990 р., у Рекомендації Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи Щодо ролі прокуратури у системі кримінального судочинства, схвалений 6 жовтня 2000 р., Стандартах професійної відповідальності та викладі основних обов'язків і прав прокурорів, розроблених Міжнародною асоціацією прокурорів у 1999 р.², висновках Консультативної радо європейських прокурорів та Венеціанської комісії РЄ.

Серед усіх 47 держав-членів Ради Європи можна виокремити три типи назв органів обвинувачення: 1) найменування, яке спрямовує відповідні служби на захист публічних чи державних інтересів: у Румунії – «Ministerul Public». Службовців органу називають «magistrați», а підрозділи – «parchetului»; 2) найменування, яке спрямовує відповідні служби виключно на державне (публічне) обвинувачення: в Угорщині – «ügyészségi» (служба обвинувачення); «ügyészség» (обвинувач); 3) пострадянське найменування органів обвинувачення. «Прокуратура» і «прокурори» у трьох державах колишнього «соціалістичного табору» (Польщі, Словаччині, Болгарії). Слід зазначити, що переважна більшість зазначених держав обмежила повноваження своїх служб публічного представництва питаннями кримінального обвинувачення. І залишення цієї назви у державах Західної Європи є даниною історичній традиції.

Цілком очевидно, що, обговорюючи проблему про місце прокуратури у системі органів державної влади, не можна обійти і не менш важливе питання – про її роль у суспільстві та державному устрої. Досвід зарубіжних країн також свідчить, що існують різні варіанти вирішення питання про місце прокуратури у державному механізмі. Так, за цією ознакою В. В. Голоша виділяє декілька груп країн, в яких застосовуються такі основні концепції прокурорської діяльності: 1) країни, де прокуратура діє у складі Міністерства юстиції, хоча при цьому може належати до органів правосуддя і діяти при судах, а прокурори можуть належати до суддівського корпусу (магістратури) (Польща, США, Франція, Бельгія, Нідерланди, Данія, ФРН, Японія); 2) країни, де прокуратура входить до складу виконавчої гілки влади³ або підпорядковується главі держави (Угорщина)⁴.

Якщо наявність прокурорської влади ніхто не заперечує, то віднесення її до однієї з традиційних гілок влади є проблематичним, і це насамперед пов'язано з тим, що прокурорська влада істотно відрізняється від інших її гілок⁵. Більш раціональною, на нашу думку, є досить поширена у науковій літературі концепція, відповідно до якої прокуратура належить до окремої гілки влади, – контрольно-наглядової. Як зазначав академік Ю. М. Грошевий, особливістю цієї гілки влади є те, що використовуючи певні важелі держава забезпечує додержання законності, верховенство Конституції у всій нормотворчій та правозастосовній діяльності й верховенство права у цілому⁶.

До функціональних обов'язків прокуратури Угорщини, Польщі, Румунії належать участь у розробці заходів запобігання злочинам та іншим правопорушенням. Прокуратура Польщі координує діяльність у галузі переслідування злочинів інших державних органів (п. 7 ст. 3)⁷.

Судові органи. Аналіз судових систем основних європейських країн дає виявити три основні моделі спеціалізації судової діяльності.

По-перше, існують судові системи, які включають судові органи, що здійснюють всі види судової юрисдикції. Такі судові системи мають назву внутрішньо спеціалізованих. На практиці це означає, що будь-який суд (за традиційною назвою – суд загальної або ординарної юрисдикції) у межах відповідної інстанції розглядає всі можливі категорії справ: цивільні, кримінальні, сімейні, адміністративні, трудові, конституційні, податкові тощо. У складі такого суду зазвичай виділяються самостійні структурні підрозділи (присутності, колегії, палати, склади), які спеціалізуються на розгляді однієї або декількох східних категорій справ. Найбільш характерним у такому випадку є наявність загального суду, що об'єднує у своєму складі цивільний і кримінальний підрозділи. Такий підхід становить основу судової системи США, Буркіна-Фасо, В'єтнаму, Китаю, Естонії, Польщі⁸.

Досить показовою в аспекті втілення принципу внутрішньої спеціалізації суддів і можливості його застосування в Україні є судова система Республіки Польща. Відповідно до Конституції Республіки Польща (ст.ст. 173–182), Закону про устрій загальних судів від 27 липня 2001 р. загальними судами є районні, окружні та апеляційні суди. Районні суди є основною ланкою судової системи, адже вони, як суди першої інстанції, вирішують більшість справ з питань цивільного, сімейного й опікунського, кримінального і трудового права, права соціального страхування, за винятком справ, віднесених до юрисдикції інших судів за законом.

