

СУЧАСНИЙ СТАН ІНСТИТУЦІЙНОГО БАЛАНСУ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Анотація. *Якісне функціонування системи кримінального правосуддя на засадах верховенства права є одним із важливих індикаторів побудови правової, демократичної держави. Ця система передбачає злагоджену роботу багатьох компонентів: розмежування повноважень, належне правове забезпечення, компетентність персоналу, існування стратегії реформ. Проблеми інституційної рівноваги, які вбачаються у впровадженні несистемних змін, політизації кримінального процесу, дублюванні функцій або блокуванні призначення керівників окремих державних інституцій, корупція та між-інституційні конфлікти, беззаперечно, негативно впливають на реалізацію права на справедливий суд. Отже, доречність та важливість порушеної теми є незаперечною. Метою дослідження є опис сучасного стану інституційного балансу в системі кримінального провадження. Для досягнення поставленої мети було використано логіко-аналітичні та соціологічні методи, порівняльний та структурно-системний підходи. Ідеї посиленої уваги до інституцій та інститутів як елементів організації соціального буття, запозичені в адепта теорії інституціоналізму Д. Норта та інших закордонних фахівців (М. Чамон, С. Платон, Ф. Фабріні, П. Крейг), отримали концептуальний розвиток. Це дозволило сформулювати авторське бачення понять «інституціоналізація кримінального провадження» та «інституційний баланс», структури інституційного середовища кримінального провадження, інституційних ризиків. Проведене дослідження показало проблеми у сфері інституційного забезпечення кримінального провадження: затягування або імітація реформ, політизація процесу формування інституцій, бюрократія, перевантаженість, внутрішня складність структур, корупція, інституційні конфлікти, відсутність єдиної стратегії розвитку інституційного середовища*

Ключові слова: *кримінальне провадження, повноваження, інституційний баланс, інституційне середовище, інституційні ризики, реформи*

Oksana M. Dufeniuk

Ph.D. in Law, Associate Professor

*Associate professor of the Department of Criminal Procedure and Criminalistic of the Faculty 1
Institute of Training Specialists for the Units of the National Police
Lviv State University of Internal Affairs*

THE CURRENT STATE OF THE INSTITUTIONAL BALANCE IN CRIMINAL PROCEEDINGS

Abstract. *The high-quality functioning of the criminal justice system based on the rule of law is one of the important indicators of a legal democratic state. This system includes the coordi-*

nated work of many components: distribution of authority, high-quality legal support, staff competence, vision of the reform strategy. The problems of institutional balance, which can be seen in non-systemic changes, politicization of the criminal process, duplication of functions or blocking the appointment of heads of some state institutions, corruption and inter-institutional conflicts, undoubtedly, have a negative impact on the realization of the right to a fair trial. Thus, the relevance and importance of the topic is undeniable. The aim of the study is to describe the current state of the institutional balance in the system of criminal proceedings. Logical-analytical and sociological methods, comparative and structural-systemic approaches were used to achieve this goal. Ideas about institutions and institutes as elements of the social life organization, borrowed from the supporter of institutional theory D. North and other foreign scientists (M. Chamon, S. Platon, F. Fabbrini, P. Craig), received conceptual development. This allowed formulating the author's vision of «institutionalization of criminal proceedings» and «institutional balance», the structure of the institutional environment of criminal proceedings, institutional risks. The study showed problems in the field of institutional support of criminal proceedings: postponement or imitation of reforms, politicization of the institution building process, bureaucracy, overburdening, internal complexity of structures, corruption, institutional conflicts, and lack of a unified strategy for further development of the institutional environment

Keywords: *criminal proceedings, powers, institutional balance, institutional environment, institutional risks, reforms*

ВСТУП

Ми живемо в епоху перманентних реформ державних інституцій, але при цьому суспільство не завжди відчуває суттєві зрушення. Часто ініційовані трансформації мають хаотичний характер, а перерозподіл зон впливу, механічне знищення одних та створення нових численних інституцій автоматично не призводить до отримання довгоочікуваних якісних результатів. Останні соціологічні опитування української молоді показали, що переважна більшість респондентів відносять до основних сучасних проблем в Україні, передусім, внутрішні проблеми управління в суспільстві, корупцію і хабарництво у вищих ешелонах влади, некомпетентність і бездіяльність політиків, беззаконня та безкарність, і тільки потім наводять зовнішні загрози територіальній цілісності, виклики в економічній та соціальній сферах [1, с. 37].

Відсутність стратегічного бачення реформ на інституційному рівні, відсутність розуміння впроваджених змін у довгостроковій перспективі породжує ситуацію, про яку влучно писав правник Ж.-П. Жак: «Громаді бракувало архітектора із загальним баченням будівлі, яка була побудована за допомогою послідовних прибудов» [2, с. 387]. Не оминув цей тренд і сферу інституційної інфраструктури кримінального провадження. Потуги реформування правоохоронних та судових органів відбуваються не завжди послідовно і часто під впливом політичних віянь.

Кримінальне провадження і політика мають парадоксальний бінарний зв'язок. Парадокс полягає в тому, що, з одного боку, реформи ініціюють і проводять політики, політична еліта, яка перебуває при владі, має важелі впливу, політичну волю та певне стратегічне бачення розвитку державних інституцій та її інститу-

ційних зв'язків, розбудовує інституційне середовище кримінального провадження. М. Шепітько підкреслює, що реалізація кримінально-процесуальної політики надзвичайно важлива для впровадження реального механізму досягнення мети кримінального правосуддя [3, с. 289]. З іншого боку, ці реформи мають гарантувати в майбутньому аполітичність кримінального процесу, мінімізувати політично вмотивоване втручання у діяльність правоохоронних та судових інституцій, створити умови для здійснення кримінального провадження на засадах верховенства права, законності, змагальності, неупередженості і т.д. У протилежному випадку матимемо кримінальне провадження як інструмент тоталітарного режиму для розправи з опонентами, що було характерним для доби радянської України, або корумповану систему, яка дбає тільки про власні інтереси, або нестійку, незлагоджену, розбалансовану систему, яка маскує безлад ілюзією шанування гуманістичних цінностей.

