

БОРОТЬБА ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ



KhNUAIR (Institutional Repository of KhNUA)



Константинов Сергій Федорович

кандидат юридичних наук, заступник
начальника кафедри адміністративної
діяльності НАВСУ, капітан міліції



Сокуренко Валерій Васильович

кандидат юридичних наук, проректор
НАВСУ по службі, полковник міліції

ПРОТИПРАВНІСТЬ ДІЯНЬ: КРИТЕРІЇ РОЗМЕЖУВАННЯ

Статтю присвячено питанням розмежування злочинів та правопорушень, запровадженню нових критеріїв розмежування відповідно до світових вимог юриспруденції.

Clause is devoted to questions of differentiation of crimes and offences, introduction of new criteria of separation according to world(global) demands of jurisprudence.

Сучасний етап державотворення знаменується наповненням різноманітних суспільних відносин новим змістом, зумовленим змінами, що відбуваються сьогодні в українському суспільстві. Адміністративне право складається з окремих інститутів, які, у свою чергу, тісно пов'язані з правовідносинами, що регулюються іншими галузями пра-

ва. Так, інститут адміністративної відповідальності має багато спільного з інститутами кримінального законодавства. Тому реформування адміністративного права і, зокрема, адміністративної відповідальності тягне за собою необхідність відповідних змін у кримінальному праві.

Концепція адміністративної реформи та документи, прийняті на її розвиток, виходячи з фундаментальної ідеї пріоритету прав і безпечної життєдіяльності людини, становлять методологічно-правову основу побудови правової держави, створення громадянського суспільства, забезпечення режиму законності та реальної протидії негативним явищам відповідно до існуючих демократичних стандартів. Традиційно вважалося, що особлива частина Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) містить склади проступків, які не є суспільно небезпечними. У Кримінальному кодексі України (КК) передбачено норми щодо злочинів, однією з головних ознак яких є суспільно небезпечність діяння.

Так, розмежування адміністративних проступків і кримінальних правопорушень (злочинів) лише за ознакою суспільної небезпечності та галузями права (адміністративне й кримінальне право) є недостатнім. Вимоги щодо однорідності суспільних відносин, що визначають предмет регулювання адміністративного права, в його правовому інституті адміністративної відповідальності не витримані.

Нормами особливої частини чинного КУпАП охоплено проступки, які сфери управління не стосуються. Наприклад, проступки, передбачені у ст. 51 „Дрібне розкрадання державного або колективного майна“, ст. 512 „Порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності“, ст. 52 „Псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель“, ст. 89 „Жорстоке поводження з тваринами“, ст. 104 „Потрава посівів, зіпсуття або знищення зібраного врожаю сільськогосподарських культур, пошкодження насаджень колективних сільськогосподарських підприємств, інших державних і громадських чи селянських (фермерських) господарств“, ст. 173 „Дрібне хуліганство“ та багато інших.

Ці проступки за юридичною природою не є адміністративними, оскільки відносини, що охороняються названими вище нормами, не стосуються державного управління або місцевого самоврядування. Але це і не злочини, оскільки вони не становлять значної суспільної шкоди. Постає запитання: з яким же видом правопорушень у такому разі маємо справу?

Звернімося за досвідом до законодавства зарубіжних країн. Більшість із них (Франція, Нідерланди, Велика Британія, США та ін.) у системі кримінального законодавства мають статті, норми яких передбачають склади кримінальних проступків. За вчинення кримінальних проступків, в основному, передбачено незначні стягнення, що не тягнуть за собою судимості.

Інститут кримінального проступку не є новим і для права України. Так, Кримінальне уложення Російської імперії 1903 р., яке діяло на території України, поділяло всі кримінально карні діяння на тяжкі злочини (тягли за собою смертну кару, каторгу чи заслання), злочини (за які передбачалося ув'язнення у виправному домі, фортеці чи турмі) та проступки (каралися арештом або штрафом).

Вважаємо, що можна піти цим шляхом і нам, передбачивши в сучасному українському законодавстві такі види протиправних діянь, як кримінальні проступки, поряд з проступками адміністративними і злочинами.

Це відповідало б закономірностям класифікації протиправних діянь, а також дало б змогу врахувати всі особливості встановлення як матеріальних, так і процесуальних правовідносин.

Хоча відмежування адміністративного проступку від злочину також є проблемою, але законодавець знаходить можливості її розв'язання. Цього не можна поки що сказати про відмежування кримінального проступку (склад якого й досі не передбачений законодавством) від адміністративного, який сьогодні об'єктивно поєднує в собі ці двоявища. Тому при розмежуванні цих двох видів правопорушення доцільно використовувати, разом з критерієм „ступінь заподіяної шкоди”, й інші критерії.