Друга організаційна модель судової системи передбачає зовнішню спеціалізацію, тобто виокремлення із системи загальних судів самостійних спеціалізованих підсистем. Критеріями для відокремлення виступають насамперед основні предметні повноваження судової влади. Цивільні, кримінальні та ряд інших справ розглядають суди загальної юрисдикції, адміністративні справи – адміністративні суди, а конституційний контроль здійснюють конституційні суди. Так, наприклад, у цілому виглядає судова система Італії⁹. Однак у деяких країнах спеціалізація розвинута більше. Найяскравіший приклад такої полісистемності – Федеративна Республіка Німеччини. У цій країні існує шість відносно самостійних підсистем: загальної юрисдикції (чотирирівнева – дільничні суди, земельні суди, верховні земельні суди, Верховний Федеральний суд); конституційної юстиції (складаються із судів двох рівнів – федерального і конституційного судів земель); адміністративної юстиції (трирівнева – Федеральний Суд, вищі земельні адміністративні суди, адміністративні суди першої інстанції); фінансові суди (дворівнева – суд першої інстанції і Федеральний фінансовий суд); трудові суди (трирівнева – трудові суди першої інстанції, земельні трудові суди і Федеральний трудовий суд); соціальні суди (соціальні суди, земельні соціальні суди, Федеральний соціальний суд). Єдність судової системи за таких умов забезпечується, з одного боку, Об'єднаним сенатом верховних федеральних судів, а з іншого, – Федеральним Конституційним Судом у випадках, передбачених законом¹⁰.

Третя організаційна модель за критерієм спеціалізації (скоріше змішана, проте досить самостійна) поєднує риси першої і другої моделей. Система загальних судів у своєму складі судів першої інстанції містить відокремлені спеціалізовані суди (іноді з ознаками квазісудових установ), а апеляційні суди або Верховний Суд є єдиними для всіх судів. Так, у Франції в межах підсистеми судів загальної юрисдикції існують суди загальної юрисдикції малої інстанції (цивільні справи), відповідні їм за рівнем поліцейські трибунали (кримінальні справи), а також спеціалізовані кримінальні суди – ювенальні, морські й воєнні – і спеціалізовані цивільні суди – торгові суди (складаються із представників підприємців, фахівців у галузі торгівлі), ради прюдомів або примирювальні комісії, комісії соціального страхування, комісії з питань оренди сільськогосподарських земель. В апеляційному суді утворюються відповідні палати із розгляду різних категорій справ, а очолює всю судову систему Касаційний суд Франції¹¹.

Національні правові й історичні традиції обумовлюють велике різноманіття видів судових юрисдикцій. Аналіз судових систем країн ЄС дає змогу виділити такі види спеціалізованих судових установ: 1) конституційні; 2) адміністративні (у тому числі фінансові, патентні, дисциплінарні); 3) ювенальні (сімейні); 4) слідчі; 5) військові; 6) комерційні; 7) із соціальних питань; 8) із розгляду конфліктів юрисдикцій; 9) пенітенціарні; 10) мирові. Спеціалізація в побудові судової системи проявляється у двох формах: внутрішній (шляхом призначення спеціалізованих судових складів у структурі суду) та зовнішній (шляхом утворення відокремлених судових підсистем із спеціальною юрисдикцією). Для країн ЄС притаманна широка спеціалізація як внутрішньої, так і зовнішньої спеціалізації судової системи. Як правило, у Європі існує організаційний розподіл першої інстанції на два рівні: юрисдикція першого низового рівня поширюється на незначні правопорушення, цивільні спори невеликої суми та інші нескладні справи, а суди другого рівня розглядають усі інші справи у першій інстанції. При цьому суди першого рівня мають різні назви – суди малої інстанції (Франція), мирові суди (Італія, Іспанія, Португалія), але усі вони є судами обмеженою юрисдикції¹².

