ФП 2013-1
ISSN 1995-6134

УДК 343.24

О.О. КНИЖЕНКО, докт. юрид. наук, доц.,
Національна академія прокуратури України

КОНЦЕПЦІЯ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО КАРАНОСТІ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

Ключові слова: *кримінально-правова політика, покарання, злочин, кримінальне правопорушення*

Реформи, які сьогодні відбуваються в Україні, вимагають дієвих заходів щодо підвищення ефективності кримінальної юстиції для забезпечення прав і свобод людини. Так, відповідно до положень нового Кримінального процесуального кодексу України, кримінальне провадження проводиться як щодо злочинів, так й щодо кримінальних проступків. Однак, чинний Кримінальний кодекс України передбачає відповідальність особи лише за вчинення злочину. Отже, вочевидь, увага громадськості має зосереджуватися не тільки на питанні окреслення кола кримінальних порушень, а й на питанні їх караності.

Тому, за мету цієї роботи обрано окреслення основних положень реформування державної політики щодо караності кримінальних правопорушень. Вважаємо, що ці положення доцільно викласти в межах окремого нормативного акта – *Концепції реформування державної політики щодо караності кримінальних правопорушень*.

1. Проблема, що потребує розв'язання

В Україні реформування кримінальної юстиції було започатковано у 2006 р. Концепцією вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів. Прийняття цього нормативного акту відобразило потреби суспільства в справедливому судочинстві. Це, в свою чергу, вимагає того, щоб відповідальність осіб, які вчинили злочин, була диференційованою, а суд, застосовуючи норми Кримінального кодексу України (далі – КК України), міг в повній мірі її індивідуалізувати. Нажаль, доводиться констатувати, що кримінально-правові санкції часто не відповідають принципам диференціації та індивідуалізації кримінальної відповідальності. Не відповідають вони й Рекомендаціям № R (99) 22 стосовно зростання чисельності ув'язнених та переповнення місць позбавлення волі, прийнятих Комітетом Міністрів Ради Європи 30 вересня 1999 р. на 681 засіданні Заступників Міністрів (далі – Рекомендації). Так, відповідно до цих Рекомендацій, державами-учасницями Ради Європи позбавлення волі має розглядатися як вид покарання, що застосовується лише у виняткових випадках, коли тяжкість порушення не дозволяє застосування будь-яких інших заходів чи санкцій.

На виконання п.4 Загальних положень Рекомендацій, країни-члени повинні розглядати можливість декриміналізації певних злочинів або їх переведення до іншої категорії правопорушень з тим, щоб до них не могло бути застосовано позбавлення волі. Відзначається про можливість передбачення положення про громадські санкції, які б відповідали основним принципам демократичних держав і гарантували права людини, закріплені в Європейській Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Згідно з положеннями Рекомендацій, подібні заходи вимагають підтримки з боку суддів, прокурорів та населення в цілому, а також вимагають надання громадськості інформації про функції покарання, ефективність різних його видів.

Вищевказані положення Рекомендацій частково знайшли відображення в Концепції реформування кримінальної юстиції, схваленої у 2008 р. (далі – Концепція), яка сформувала нові підходи у сфері кримінальної відповідальності та кримінального судочинства. Зокрема, нею передбачено поділ кримінально караних діянь на злочини та кримінальні проступки. Метою їх запровадження є обґрунтована необхідність обмеження сфери застосу-

© Книженко О.О., 2013

ISSN 1995-6134

вання не тільки покарань, пов'язаних з ізоляцією особи від суспільства, а й необхідність перегляду застосування інституту судимості, який стоїть на заваді механізму ресоціалізації засуджених, повернення їх до правомірного співжиття.

Саме недосконаліть нормативно-правового забезпечення засобів протидії злочинності та профілактики правопорушень спонукала до реформування системи кримінальної юстиції. Зміни, яких зазнало кримінально-процесуальне законодавство, спрямовані на реалізацію вимог Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, обумовили запровадження інституту кримінальних проступків.

Отже, назріла нагальна потреба не тільки в перегляді діянь, які доцільно віднести до категорії проступку, а й у реформуванні політики держави щодо караності цих діянь.

Враховуючи, що вибір форм і методів реакції з боку держави на вчинений злочин, застосування форм кримінально-правового впливу багато в чому зумовлюється тими потенційними можливостями, які закладено законодавцем у відповідній санкції, важливо встановити чітко визначені, взаємоузгоджені, співрозмірні з тяжкістю кримінального правопорушення санкції. Вони повинні бути такими, щоб суд мав можливість індивідуалізувати відповідальність особи з урахуванням не лише тяжкості вчиненого кримінального правопорушення, а й особи винного.

На сьогодні реформування кримінального законодавства в частині визначення виду та розмірів покарання, застосування інших форм кримінально-правового впливу відбувається без урахування основоположних принципів кримінального права.