Розмежування кримінальних та адміністративних проступків доцільно провести на підставі ступеня завданої ними шкоди суспільним відносинам, виду об'єкта правопорушення, об'єктивної сторони правопорушення, суб'єкта юрисдикції, суворості та виду стягнень, що накладаються за їх учинення, суб'єкта правопорушення.

За ступенем шкоди слід загалом розокремити правопорушення з високим, значним та невисоким рівнями суспільної шкоди.

Правопорушення з високим рівнем суспільної шкоди (тобто суспільно небезпечні) незалежно від того, які правовідносини вони порушують, в українському праві, за наявності деяких інших ознак, вважаються злочинами.

Значним рівнем суспільної шкоди доцільно характеризувати кримінальний проступок.

Адміністративні проступки можна розглядати як правопорушення з невисоким рівнем суспільної шкоди.

Відмежування адміністративного проступку від кримінального, на наш погляд, доцільно провести також за об'єктом посягання.

Як уже зазначалося, до адміністративних проступків слід віднести лише ті з них, які зазіхають на встановлений порядок управління в широкому розумінні цього терміна. Це означає, що до них належатимуть також проступки, які посягають на порядок управління у сфері громадської безпеки, охорони природи, якості продукції, метрології та стандартизації, транспорту; загального військового обов'язку тощо.

Практичні спроби розмежувати конкретні склади адміністративних і кримінальних проступків дають змогу зробити висновок, що

об'єктом кримінальних проступків є, насамперед, приватні (недержавні) інтереси та цінності (право власності, свобода віросповідання, трудові інтереси, здоров'я людини), а також ті посягання на встановлений порядок управління, які мають значний ступінь суспільної небезпечності і вимагають суворіших стягнень, ніж адміністративні проступки.

До кримінальних можна також віднести проступки, якщо в них об'єктом є порядок управління у тій сфері, рішення державних органів у якій може викликати значний громадський резонанс, звинувачення в таких органах в упередженості (наприклад, сфера діяльності політичних партій, релігійних організацій, засобів масової інформації). До таких правопорушень можна віднести, наприклад, зловживання правами журналіста, порушення законодавства про об'єднання громадян, порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, склади яких передбачені проектом нового КУпАП. Це має також заповідати використання повноважень адміністративних органів щодо незаконного притягнення до адміністративної відповідальності в „нечистих“ політичних інтересах окремих осіб чи груп з метою політичної розправи.

Виходячи з особливостей об'єктивної сторони, адміністративними проступками слід визнати тільки порушення правил, стандартів, інструктивів, установлених органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також порушення вимог законів, контроль за виконанням яких покладено на органи виконавчої влади та місцевого самоврядування. Отже, адміністративні проступки характеризуватимуться формальним складом, тобто необхідною і достатньою підставою для притягнення до адміністративної відповідальності має визнаватися лише винне порушення норми, а настання матеріальних наслідків може бути факультативною ознакою. Тому, з формально-юридичної точки зору, слід визнати адміністративними проступками правопорушення, назви яких формулюються як „порушення законодавства...“, „порушення порядку...“, „порушення режиму...“, „здійснення... діяльності без дозволу“ тощо.

Кримінальні проступки повинні мати переважно матеріальний склад, тобто необхідним елементом проступку поряд з порушенням норми слід визнати і заподіяння шкоди. Там, де доцільно можна віднести до кримінальних проступків також деякі склади адміністративних проступків, які кваліфікуючою ознакою мають заподіяння шкоди об'єкту правової охорони чи інші шкідливі матеріальні наслідки. Наприклад, порушення правил дорожнього руху, що спричинило легке тілесне ушкодження або пошкодження транспортних засобів чи іншого майна. Виходячи з об'єкта та об'єктивної сторони, для позначення кримінальних проступків найчастіше вживатимуться формулювання „порушення... прав громадян“, „примушування до...“, „вимагання...“, „знищення...“, „пошкодження...“, „псування...“, „збруднення...“ тощо.

Проступки доцільно розділити на адміністративні та кримінальні залежно від суб'єкта юрисдикції. Притягнення до адміністративної від-

повідальності за вчинення адміністративних проступків має належати до компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які уповноважені здійснювати контроль за виконанням відповідного законодавства. Питання про накладення адміністративних стягнень взагалі має бути виведено з компетенції судів, оскільки в таких випадках вони змушені діяти не як органи, що здійснюють правосуддя, а як адміністративні органи [1, с. 28], а це порушує конституційний принцип розподілу влади.