Жодна політична сила, як констатує В. Маляренко, не вивчала глибинних проблем, явищ та процесів у прокурорській та судовій системах [4]. Відтак професор підсумовує: «... протягом останніх 29 років в Україні під гаслами реформування з метою покращення діяльності судових, прокурорських та слідчих органів фактично йде їхнє нищення. Їх позбавляють певних функцій, ускладнюються правила діяльності, звільняють найбільш досвідчених професіоналів» [5].

Очевидно, що на етапі вироблення власної оптимальної інституційної моделі неможливо уникнути невдач, помилок та прогалин. Хиби інституційного балансу суттєво впливають на слідчу, судову та прокурорську практику, а разом з тим і на стан забезпечення в державі верховенства права та права на справедливий суд. Як наслідок, суспільство переживає чергову «кризу справедливості», що вбачається у виразі недовіри до судових та правоохоронних органів. При цьому руйнується авторитет державних інституцій, підривається легітимність реалізації владних повноважень.

Підтвердженням актуальності проблематики є приклади, коли наукова спільнота сигналізувала про необхідність дієвих реформ в частині розподілу функцій та повноважень, забезпечення ефективної між інституційної комунікації, зниження політичного впливу на діяльність інституцій тощо. Так, із переліку чинників, які суттєво знижують ефективність процесуальної діяльності на стадії досудового розслідування, запропонованого А. Степановим, більшість прямо стосуються питання інституційного балансу: недоліки правового регулювання діяльності суб'єктів, які здійснюють досудове розслідування; недоліки діяльності суб'єктів, які здійснюють контрольні та наглядові функції на етапі досудового розслідування; недоліки в системі обміну інформацією між суб'єктами сторони обвинувачення і т.д. [6, с. 15]. М. Городецька слушно вказує, що установа самих лише процесуальних прав та обов'язків учасників кримінального провадження недостатньо для забезпечення ефективного захисту їхніх інтересів. Їхні права та обов'язки мають бути змістовим наповненням предмета відання суб'єктів кримі-

нального судочинства [7, с. 331]. Про проблеми прокуратури в інституційній площині говорять і Л. Грицаєнко, Є. Невмержицький. На думку вчених, на порядку денному сьогодні стоять ключові питання забезпечення реальної незалежності прокурорів, деполітизації прокуратури, визначення місця прокуратури у системі гілок влади, визначенні функцій та повноважень, децентралізації органів прокуратури. Фахівці пропонують змінити процес призначення та звільнення Генерального прокурора, відмовитися від інституту висловлення недовіри Генеральному прокуророві, забезпечити особливе місце прокуратури в межах судової гілки влади і створити умови незалежності від політичних та бізнесових впливів, відмовитися від абсолютної вертикальної підпорядкованості органів прокуратури, надати автономію регіональним інституціям тощо [8, с. 366]. А. Марченко, оцінюючи досвід функціонування системи антикорупційних органів в Україні, серед основних проблем називає низький рівень комунікації антикорупційних органів між собою, координації ними своїх дій, а також можливість втручання в діяльність антикорупційних органів [9, с. 74].

Та попри фундаментальну цінність інституційного компонента для побудови збалансованої системи справедливого кримінального правосуддя, у науковій доктрині ця проблематика залишилася поза межами академічних дискусій і не отримала належної уваги, хоча ціннісний потенціал теорії інституціоналізму для визначення стратегії подальших кроків реформування системи кримінального правосуддя видається незаперечним.

З огляду на сказане, стає очевидною актуальність, доцільність та важливість концептуальної розробки питань інституційного балансу та визначення основних індикаторів, які сигналізують про наявність проблем у цій сфері.

1. МАТЕРІАЛИ І МЕТОДИ

Методологічну основу проведеного дослідження склала теорія інституціоналізму лауреата Нобелівської премії Д. Норта, який займався розробкою проблематики інститутів, інституцій та інституційних змін у соціально-економічному житті [10]. Переконавання вченого про те, що інституційні зміни детермінують розвиток суспільства у темпоральній проекції, і в такий спосіб стають ключем до розуміння історико-цивілізаційних змін, отримали подальший розвиток у різних галузях наукового знання. Видається доречним і в контексті правового дискурсу звернути увагу на інституційний компонент правозастосування, адже ініціативи впровадження досконалого закону за відсутності ефективного функціонування відповідних інституцій приречені на поразку, а норми права на обмеженість регуляторного впливу.

Предметом дослідження є теоретичні засади та практичні проблеми забезпечення інституційного балансу у кримінальному провадженні. Для більш чіткого розуміння запропонованої концепції доречно заздалегідь викласти окремі дефініції ключових понять. У контексті цього дослідження «інститутами» назива-

тимуться нортівські «правила гри», тобто певні формальні та неформальні норми, які регламентують кримінально-процесуальні відносини. Натомість «інституції» вважатимуться «гравцями», тобто суб'єктами, наділеними певним комплексом прав та обов'язків, повноважень та функцій у сфері кримінального провадження. Відповідно *процес інституціоналізації* у сфері кримінального провадження вважатимемо процесом «еволюції та розвитку інститутів та інституцій, необхідних для забезпечення виконання функцій органами досудового розслідування, прокуратури, суду та інших уповноважених суб'єктів в ході кримінального провадження, ефективної організації, управлінської діяльності, взаємодії, контролю, результатом якого є досягнення завдань, передбачених ст. 2 КПК України», а «*інституційний баланс у кримінальному провадженні*», своєю чергою, розглядатимемо як «нормативно врегульовану узгодженість функцій та повноважень різних органів державної влади з метою налагодження ефективної взаємодії між ними під час виконання завдань кримінального провадження» [11, с. 84, 85].