У європейських країнах основною ланкою кримінальної юстиції є слідчий (мировий) суддя. Представник судової влади на підставі не «матеріалів», а винятково на підставі наданих стороною обвинувачення доказів приймає рішення про арешт (взяття під варту), обшук, виїмку, зняття інформації з каналів зв'язку, проведення оперативно-розшукових заходів. При цьому, наприклад, рішення про арешт особи суддя приймає на підставі тих фактів та матеріалів, які були надані для ознайомлення адвокатуві (рішення приймається лише в режимі змагальної процедури). При взятті під варту суддя обов'язково допитує особу, тобто,

він отримує і закріплює докази та на їх підставі приймає рішення про тимчасове обмеження конституційних прав і свобод обвинуваченого. У більшості країн Західної Європи поліція зобов'язана доповідати про злочинну подію слідчому судді, який провадить розслідування самостійно або за допомоги співробітників поліції. І тільки після цього матеріали справи передаються до прокуратури, яка порушує кримінальне переслідування. Як зазначає Ю. В. Скрипіна, функції слідчих суддів в країнах Європи виконують суди загальної юрисдикції або спеціалізовані судді (слідчий суддя або слідчий суддя у справах неповнолітніх). Ці органи наділені досить широкими повноваженнями саме на досудових стадіях кримінального провадження¹³.

Органи міліції. Згідно з Резолюцією ПАРЕ № 690 (1979) «Про Декларацію про поліцію» поліцейські сили є публічною службою, створеною відповідно до закону, яка повинна нести відповідальність за підтримання та забезпечення правопорядку¹⁴. У найменуваннях правоохоронних органів різних країн важко простежити системність, адже такі назви у багатьох випадках є історичними. Причому схожі назви – поліція, гвардія, жандармерія, констеблі, маршали, шерифи – в різних країнах можуть бути асоційовані з різними правоохоронними функціями. Історично правоохоронні органи створювались двома джерелами влади – суверенами (урядами у сучасній інтерпретації) і місцевими громадами. Звідси походить розподіл сучасних правоохоронних органів на центральні (федеральні, загальнонаціональні) і місцеві (муниципальні, регіональні). Загальнонаціональні органи поліції фінансуються із державного бюджету й підпорядковуються Міністерству внутрішніх справ. Щодо місцевих органів міліції, то вони засновуються й утримуються місцевими громадами. Критерієм розмежування повноважень загальнонаціональних та регіональних органів міліції є тяжкість правопорушення. Низовій, первинній ланці належить, як правило, провідне місце в системі органів кримінальної юстиції, оскільки вони розслідують основну масу кримінальних правопорушень, тоді як загальнонаціональні органи міліції займаються найбільш складними та небезпечними злочинами (приміром, тероризм, злочини проти національної безпеки, організована та наркозлочинність тощо).

У ФРН органи поліції поділяються на федеральні та регіональні (поліція земель). Поліція ФРН працює у складі міністерства внутрішніх справ. Федеральна кримінальна поліція як спільна служба федерації і земель створена в 1951 р. для боротьби з кримінальною злочинністю на території федерації. Вона може сама провадити кримінальне переслідування на прохання земельної влади або за розпорядженням федерального міністра внутрішніх справ, при цьому Федеральна кримінальна поліція є центром інформації та зв'язку між усіма поліцейськими службами Німеччини із запобігання злочинам. До основної сфери діяльності Федеральної кримінальної поліції Німеччини належить: боротьба зі злочинами, пов'язаними з наркотиками, фальшивомонетництвом, з використанням зброї та вибухівки; злочинами, що мають політичне забарвлення тощо. Допоміжну сферу діяльності (на прохання або за наказом) становить розслідування злочинів, за які передбачається смертна кара; злочинів проти власності; економічних злочинів; а також запобігання терористичній діяльності¹⁵.

Органи досудового розслідування. Аналіз вітчизняної наукової юридичної літератури та законодавства країн ЄС свідчить про те, що існує два концептуальні підходи до побудови системи органів досудового розслідування: централізований та диференційований. Модель централізації передбачає концентрацію переважної більшості повноважень щодо виявлення й розслідування злочинів в єдиному органі. Приміром, у Республіці Молдова процесуальною фігурою, яка безпосередньо здійснює досудове розслідування, є офіцер з кримінального переслідування (ст. 57 КПК Республіки Молдова). Він наділений правом провадження слідчих та розшукових дій (проте порушення кримінальної справи, пред'явлення особі обвинувачення, обрання запобіжного заходу, складання обвинувального висновку є виключною компетенцією прокурора).