Є й інша думка: виходячи з конституційного положення про те, що правосуддя в Україні здійснюється лише судами, вирішувати справи про адміністративні проступки повинні тільки суди [2, с.83]. Однак погодитися з такою думкою не можна принаймні з двох підстав.

По-перше, за такого підходу допускається розширене тлумачення терміна „правосуддя”, оскільки сюди необґрунтовано включиться вирішення справ про притягнення до будь-якого виду відповідальності. Розвиваючи наведений хід думок, можна дійти несподіваного висновку, що й дисциплінарні стягнення за порушення трудової дисципліни та всі фінансові санкції мають застосовуватися тільки за рішенням суду. Однак для цього немає ні теоретичних, ні фактичних передумов. Здається, що ефективність таких заходів відповідальності у разі віднесення їх до судової юрисдикції значно зменшиться.

По-друге, розширення каральних функцій суду негативно позначиться на авторитетності судів. Ототожнення громадською думкою судів з органами, толовним завданням яких є притягнення до відповідальності, не сприятиме довірі громадян до правосуддя.

Судовий порядок слід передбачити лише для оскарження рішень адміністративних органів у справах про адміністративні проступки. Оскарження рішень адміністрації щодо притягнення до адміністративної відповідальності має здійснюватися в адміністративному суді. Усі норми, що встановлюють порядок вирішення питань у справах пов'язаних з притягненням до адміністративної відповідальності, дозволено перенести з Кодексу про адміністративні правопорушення до Адміністративно-процедурного кодексу (норми щодо порядку притягнення до адміністративної відповідальності) та Адміністративного процесуального кодексу (норми щодо судового розгляду скарг на рішення про накладення адміністративного стягнення), підготовлені проекти яких обговорюються. Таким чином, новий Кодекс про адміністративні проступки має містити лише норми матеріального права, процесуальні ж відносини мали б бути предметом регулювання інших законів. Це відповідатиме законодавчій техніці, яка склалася при підготовці та прийнятті, зокрема, кримінального та кримінально-процесуального законодавств.

Вирішення справ про кримінальні проступки слід віднести до повноважень судів загальної юрисдикції. Такі справи мають розглядатися суддями, які спеціалізуються на веденні кримінальних справ, у порядку кримінального судочинства.

Адміністративні та кримінальні проступки мають відрізнятися і за видом та суворістю стягнень. Зважаючи на те, що ступінь небезпечності кримінальних проступків вищий, ніж адміністративних правопорушень, за їх учинення необхідно передбачити більш суворі стягнення, які має накладати виключно суд.

Такі стягнення, як арешт та виправні роботи, слід передбачати лише для кримінальних проступків, оскільки вони суттєво обмежують конституційні права громадян. Це впливає зі статей 29 і 43 Конституції України (Частина друга ст. 29 Конституції: „Ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом”. Частина третя статті 43 Конституції: „Використання примусової праці забороняється. Не вважається примусовою працею військова або альтернативна (невійськова) служба, а також робота чи служба, яка виконується особою за вироком чи іншим рішенням суду або відповідно до законів про воєнний і про надзвичайний стан”), які допускають такі обмеження тільки за рішенням суду. Якщо ж санкція за вчинення адміністративного проступку поряд із штрафом передбачає конфіскацію майна (як приклад можна назвати такий адміністративний проступок, як реалізація сільськогосподарської продукції, що містить хімічні препарати понад гранично допустимі рівні концентрації. Він тягне за собою поряд зі штрафом і конфіскацію цієї продукції, то вона має застосовуватися за рішенням суду за зверненням адміністративного органу, який притягнув особу до адміністративної відповідальності і наклав штраф. Цього вимагає ст. 41 Конституції України (частина шоста ст. 41 Конституції: „Конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом”). Суд у такому разі має бути наділений повноваженням перевірити правомірність притягнення до адміністративної відповідальності. Стягнення за вчинення кримінального проступку має накладатися судом за зверненням осіб, інтереси яких порушено (потерпілих); контролюючих органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування; прокуратури (в інтересах держави чи громадян).

Варто зупинитися окремо на такій санкції, як оплатне вилучення предметів, що стали знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом проступку, передбаченій як вид стягнення і чинним КпАП, і проектом нового Кодексу про адміністративні проступки, підготовленого робочою групою при Верховному Суді України.

На нашу думку, оплатне вилучення предметів прямо суперечить вимогам частини п'ятої ст. 41 Конституції України, яка передбачає примусове відчуження об'єктів права приватної власності лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, а не як вид стягнення. У разі примусового відчуження Конституція України вимагає попередньо і повністю відшкодувати власникові вартість вилученого об'єкта, і лише за умов воєнного або надзвичайного стану допускається наступне відшкодування вартості. Всупереч вимогам Конституції Кодекс устано-

влює наступне відшкодування вартості вилученого предмета, і не по-вне, а з відрахуванням витрат на реалізацію.