Вирішення дослідницьких завдань було б неможливим без застосування загальних методів когнітивної наукової діяльності, зокрема спостереження, опис, аналіз, синтез, узагальнення, компаративний та структурно-системний підходи. Важливе місце відводиться оцінці показників емпіричних даних, отриманих в результаті проведення власного соціологічного опитування. Це дозволило здійснити первинну діагностику стану інституційного балансу в кримінальному провадженні. До участі в опитуванні були запрошені практичні працівники територіальних органів Національної поліції, а саме органів дізнання та слідства. Представники державних інституцій висловили свої міркування з приводу того, які виклики та загрози існують у їхній службовій діяльності. І хоча дослідження ще триває, отримані результати вбачаються достатньо репрезентативними і дають змогу сформулювати певні проміжні висновки щодо сучасного стану інституційного забезпечення досудового розслідування кримінальних правопорушень на цьому найнижчому щаблі загальної інституційної інфраструктури кримінального процесу.

Важливе методологічне значення для дослідження мають також напрацювання Суду Європейського Союзу, який по суті започаткував фахову розмову про забезпечення «балансу повноважень» або «інституційної рівноваги» на офіційному рівні судової практики, що було зумовлено потребою розмежування обсягу повноважень між Європейським Парламентом, Радою Європейського Союзу та Європейською Комісією [12; 13]. Як зазначають закордонні фахівці (М. Чамон, С. Платон та ін.) йдеться про певні правила, які асоціюють із забезпеченням інституційної стабільності, тобто запобігання практиці необґрунтованого делегування, «перетягування», зменшення або збільшення обсягу, дублювання функцій та повноважень державних інституцій, забезпечення достатньої незалежності державних інституцій при виконанні своїх функцій, відсутність можливостей втручання в зону «чужих» повноважень і прерогатив [14, с. 375; 15, с. 3]. Ф. Фа-

бріні підкреслює, що принцип інституційного балансу вважається центральним елементом архітектури Європейського союзу, а П. Крейг додає, що основною метою інституційного балансу є служіння державних інституцій при ухваленні владних рішень загальносуспільному благу, а не інтересам вузького кола осіб [16, с. 4; 17]. Ці концептуальні положення транлюються на модель кримінального провадження в Україні і навіть побіжний огляд показує сьогодні наявність численних проблем та ризиків у цій сфері.

2. РЕЗУЛЬТАТИ І ОБГОВОРЕННЯ

Міжінституційні зв'язки іманентно «вшиті» в структуру кримінального провадження як струм в електромережі. По-перше, матеріали кримінального провадження формуються, передаються, перевіряються, контролюються, вивчаються уповноваженими особами державних інституцій, стають підставою для певних юридичних дій та рішень різних державних інституцій. По-друге, учасники кримінального провадження постійно або періодично контактують з уповноваженими особами державних інституцій. Все це відбувається у певному інституційному середовищі, структура якого формується численними компонентами (рисунок 1).



Рисунок 1. Інституційне середовище кримінального провадження

У правовій, демократичній державі, яка визнає фундаментальними засади верховенства права, законності, змагальності, неупередженості, розумності строків, доступу до справедливого правосуддя, таке інституційне середовище має бути сприятливим для реалізації цих функцій у повному обсязі та гарантування кон-

ституційних прав та дотримання належної правової процедури. Натомість інституційний дисбаланс руйнує методологічний фундамент гуманістичної парадигми. Розбалансована система кримінального правосуддя не дає почуття безпеки, захисту, впевненості у справедливому вирішенні справи, поглиблює прірву між очікуваннями та реальністю, а тому породжує хвилю невдоволення та недовіри суспільства до державних інституцій.

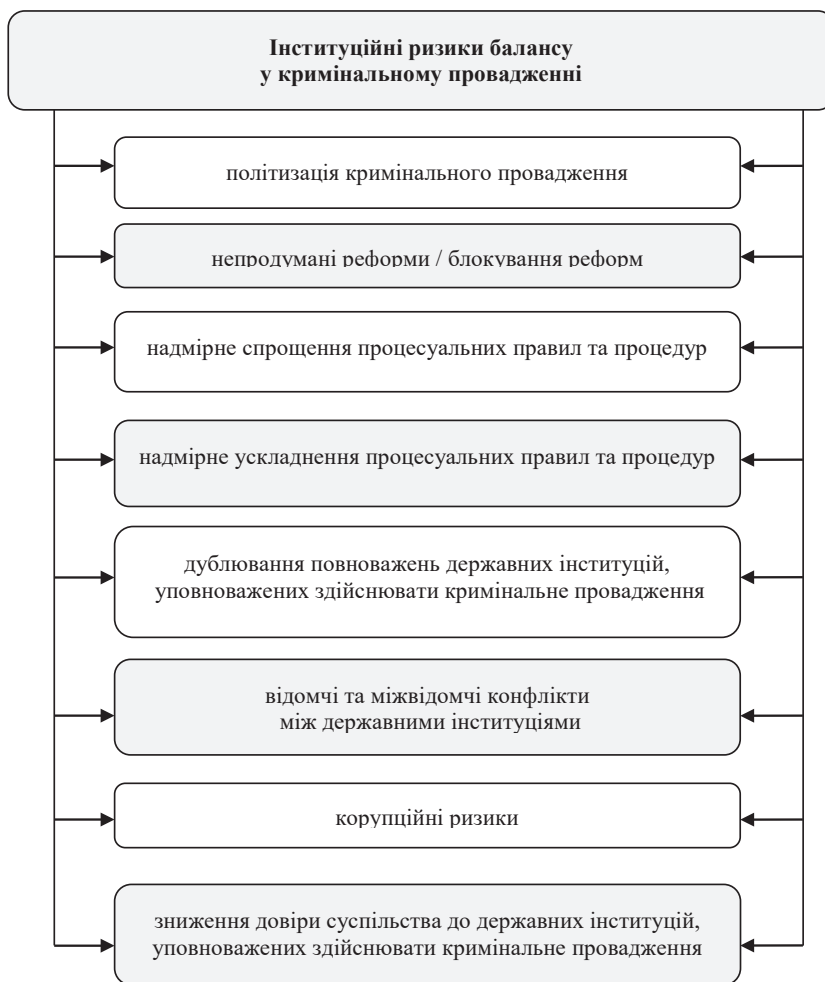


Рисунок 2. Інституційні ризики порушення інституційного балансу у кримінальному провадженні