Як зазначає В. І. Фаринник, частина країн ЄС фактично повністю відмовилися від досудового слідства у його «класичному» розумінні. Специфікою кримінального процесу цих держав є те, що досудове провадження за кримінально-процесуальним законодавством в основному проводиться у формі поліцейсько-прокурорського дізнання, головна ж роль у встановленні обставин вчинення кримінального діяння відводиться судовому слідству (яке проходить з суворим дотриманням принципу змагальності сторін та «реальної» участі судді (суду) у слідчих діях)¹⁶. Наприклад, ФРН ще у 1974 р. відмовилася від досудового слідства, яке «замінено» поліцейським дізнанням під безпосереднім керівництвом прокурора або слідчого судді (§ 169 КПК ФРН). Таким чином, прокурор самостійно проводить розслідування у кримінальних справах і лише він наділений функцією обвинувачення з подальшим його підтриманням при розгляді справи в суді. Диференційована модель органів досудового розслідування передбачає наявність декількох структур, відповідальних за виявлення та розслідування злочинів. Приміром, у КПК Франції (1958 р.) закріплено дві форми досудового розслідування: попереднє судове слідство, здійснюване судовими чиновниками – слідчими суддями, та дізнання, або поліцейське розслідування, що здійснюється прокуратурою й судовою поліцією. Досудове слідство відбувається лише за однією з трьох категорій кримінальних справ – у справах про злочини. Але й тут судовому слідству зазвичай передує поліцейське розслідування. Судове слідство за іншими категоріями справ, як правило, не провадиться¹⁷.

На думку М. І. Сірого, базовим для демократичних правових систем Європи у частині попереднього розслідування залишається положення про те, що поліція здійснює лише агентурну й розшукову роботу, а також є інструментом примусу при затриманні підозрюваних, арештах, обшуках тощо. Вона не має власних повноважень на проведення офіційних допитів, впізнання, призначення судової експертизи, тобто не уповноважена самостійно й на власний розсуд здійснювати процесуальні дії (досудове слідство). Основними суб'єктами вчинення слідчих дій на досудових стадіях (виконання діяльності із закріплення доказів) є орга-

ни судової влади (мирові судді, магістрати, слідчі судді) та прокуратура під наглядом останніх¹⁸. Така модель обґрунтовується неприпустимістю поєднання різних процесуальних функцій в єдиному органі, що призводить до упередженості при розслідуванні кримінальних справ.

Виклавши головні структурно-функціональні аспекти існування кримінальної юстиції в країнах ЄС, можна зробити основний висновок: збалансована система кримінальної юстиції є запорукою ефективного захисту прав і свобод окремих осіб та їх об'єднань. Однак для належного розвитку в Україні кримінальної юстиції не вистачає правової бази, і ця прогалина в законодавстві повинна бути якнайскоріше ліквідована шляхом послідовного проведення реформ у галузі кримінального процесу, спираючись, в тому числі, й на позитивний досвід зарубіжних держав.

¹ Шишолін П. А. Бачення концепцій реформування правоохоронних органів / П. А. Шишолін // Реформування системи правоохоронних органів України та міжнародний досвід трансформації поліції в країнах Центральної та Східної Європи : Матеріали міжнар. «круглого столу» (м. Київ, 14 жовт. 2005 р.) / Нац. інст. пробл. міжнар. безпеки при Раді нац. безпеки і оборони України ; за заг. ред. О. С. Бодрука. – К. : НІПМБ, 2006. – 190 с. – С. 38. – С. 36–39.

² Лапкін А. В. Правові основи прокурорської діяльності : наук.-практ. посіб. / А. В. Лапкін. – 2-ге вид., змінене і доп. – Х. : Право, 2013. – 320 с.

³ Голоша В. В. Місце прокуратури в системі органів державної влади / В. В. Голоша // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 478–485. – С. 478.

⁴ Там само. – С. 479.

⁵ Там само. – С. 479.

⁶ Грошевой Ю. М. Прокуратура в системе «сдержек и противовесов» в разграничении и взаимодействии властей / Ю. М. Грошевой // Ген. Прокуратура Украины : матер. науч.-практ. конф. – К., 1996. – С. 29–34.

⁷ Мичко М. Про статус прокуратури в європейських державах постсоціалістичного простору / М. Мичко : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravoznavec.com.ua/period/article/561/%CC> – Заголовок з екрана.

⁸ Див.: Абросимова Е. Б. Суд в системе разделения властей: российская модель (конституционно-теоретические аспекты) : учеб. пособ. / Е. Б. Абросимова. – М. : Проспект, 2002. – 112 с. – С. 26–31; Судебные системы европейских стран / пер. с фр. Д. И. Васильева и с англ. О. Ю. Кобякова. – М. : Междунар. отношения, 2002. – 336 с.; Судебные системы западных государств / Ю. П. Урьяс, В. А. Туманов, С. А. Егоров и др. – М. : Наука, 1991. – 240 с.

⁹ Шишкін В. І. Судові системи країн світу : навч. посіб. : у 3 кн. / В. І. Шишкін. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – Кн. 2. – 336 с. – С. 245–247.

¹⁰ Там само. – С. 10–80.