Так, аналіз законопроектів, поданих на розгляд до Верховної Ради України, свідчить не тільки про відсутність єдиного напряму в реформуванні законодавства щодо караності злочинів, а й про порушення прийнятих Україною міжнародних зобов'язань. Зокрема, згідно «Висновку Парламентської Асамблеї Ради Європи № 190 (1995 р.) щодо заявки України на вступ до Ради Європи» (Страсбург, 26.09.1995 р.) визначено, що одним із зобов'язань, яке Україна прийняла, є заборона смертної кари як виду покарання. Однак, це положення порушується у поданому проекті Закону України № 2128 від 30.01.2013 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо впровадження смертної кари як виду покарання)».

Запропоновані зміни щодо санкцій відповідних статей Особливої частини Кримінального кодексу України часто є такими, що порушують принципи економії кримінальної репресії. Так, в проекті Закону України № 2266 від 11.02.2013 р. «Про внесення змін до Кримінального кодексу України» (щодо посилення кримінальної відповідальності за катування, завідомо незаконні затримання, привід або арешт та примушення давати показання) не враховується винятковість довічного позбавлення волі. Довічне позбавлення волі застосовується лише за умисні злочини проти життя та у випадках, коли суд дійде висновку, що менш суворий вид покарання буде недостатнім для виправлення особи та попередження вчинення нею нових злочинів.

Представлені на розгляд Верховній Раді України законопроекти щодо внесення змін Кримінального кодексу України також свідчать, що передбачені в них кримінально-правові санкції є розбалансованими. Зокрема, проекти Закону України за № 2257 від 08.02.2013 р. та за № 2266 від 11.02.2013 р. «Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо встановлення відповідальності у виді довічного позбавлення волі за злочини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів)» та відповідно «Про внесення змін до Кримінального кодексу України» (щодо посилення кримінальної відповідальності за катування, завідомо незаконні затримання, привід або арешт та примушення давати показання) передбачають санкції, які не узгоджуються між собою як у межах окремого розділу Особливої частини КК, так і з суміжними злочинами, відповідальність за які передбачена в інших розділах Особливої частини КК.

ISSN 1995-6134

Розбалансованих санкцій чимало й у чинному КК України. Наприклад, санкції норм, що передбачені у ст.264, ч.2 с.265[1], ч.2 ст.267, ч.2 ст.269 КК України свідчать про їх неузгодженість в межах окремого розділу Особливої частини КК України. Про неузгодженість санкцій за суміжні злочини свідчать норми ст.129, ст.348, ст.398, ст.405 КК України та ін.

Отже, суперечливі й неоднозначні зміни положень КК України 2001 р., які внесено або пропонується внести, свідчать про відсутність достатньо чіткого уявлення законодавця про те, якою має бути реакція держави на вчинений злочин. Ця проблема поглиблюється з прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу України 2012 р., де передбачено поділ кримінальних правопорушень на злочин і кримінальний проступок, оскільки чинний КК України передбачає відповідальність особи лише за вчинення злочину. Все вищезазначене вкотре підкреслює відсутність стрункої теорії пеналізації суспільно небезпечних діянь, яка б відповідала сучасним потребам.

Враховуючи, що Концепцією одним із критеріїв відмежування кримінального проступку від злочину визначено санкцію, оскільки саме завдяки їй можемо робити висновок про ступінь тяжкості злочину, відсутність виваженої державної політики щодо пеналізації кримінальних правопорушень гальмуватиме процес реформування кримінальної юстиції. Відповідно до ст.12 КК України, ступінь тяжкості злочину залежить від виду та розміру покарання, передбаченого в нормах Особливої частини КК України за відповідний злочин, однак за сучасних умов не можна обмежитися лише покаранням як одним із небагатьох засобів впливу на засудженого. Екстенсивний шлях розвитку затратної та громіздкої системи кримінальної юстиції призведе до ще більш руйнівних наслідків для суспільства, ніж сама злочинність. Незмінність кримінально-правової політики держави в частині караності протиправних діянь спонукатиме до збільшення частини працездатного населення, яке або перебуває у в'язниці, або зайняте реєстрацією, розслідуванням, розглядом кримінальних проваджень, охороною пенітенціарних закладів тощо.

За останні півстоліття простежується безсистемність процесу виправлення злочинців, практична неефективність його реалізації шляхом застосування тільки й головним чином суворих кримінальних покарань. Усвідомлення того, що криміногенні явища і процеси породжені глибокими причинами, усунення яких не може бути досягнуто одним лише покаранням винних, свідчить, що на сьогодні принцип невідворотності кримінальної відповідальності трансформувався таким чином, що виявляється у невідворотності реакції з боку держави на вчинене кримінальне правопорушення, застосування санкції кримінально-правової норми.

На сьогодні протидія злочинності вимагає принципово нових підходів у забезпеченні правопорядку, одним із яких є встановлення адекватного не тільки покарання, але й адекватної системи форм кримінально-правового впливу на вчинений злочин, а в перспективі – і кримінальний проступок.