Проведене дослідження дає підстави визначити основні ризики порушення балансу в інституційному середовищі кримінального провадження (рисунок 2). До таких віднесено політизацію кримінального процесу, що виявляється у наяв-

ності політично вмотивованих кримінальних переслідувань, відсутності політичної волі здійснювати ефективні реформи (блокування важливих реформ, призначень на посади уповноважених осіб). Інституційні ризики також вбачаються у відсутності стратегічного бачення кінцевого результату реформ; внаслідок чого вони мають несистемний характер; у надмірному спрощенні або ускладненні процедур; у дублюванні функцій та повноважень державних інституцій, уповноважених здійснювати кримінальне провадження; у наявності міжвідомчих та внутрішніх конфліктів; у корупції і т.д.

На перший погляд, все вище сказане є абстрактною теорією, однак вона має цілком реальні практичні приклади порушення інституційної рівноваги.

Кожна державна інституція наділена кримінально-процесуальною компетенцією, яка за словами Л. Лобойка, охоплює тріаду елементів: функції, предмет відання та владні повноваження [18, с. 25–26]. Для того, аби виконувати функції та користуватися повноваженнями, державна інституція повинна володіти процесуальною правоздатністю та дієздатністю, іншими словами, мати законні підстави створення та законні підстави здійснення певної кримінальної процесуальної діяльності [19, с. 144]. Відсутність процесуальної правоздатності та дієздатності органу, який приймає рішення у кримінальному провадженні, однозначно є неприйнятним. Однак в нашій історії інституційного розвитку системи органів кримінального переслідування відомі випадки, коли окремі суб'єкти діяли фактично поза межами закону.

Виведення у 2017 р. податковим законодавством підрозділів податкової міліції за межі правового поля мало б призвести до негайного припинення їх діяльності, однак на практиці цього не сталося. Як наслідок, невизначеність статусу слідчих Державної фіскальної служби породжувала численні проблеми у судовій практиці. Схожа ситуація склалася раніше, коли у 2015 р. на зміну слідчим підрозділам органів внутрішніх справ з'явилися слідчі підрозділи Національної поліції, проте у КПК вчасних відповідних змін внесено не було або відсутність у листопаді 2017 р. у слідчих прокуратури повноважень досудового розслідування злочинів, підслідних Державному бюро розслідувань (ДБР), яке на той час ще було на етапі створення і фізично не могло прийняти матеріали до свого провадження.

Можна згадати про існування колізій між положеннями ч. 4 ст. 216 КПК України, п. 1 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» та Законом України «Про Державну службу» щодо неможливості поєднання різних систем градації категорій посад державної служби для визначення персональної підслідності ДБР [20, с. 107; 21, с. 266–268; 22, с. 271–272]; відсутність механізму виступу кримінальних проваджень за рішенням Директора Національного антикорупційного бюро України (НАБУ), погодженим з прокурором, які перебувають у провадженні інших органів досудового розслідування чи прокуратури [23, с. 77]; відсутність повноважень в органів досудового розслідування ініцію-

вати проведення позапланових ревізій та перевірок [24, с. 159–161; 25, с. 136; 26, с. 115, 239–240; 27; 28]; відсутність понад рік керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП), що ставить під сумнів незалежність та ефективність функціонування усієї антикорупційної інфраструктури.

Ілюстративний приклад того, як «технічна проблема» прогалин у визначенні повноважень державних інституцій негативно впливає на інституційне середовище кримінального провадження, наведено в аналітичному дослідженні С. Крапивіна. Результати оцінки першого етапу впровадження дізнання в Україні показують, що під час цієї форми досудового розслідування доволі часто виникає потреба арешту майна, вилученого у затриманих осіб, проведення обшуків, проте відсутність прямої норми КПК, яка б уповноважувала дізнавачів звертатися з клопотаннями про арешт майна або дозвіл на проведення обшуку призводить до ситуації, коли дізнавач не може взяти участь у розгляді такого клопотання слідчим суддею. Відтак виникає додаткове навантаження на прокурорів, які зобов'язані такі клопотання подавати особисто. За словами керівництва дізнання та прокурорів, суди не приймають клопотання від дізнавачів через обставину неналежних, на їх думку, суб'єктів звернення [29, с. 26–27]. Чим аргументується логіка законодавця при встановленні таких відмінностей повноважень слідчого та дізнавача не зовсім зрозуміло, однак очевидним є порушення інституційного балансу, що має негативні наслідки не тільки у вигляді збільшення навантаження на прокурорів, але й зниження ефективності процесуального керівництва по інших кримінальних провадженнях, зменшення можливостей для оперативного реагування органами дізнання на отриману інформацію, зростання ймовірності втрати важливих доказів у кримінальному провадженні через бюрократичну тяганину.

Інституційні ризики вбачаються у величезному навантаженні на дізнавача, слідчого, прокурора, слідчого суддю. Жоден найкращий співробітник органу досудового розслідування не в змозі фізично запам'ятати обставини сотень кримінальних правопорушень, які має у своєму провадженні, а тим більше забезпечити якісне, системне планування та розслідування. Процесуальні дії виконуються в міру можливості у більш перспективних справах. Решта лежать стосами, але завжди вища контролююча інстанція, відомча (наприклад, керівник підрозділу досудового розслідування) чи позавідомча (наприклад, прокурор), завжди може знайти підстави звинуватити дізнавача, слідчого у бездіяльності та неякісному виконанні службових обов'язків. Це породжує ситуацію інстанційної залежності уповноважених суб'єктів процесуальної діяльності.