Таким чином, оплатне вилучення речей, які послужили зняряд-ням вчинення або безпосереднім предметом проступку, не може бути передбачене як вид стягнення. Від нього необхідно відмовитися. На-томість там, де це потрібно і виправдано, пропонується застосовувати конфіскацію таких речей у судовому порядку.

Адміністративні і кримінальні проступки можуть бути також роз-межовані за суб'єктом правопорушення. Адміністративну відповідаль-ність нестимуть як фізичні, так і юридичні особи, відповідальність за кримінальний проступок — лише фізичні особи (громадяни, іноземці та посадові особи). У випадках, коли порушником може бути посадо-ва особа органу, уповноваженого притягувати до відповідальності, проступки слід віднести до кримінальних, щоб запобігти можливості уникнути такій посадовій особі відповідальності внаслідок „корпорати-візму” та „кругової поруки” (це випливає зі стародавнього, але завжди актуального правового принципу: „ніхто не може бути суддею у своїй справі”).

Доцільність формування і запровадження концепції „криміналь-ного проступку” полягає у тому, що юридичні склади кримінальних проступків та відповідальність за них необхідно передбачити у Крими-нальному кодексі. Для цього потрібно переглянути понятійний апарат загальної частини КК та положення, які встановлюють санкції за кри-мінальні правопорушення, а також особливу частину, згрупувавши у двох розділах склади кримінальних проступків та злочинів.

Слід зазначити, що за позитивного вирішення законодавцем питання про запровадження інституту відповідальності за криміналь-ний проступок, який має бути передбачений у кримінальному законо-давстві, до останнього можна буде віднести низку діянь, які сьогодні визнаються злочинами і мають наслідком судимість. При запрова-дженні інституту кримінального проступку необхідне реформування ін-ституту кримінальної відповідальності, оскільки відповідальність за вчи-нення кримінального проступку, за своєю природою, не повинна тягти за собою судимості. До того ж, за вчинення кримінального проступку мають бути передбачені більш м'які санкції порівняно з покараннями за злочини.

Визнання в кримінальному праві кримінального проступку зума-вило б провадження у справах про такі делікти за нормами криміна-льного процесу.

Необхідність передачі під кримінальну юрисдикцію кримінальні-х проступків зумовлюється також запровадженням в Україні на найбли-жчу перспективу адміністративної юстиції. Адміністративні суди мають стати органами правосуддя, метою діяльності яких буде захист прав свобод громадян у їхніх відносинах з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, зокрема у випадках незаконно накладених на них адміністративних стягнень.

Суспільство, як і більшість юристів, сьогодні ще не готове прийняти концепцію „кримінального проступку”. Це пояснюється ставленням громадян України до кримінальної відповідальності, з якою пов'язані в минулому не лише репресії, що застосовувалися до них, а й обмеження для осіб, що притягувалися до цього виду відповідальності, які виявлялися у встановленні перешкод для зарахування на державну службу, на роботу у правоохоронних органах, використання їх на відповідальних посадах державних підприємств тощо. Введення інституту кримінального проступку і передбачення відповідного розділу в КК сьогодні вважається досить проблематичним тим більше, що вже прийнятий новий Кримінальний кодекс.

Тому на перехідний період — на час формування громадської свідомості щодо доцільності регулювання кримінальним правом відповідальності за кримінальний проступок — можна назвати такі проступки терміном, похідним від органу, який розглядає справи щодо них, — „підсудні проступки”, і передбачити їх, поряд з адміністративними проступками, в іншому кодифікованому акті, який можна було б назвати Кодексом України про підсудні та адміністративні проступки. Його слід було б підготувати на основі існуючого проекту Кодексу про адміністративні проступки, згрупувавши у два розділи склади адміністративних проступків та склади підсудних проступків.

Це дало б можливість „очистити” інститут адміністративного проступку від невластивих адміністративному праву норм та створити передумови для усвідомлення необхідності й корисності запровадження інституту кримінального проступку у системі кримінального права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Чечот Д.М. Административная юстиция (Теоретические проблемы). — М.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1973.
2. Стефанюк В. Судова система України та судова реформа. — К.: Юрінком Інтер, 2001.
3. Проект Кодексу про адміністративні проступки, підготовленого робочою групою при Верховному Суді України.
4. Кодекс України про адміністративні проступки. — К.: Юрінком Інтер, 2002.
5. Кримінальний кодекс України. — К.: Юрінком Інтер, 2003.