¹¹ Там само. – С. 114–134.

¹² Судебные системы европейских стран / пер. с фр. Д. И. Васильева и с англ. О. Ю. Кобякова. – М. : Междунар. отношения, 2002. – 336 с.; Судебные системы западных государств / Ю. П. Урьяс, В. А. Туманов, С. А. Егоров и др. – М. : Наука, 1991. – 240 с.; Назаров І. В. Судові системи країн ЄС та України: генезис та порівняння : моногр. / В. І. Назаров. – Х. : Фінн, 2011. – 432 с.

¹³ Скрипін Ю. В. Слідчий судді в системі кримінально-процесуальної діяльності (порівняльно-правове дослідження) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 – кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза / Ю. В. Скрипін. – Х., 2008. – 20 с.

¹⁴ Про Декларацію про поліцію : Резолюція ПАРЕ № 690 (1979) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rezol.pdf> – Заголовок з екрана.

¹⁵ Порівняльне правознавство : курс лекцій / [Л. В. Голяк, А. С. Мацко, О. В. Тюріна]. – К. : МАУП, 2004. – 200 с. – С. 152–153.

¹⁶ Фаринник В. І. Досудове слідство у кримінальному судочинстві України: стан та перспективи реформування / В. І. Фаринник // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України : зб. наук. праць. – 2010. – № 1. – С. 58.

¹⁷ Порівняльне правознавство : [курс лекцій] / [Л. В. Голяк, А. С. Мацко, О. В. Тюріна]. – К. : МАУП, 2004. – 200 с. – С. 168–170.

¹⁸ Сірий М. І. Реформи правоохоронних органів у Європі й Україні / М. І. Сірий // Вісник Верховного Суду України. – 2006. – № 8 (72). – С. 24–30. – С. 27.

Резюме

Шуміло О. О. Структурно-функціональний аналіз органів кримінальної юстиції в державах-членах ЄС.

Стаття присвячена структурно-функціональному аналізу побудови органів кримінальної юстиції відповідно до європейських стандартів та практики міжнародних судових інституцій. Виділено процедурний та функціонально-інституціональний аспекти системи органів кримінальної юстиції. Доведено, що дієвість вказаної системи суттєвою мірою залежить від вдалого розподілу функцій і повноважень органів та посадових осіб, які становлять її елементи. Ретельно досліджено європейські стандарти організації та функціонування органів кримінальної юстиції, зокрема моделі досудового провадження, слідства, державного обвинувачення та суду. Обґрунтовано, що подальше реформування вітчизняних органів кримінальної юстиції має відбуватися з урахуванням кращого досвіду європейських країн та визнаних міжнародних стандартів.

Ключові слова: органи кримінальної юстиції, прокуратура, правоохоронні органи, поліція, повноваження органів кримінальної юстиції.

Резюме

Шумило О. А. Структурно-функциональный анализ органов уголовной юстиции в государствах-членах ЕС.

Статья посвящена структурно-функциональному анализу построения органов уголовной юстиции в соответствии с европейскими стандартами и практики международных судебных учреждений. Выделен процедурный и функционально-институ-

ациональний аспекти системи органів уголовної юстиції. Доказано, що дійсність указанної системи в суттєвній ступені залежить від удачного розподілу функцій і повноважень органів і посадових осіб, які становлять її елементи. Тщательно досліджені європейські стандарти організації і функціонування органів уголовної юстиції, в частині, моделі досудового виробництва, слідства, державного обвинення і суду. Обосновано, що подальше реформування вітчизняних органів уголовної юстиції повинно відбуватися з урахуванням кращого досвіду європейських країн і визнаних міжнародних стандартів.

Ключевые слова: органи уголовной юстиции, прокуратура, правоохранительные органы, полиция, полномочия органов уголовной юстиции.

Summary

Shumilo O. Structural and functional analysis of criminal justice bodies in EU Member States.

The article is devoted to the structural and functional analysis of the bodies of criminal justice in accordance with European standards and practices of international judicial institutions. Procedural and functional and institutional aspects of the system of criminal justice have been outlined. It has been proved that the effectiveness of the said system essentially depends on the successful distribution of functions and powers of bodies and officials that make up its elements. The European standards organization and functioning of the criminal justice system, in particular, the model pre-trial proceedings, the investigation, the public prosecution and the court have been thoroughly studied. It has been stated that the further reform of domestic criminal justice should be done taking into account the best practices of European countries and internationally recognized standards.

Key words: bodies of criminal justice, prosecutors office, law-enforcement agencies, the police, the powers of the criminal justice system.