М. Погорецький та М. Старенький справедливо говорять про таку ж ситуацію перевантаження процесуальних керівників (від 200 до 400 і більше кримінальних проваджень), що є перешкодою для сумлінної реалізації повноважень навіть найбільш висококваліфікованими, працелюбними, працездатними прокурорами [30, с. 43]. Аналогія спостерігається і в роботі слідчих суддів. О. Литвинчук зауважує, всеосяжний судовий контроль перетворив процес розслідування на «неповоротку

черепаху», а слідчого – на «кур'єра» [31, с. 84]. Самі слідчі судді скаржаться, що відчують себе «роботами-автоматами», коли їм приносять щодня 200 клопотань, які підписувати не встигають, а не те, щоб читати [32, с. 85].

Значний вплив на ефективну діяльність має внутрішня структура та міжвідомча комунікація, а тут також виявляються проблеми інституційного характеру. Як свідчать результати досліджень, багаторівневність структури НАБУ створює зайві перешкоди для розслідування внаслідок необхідності погодження детективами своїх рішень у низки керівників. Один із прокурорів САП з цього приводу пояснює: «Детектив дає довідку, що у нього є в провадженні. Дається довідка заступнику керівника відділу. Заступник керівника відділу бере того детектива до керівника відділу. Потім ідуть до заступника керівника підрозділу. І потім може до керівника НАБУ дійдуть, може не дійдуть... І весь цей бюрократичний процес займає багато сил, багато часу, і він є неефективним» [33, с. 35].

Раніше цю проблему озвучували фахівці Європейського Союзу, США та України, які у 2018 р. проводили експертний аналіз діяльності НАБУ. Детектив може мати до п'яти керівників над собою: керівника відділу або його заступника, керівника підрозділу детективів або його заступника, керівника Головного підрозділу, першого заступника Директора НАБУ, Директора НАБУ. Така кількість керівників викликає запитання з позиції ефективної організації роботи [34]. Недоліком інституційного балансу вважається й невідповідність структури НАБУ та структури САП, адже початковий задум передбачав таке «дзеркальне» відображення підрозділів, що мало б покращити міжвідомчу комунікацію детективів та їх процесуальних керівників [33, с. 26].

Показовими є результати проведеного у 2021 році власного соціологічного дослідження щодо оцінки практичними працівниками органів дізнання та досудового розслідування територіальних підрозділів Національної поліції сучасного стану інституційного балансу на локальному рівні. Емпіричні дані показують, що зі 124 респондентів переважаюча більшість вважає суттєвим вплив інституційного балансу на якість кримінального провадження (Рисунок 3). Інший варіант відповіді охоплював твердження: «важко відповісти», «залежно від ситуації» та відсутність відповіді.

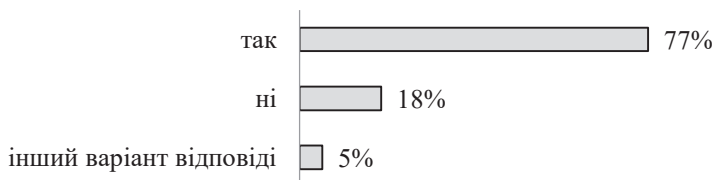


Рисунок 3. Відповіді респондентів на питання «Чи вважаєте Ви суттєвим вплив інституційного балансу на якість кримінального провадження?»

Тільки 26 респондентів (21%) вказали, що у власній практиці не відчувають порушень інституційної рівноваги. Натомість 98 опитаних фахівців (79%) підтвердили, що відчувають у своїй службовій діяльності інституційний дисбаланс у різних його проявах, зокрема, у надмірному контролі та нагляді, значній кількості керівників, відсутності чіткого розмежування функцій та повноважень, відчувають загальний безлад у системі. При відповіді на це питання можна було обрати кілька варіантів відповідей. Узагальнені результати презентує Рисунок 4.

На додаток, більшість представників вказаної професійної фокус-групи (56%) констатували наявність надмірного навантаження.

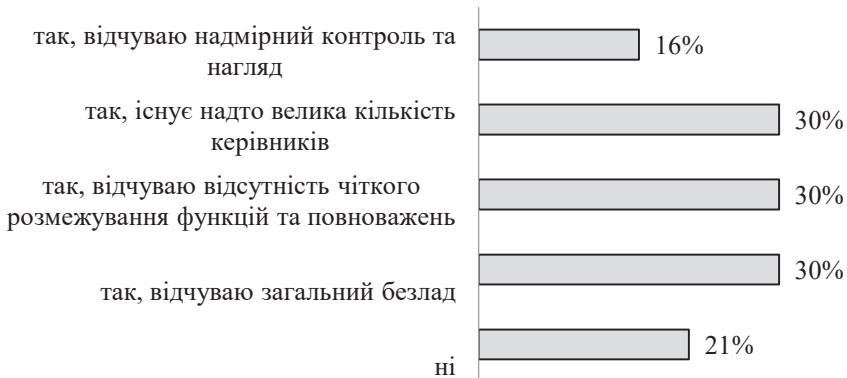


Рисунок 4. Відповіді респондентів на питання «Чи відчували Ви у власній практиці інституційний дисбаланс, що впливав на якість Вашої роботи?»

Не зважаючи на всі ці сигнали інституційного дисбалансу, навряд чи вдасться якісно змінити цю ситуацію ближчим часом, зважаючи на ті виклики, які постали перед нашою державою сьогодні і потребують першочергового вирішення.

ВИСНОВКИ

Інституційний баланс є одним із невід’ємних компонентів державної системи, яка забезпечує реалізацію завдань кримінального провадження. У сприятливому інституційному середовищі державні інституції діють у межах визначених повноважень, не делегують безпідставно свої повноваження іншим інституціям і не втручаються у зону впливу інших інституцій, розширюючи в такий спосіб свої повноваження, не конкурують між собою за зони впливу.

Звісно, справедливо буде зазначити, що вагома частина проблем в інституційному балансі є наслідком хиб у чинному законодавстві. Однак не все так однозначно. Не менш вагомими чинниками, які можуть породжувати дисбаланс є, по-перше, затягування та надмірна політизація процесу створення та діяльності інституцій; по-друге, перевантаженість та внутрішня надмірно ускладнена структура органів, що сприяє бюрократизації кримінального провадження, знижує

ефективність прийняття рішень, породжує проблеми міжвідомчої комунікації; по-третє, неформальні практики, які мають негативний характер (корупційні практики, упередженість, боротьба за «зони впливу» тощо), руйнують інституційний баланс, що має наслідком неможливість реалізації повною мірою завдань кримінального провадження, порушення прав людини, що стала учасником кримінально-процесуальних відносин; по-четверте, відсутність єдиної стратегії розвитку інституційного середовища кримінального провадження, проведення точкових реформ або ж їх імітація.

На порядку денному в Україні нагальним сьогодні є питання завершення розпочатих інституційних реформ (створення нових органів, ліквідація старих, перерозподіл повноважень, оптимізація міжвідомчої комунікації, впровадження нових процедур призначення фахівців і т.д.) та перехід від стартової фази, яка часто супроводжується помилками, непорозуміннями, конфліктами, прогалинами правового регулювання, до фази стабільної роботи, яка повинна давати якісний результат, очевидний для суспільства.

Політико-правовий ландшафт країни періодично змінюється, однак важливо забезпечити аполітичність та стабільність діяльності органів досудового розслідування, прокуратури та суду. Важливою є мотивація проведення інституційних реформ. Прагнення продемонструвати міжнародним партнерам успішний хід реформ ще не означає належний рівень забезпечення їх дієвості у «польових» умовах. Мотивація має ґрунтуватися на реальному втіленні міжнародних стандартів верховенства права та гуманістичної парадигми, а не на формальній необхідності виконання чергових пунктів плану.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Запропонована концепція інституційного балансу на доктринальному рівні покликає акцентувати увагу спільноти науковців та практиків на необхідності додаткової розробки механізмів забезпечення стабільності інституційного середовища, бо тільки в таких умовах можлива реалізація інституційного балансу, а разом з тим і виконання інших завдань. Мають існувати інституційні запобіжники, які унеможливають ситуації між-інституційного суперництва, конфронтації або інституційного вакууму, при якому ніхто ні за що не відповідає, коли ще не створені державні інституції, а вони вже повинні функціонувати, коли державні інституції законом позбавлені повноважень, але продовжують свою діяльність. У системі розподілу повноважень процесуальних органів не повинно бути «сірих зон», коли є недостатнім нормативно-правовий регуляторний вплив, а якщо такі зони виявлено, повинен бути запроваджений ургентний механізм подолання таких прогалин та суперечностей у законодавстві та практиці.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- [1] Korolchuk, O. L. National resilience in democracy: Ukrainian experience. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*. 2021. № 28(2). P. 34–46.

- [2] Jacqué J.-P. The principle of institutional balance. *CML Rev.* 2004. №41. P. 383–391.
- [3] Shepitko M. V. To the problem of structure and classifications of criminal policy formation. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine.* 2020. №27(4). P. 282–293.
- [4] Голова ВСУ у відставці Маляренко. Реформа прокуратури: мета і засоби. *Протокол.* 25.05.2016. URL: https://protocol.ua/ru/reforma_prokuraturi_meta_i_zasobi/ (дата звернення: 30.12.2021).
- [5] Маляренко В. Провалена реформа, або Дещо про «реформаторські» зміни в прокуратурі та прокурорську майстерність. *Lexinform.* 27.02.2020. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/provalena-reforma-abo-deshho-pro-reformatorski-zminy-v-prokuraturi-ta-prokurorsku-majsternist/> (дата звернення: 30.12.2021).
- [6] Степанов А. Б. Співвідношення прокурорського нагляду, відомчого та судового контролю під час досудового розслідування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2018. 23 с.
- [7] Городецька М. Функціональний предмет відання у кримінальному процесі. *Підприємництво, господарство і право.* 2020. №7. С. 328–332.
- [8] Грицаєнко Л. Р., Невмержицький Є. В. Реформування інституту прокуратури в Україні: два кроки вперед чи три назад? *Порівняльно-аналітичне право.* 2018. №2. С. 364–367.
- [9] Марченко А. Еволюція системи антикорупційних органів в Україні: від протидії до запобігання. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентіві України.* 2020. Вип. 2. С. 70–79.
- [10] North D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* New York : Cambridge University Press, 1990. 152 p.
- [11] Дуфенюк О. М. Інституційний баланс у кримінальному провадженні. *Вісник Львівського торговельно-економічного університету.* 2021. Вип. 10. С. 81–88. DOI: <https://doi.org/10.36477/2616-7611-2021-10-11>.
- [12] Institutional balance. EUR-Lex. URL: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/institutional_balance.html (дата звернення: 30.12.2021).
- [13] Case 9/56, Meroni & Co., Industrie Metallurgische S.p.A. v. High Authority, [1957–1958]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61956CJ0009> (дата звернення: 30.12.2021).
- [14] Chamon M. The institutional balance, an ill-fated principle of EU law? *European Public Law.* 2015. №21 (2). P. 371–392.
- [15] Platon S. The Principle of Institutional Balance: Rise, Eclipse and Revival of a General Principle of EU Constitutional Law. *Research Handbook on General Principles of EU Law.* K. Ziegler, P. Neuvonen, and V. Moreno-Lax (eds). Edward Elgar Press, Forthcoming, 2019. P. 1–26. URL: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3657031> (дата звернення: 28.12.2021).
- [16] Fabbrini F. A principle in need of renewal? The euro-crisis and the principle of institutional balance. *Centro studi sul federalismo.* 2016. 22 p. URL: http://www.csfederalismo.it/images/Research_paper/CSF-RP_FFabbrini_Institutional-Balance_July2016.pdf (дата звернення: 28.12.2021).
- [17] Craig P. P. *Institutions, Power and Institutional Balance. The Evolution of EU Law.* Oxford University Press. 2011. P. 41–84. DOI:10.2139/ssrn.3748492.
- [18] Лобойко Л. М. Кримінально-процесуальна компетенція. Дніпропетровськ: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2006. 188 с.
- [19] Городецька М. Забезпечення процесуальної дієздатності суб'єктів провадження як один із аспектів функціонального призначення предмету відання в кримінальному

- процесі. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2020. № 2(90). С. 102–109. DOI: <https://doi.org/10.33766/2524-0323.90.102-109>.
- [20] Носевич Н. Р. Напрями вдосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань у сфері протидії злочинності. *Правовий часопис Донбасу*. 2019. № 3 (68). С. 103–115.
- [21] Рогальська В. Кримінально-процесуальні аспекти діяльності Державного бюро розслідувань: проблемні питання. *Державне бюро розслідувань: на шляху розбудови* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 16 черв. 2018 р.). Одеса : Юрид. літ., 2018. С. 265–269.
- [22] Торбас О. О. Особливості визначення підслідності ДБР у кримінальному провадженні. *Державне бюро розслідувань: на шляху розбудови* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 16 черв. 2018 р.). Одеса : Юрид. літ., 2018. С. 269–272.
- [23] Погорецький М. А., Волкотруб С. Г. Удосконалення кримінального процесуального законодавства щодо підслідності органів досудового розслідування. *Вісник кримінального судочинства*. 2017. № 1. С. 71–80.
- [24] Топорецька З. Позапланові перевірки в кримінальному провадженні (за матеріалами судової практики 2017 року). *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 7. С. 148–152.
- [25] Сизоненко А., Брисковська О. Актуальні проблеми призначення та проведення позапланових ревізій за зверненням органів досудового розслідування. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 1. С. 135–146.
- [26] Неганов В. В. Використання висновків ревізій у кримінальному провадженні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 ; Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2018. 292 с.
- [27] Цивінський О. І., Дуфенюк О. М. Проблемні питання судово-економічної експертизи у кримінальному провадженні. *Підприємство, господарство і право*. 2021. № 2. С. 291–295. DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.2.51>;
- [28] Цивінський О. І., Дуфенюк О. М. Оптимізація проведення позапланових ревізій, перевірок та призначення економічних експертиз у кримінальному провадженні. *Підприємство, господарство і право*. 2021. № 3 С. 276–283. DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.3.45>.
- [29] Крапивін Є. Оцінка впровадженості кримінальних проступків в Україні. Київ, 2021. 59 с. URL: <https://rm.coe.int/ukr-criminal-misdem-research-final-main-body/1680a1e989> (дата звернення: 28.12.2021).
- [30] Погорецький М. А., Старенький М. С. Повноваження слідчих органів Державного бюро розслідувань: проблемні питання. *Вісник кримінального судочинства*. 2018. № 1. С. 48–32.
- [31] Литвинчук О. І. Функціональна структура досудового розслідування. *Вісник кримінального судочинства*. 2015. № 1. С. 80–86.
- [32] Роль слідчого судді у кримінальному провадженні : звіт за результатами дослідження / кол. авт. Ю. Белоусов (ред.), В. Венгер та ін. Київ: ФОП Клименко Ю. Я., 2020. 252 с.
- [33] Роль процесуального керівника – прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури на досудовій стадії процесу : звіт за результатами досліджень / кол. авт. Ю. Белоусов (ред.), В. Венгер та ін. Київ: Експертний центр з прав людини, Міжнародний фонд «Відродження», 2018. 141 с.

- [34] Експертний аналіз діяльності Національного антикорупційного бюро України (березень 2018 р.) URL: <https://nabu.gov.ua/infographics/ekspertnyy-analiz-diyalnosti-nabu> (дата звернення: 30.12.2021).

REFERENCES

- [1] Korolchuk, O. L. (2021). National resilience in democracy: Ukrainian experience. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*, 28(2), 34–46.
- [2] Jacqué, J.-P. (2004). The principle of institutional balance. *CML Rev*, 41, 383–391.
- [3] Shepitko, M. V. (2020). To the problem of structure and classifications of criminal policy formation. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*, 27(4), 282–293.
- [4] Retired Chairman of the Supreme Court Malyarenko. Prosecutor's Office Reform: Purpose and Means. *Protocol*. (2016, May). Retrieved from https://protocol.ua/ru/reforma_prokuraturi_meta_i_zasobi/.
- [5] Malyarenko, V. Failed reform, or Something about «reformist» changes in the prosecutor's office and prosecutorial skills. *Lexinform*. (2020, February). Retrieved from <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/provalena-reforma-abo-deshho-pro-reformatorski-zminy-v-prokuraturi-ta-prokurorsku-majsternist/>.
- [6] Stepanov, A. B. (2018). Correlation of Prosecutor's supervision, departmental and judicial control during the pre-trial investigation (Doctoral thesis, Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, Ukraine).
- [7] Horodetska M. (2020). Functional subject of jurisdiction in criminal proceedings. *Entrepreneurship, Economy and Law Journal*, 7, 328–332. DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.7.56>
- [8] Gritsayenko, L. R., & Nevmerzhitsky E. V. (2018). Reforming institute of prosecutor in Ukraine: two steps around or three back? *Comparative and analytical law*, 2, 364–367.
- [9] Marchenko, A. (2020). Evolution of the system of anti-corruption bodies in Ukraine: from counteraction to prevention. Collection of scientific works of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 2, 70–79.
- [10] North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- [11] Dufeniuk, O. M. (2021). The institutional balance in criminal proceedings. *Bulletin of Lviv University of Trade and Economics*, 10, 81–88.
- [12] Institutional balance. *EUR-Lex*. Retrieved from https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/institutional_balance.html.
- [13] Case 9/56, Meroni & Co., Industrie Metallurgische S.p.A. v. High Authority, [1957–1958]. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61956CJ0009>.
- [14] Chamon, M. (2015). The institutional balance, an ill-fated principle of EU law? *European Public Law*, 21(2), 371–392.
- [15] Platon, S. (2019). The Principle of Institutional Balance: Rise, Eclipse and Revival of a General Principle of EU Constitutional Law. In K. Ziegler, P. Neuvonen, & V. Moreno-Lax (Eds.), *Research Handbook on General Principles of EU Law*. (pp. 1–26). Edward Elgar Press, Forthcoming. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3657031>.
- [16] Fabbrini, F. (2016). A principle in need of renewal? The euro-crisis and the principle of institutional balance. *Centro studi sul federalismo*. Retrieved from http://www.csfederalismo.it/images/Research_paper/CSF-RP_FFabbrini_Institutional-Balance_July2016.pdf.

- [17] Craig, P. P. (2011). Institutions, Power and Institutional Balance. The Evolution of EU Law. *Oxford University Press*, 48, 41–84. DOI:10.2139/ssrn.3748492.
- [18] Loboyko, L. M. (2006). Criminal procedural competence. Dnipropetrovsk: Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs
- [19] Horodetska, M. (2020). Ensuring the procedural capacity of the subjects of proceedings as one of the aspects of the functional purpose of the subject of jurisdiction in criminal proceedings. *Bulletin of E. O. Didorenko Luhansk State University of Internal Affairs*, 2(90), 102–109. DOI: <https://doi.org/10.33766/2524-0323.90.102-109>.
- [20] Nosevych, N. R. (2019). Directions of improvement the legal security of the State Bureau of Investigation in combating crime. *Law Journal of Donbass*, 3 (68), 103–115.
- [21] Rogalska, V. (2018, June). Criminal-procedural aspects of the State Bureau of Investigation: problematic issues. In *State Bureau of Investigation: on the way to development: materials of the International Scientific and Practical Conference* (pp. 265–269). Odessa: Legal literature.
- [22] Torbas, O. O. (2018, June). Features of determining the investigation of SBI in criminal proceedings. In *State Bureau of Investigation: on the way to development: materials of the International Scientific and Practical Conference* (pp. 269–272). Odessa: Legal literature.
- [23] Pogoretskyi, M., & Volkotrub, S. (2017). Improvement of the criminal procedure legislation of investigative jurisdiction of the preliminary investigation bodies. *Herald of Criminal Justice*, 1, 71–80.
- [24] Toporetska, Z. (2017). Unscheduled inspections in criminal proceedings (according to the case law of 2017). *Entrepreneurship, Economy and Law Journal*, 7, 148–152.
- [25] Syzonenko, A., & Bryskovska O. (2018) Problems of Unscheduled Auditing Commissioning and Conducting on Request of Bodies of Pre-Trial Investigation. *Scientific Bulletin of the National Academy of Internal Affairs*, 1, 135–146.
- [26] Nehanov, V. (2018). Use of revision's (audit's) findings in criminal proceedings. (Doctoral dissertation, National Academy of Internal Affairs, Kyiv, Ukraine). Retrieved from http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/bitstream/123456789/8321/1/Dis_nehanov_06112018.pdf.
- [27] Tsyvynskiy, O., & Dufeniuk, O. (2021). Challenging issues of forensic economic examination in criminal proceedings. *Entrepreneurship, Economy and Law Journal*, 2, 291–295. DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.2.51>.
- [28] Tsyvynskiy, O., & Dufeniuk, O. (2021). Optimization of unscheduled revisions, inspections and commissioning of expert evidence in criminal proceedings. *Entrepreneurship, Economy and Law Journal*, 3, 276–283. DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.3.45>.
- [29] Krapivin, E. (2021). *Assessment of the introduction of criminal offenses in Ukraine*. Kyiv. Retrieved from <https://rm.coe.int/ukr-criminal-misdem-research-final-main-body/1680a1e989>.
- [30] Pohoretskyi, M., & Starenkyi O. (2018). Powers of investigation authorities of the State Bureau of Investigations: problematic issues. *Herald of Criminal Justice*, 1, 48–32.
- [31] Lytvynchuk, A. (2015). Functional structure of pre-trial investigation. *Herald of Criminal Justice*, 1, 80–86.
- [32] *The role of the investigating judge in criminal proceedings: a report on the results of research* / col. aut. Y. Belousov (Ed.), W. Wenger & others. (2020). Kyiv: FOP Klymenko Yu. Ya.
- [33] *The role of the procedural manager – the prosecutor of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office at the pre-trial stage of the process: a report on the results of research* / col. aut. Yu. Belousov (Ed.), V. Wenger & others. (2018). Kyiv: Expert Center for Human Rights, International Renaissance Foundation.

- [34] *Expert analysis of the activities of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine* (2018, March). Retrieved from <https://nabu.gov.ua/infographics/ekspertnyy-analiz-diyalnosti-nabu>.

Оксана Михайлівна Дуфенюк

Кандидат юридичних наук, доцент

Доцент кафедри кримінального процесу та криміналістики факультету № 1

Інститут з підготовки фахівців для підрозділів Національної поліції

Львівський державний університет внутрішніх справ

79007, 26, вул. Городоцька, Львів, Україна

Oksana M. Dufeniuk

Ph.D. in Law, Associate Professor

Associate professor of the Department of Criminal Procedure and Criminalistic of the Faculty 1

Institute of Training Specialists for the Units of the National Police

Lviv State University of Internal Affairs

79007, 26 Horodotska str. Lviv, Ukraine

Рекомендоване цитування: Дуфенюк О. М. Сучасний стан інституційного балансу у кримінальному провадженні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2022. Т. 29. № 4. С. 147–163.

Suggested Citation: Dufeniuk, O. M. (2022). The current state of the institutional balance in criminal proceedings. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*, 29(4) 147–163.

Стаття надійшла / Submitted: 16.09.2022

Доопрацьовано / Revised: 16.11.2022

Схвалено до друку / Accepted: 23.12.2022