Проблеми побудови такої системи та її застосування є досить актуальними й для інших держав світу, коли стан існуючої системи кримінальних покарань оцінюється як кризовий. Так, у Рекомендаціях, прийнятих Комітетом Міністрів Ради Європи 19.10.1992 р. «Про Європейське положення з громадських санкцій та заходів» говориться про встановлення низки стандартів з метою забезпечення справедливого та ефективного застосування громадських санкцій у національному законодавстві. Це сприятиме збереженню необхідної й бажаної рівноваги між вимогою захисту суспільства (як у сенсі підтримки правопорядку, так і в забезпеченні режиму законності) з одного боку, та, з іншого боку, істотним визнанням соціально-гуманітарних потреб правопорушника.

Складність запровадження інституту кримінальних проступків значною мірою обумовлена відсутністю зваженої державної політики щодо караності суспільно небезпечних діянь.

ISSN 1995-6134

Відсутність цілеспрямованої й предметної діяльності державних органів щодо реформування системи не тільки покарання, а й інших форм реакції держави на вчинений злочин, спонукають до розроблення державної політики стосовно встановлення кримінально-правових санкцій.

Отже, виникла необхідність розробки якісно нової державної політики у сфері кримінальної юстиції, яка неможлива без ґрунтовної перебудови наукових поглядів на норми кримінального й кримінально-виконавчого права та кримінального процесу, зокрема норм, які регулюють питання меж відповідальності особи та відновлення засудженого в соціальному статусі повноправного члена суспільства; повернення його до самостійного загальноприйнятого соціально унормованого життя в суспільстві. Визначаючи межі кримінально-правових санкцій, слід враховувати потребу вдосконалення системи захисту прав потерпілого, оскільки посилення суворості санкції в умовах сьогодення не здатне забезпечити виконання відновлювальної функції покарання та не сприяє підвищенню його ефективності. Дотримання законності, невідворотності кримінально-правового реагування на кожен вчинений злочин має слугувати відновленню соціальної справедливості, одним із шляхів досягнення якої є забезпечення прав потерпілого, можливості їх відновлення у разі завдання майнової шкоди.

Кризові явища простежуються у суперечливості існуючої системі покарань, недостатньо послідовних рішеннях законодавця стосовно альтернатив позбавленню волі, а в цілому – в недосконалості законодавства і недоліках правозастосовної практики. Не буде перебільшенням сказати, що багато з подібних проблем породжені недостатньою увагою законодавця й доктрини кримінального права до методологічних питань теорії пеналізації злочинів.

Теорія пеналізації суспільно небезпечних діянь – науковий інструмент, за допомогою якого може вирішуватися завдання подальшого вдосконалення не тільки кримінального покарання, а й інших форм кримінально-правового впливу.

Очевидно, що формування такої теорії має здійснюватися насамперед у контексті проблем загальної теорії покарання.

Визначаючи межі кримінально-правових санкцій, законодавець фактично не спирається ані на правила їх конструювання, ані на принципи їх встановлення. Це негативно позначається на реалізації кримінально-правової політики у державі та досягненні завдань, визначених у кримінальному законодавстві.

У зв'язку з цим очевидно, що законодавець визначаючи в санкції кримінально-правової норми покарання та інші форми кримінально-правового впливу має спиратися на ґрунтовний науковий фундамент.

Отже, на сьогодні, реформуючи кримінальну юстицію України, необхідно визначити напрями державної політики щодо впорядкування санкцій, приведення їх у відповідність із характером і ступенем суспільної небезпеки протиправного діяння.

2. Мета і строки реалізації Концепції

Метою Концепції є забезпечення ефективної реалізації державної політики в частині встановлення та нормативного закріплення системи форм кримінально-правового впливу як за вчинення злочинів, так і кримінальних проступків.

Завданням цієї Концепції є визначення основних засад, напрямів і етапів реформування кримінального законодавства щодо пеналізації кримінальних правопорушень.

Реалізувати Концепцію передбачається протягом 2013–2014 років.

3. Шляхи і способи розв'язання проблеми

Реформування державної політики у сфері пеналізації кримінальних правопорушень передбачає:

1) здійснення аналізу існуючих санкцій статей Особливої частини КК на предмет адекватного відображення ними небезпеки каральних діянь;

2) моніторинг кримінального та адміністративного законодавства з метою його узгодження із чинним кримінальним процесуальним законодавством;

ISSN 1995-6134

3) продовження процесу приведення норм і стандартів внутрішньої кримінально-правової політики щодо пеналізації у відповідність з нормами міжнародного права;

4) впровадження шляхів оптимізації кримінально-правових санкцій з урахуванням:

– положень, які б відображали засади поділу кримінальних правопорушень на злочини та кримінальні проступки;

– необхідності розроблення системи форм кримінально-правового впливу за вчинення кримінальних правопорушень;

– положення про те, що судимість, ізоляція винної особи від суспільства та конфіскація її майна мають розглядатися як реакція держави виключно на вчинення злочину;

– переосмислення існуючої системи покарань на предмет її адекватності реаліям і умовам розвитку нашої держави та вимогам міжнародного права в галузі кримінального правосуддя;

– вдосконалення ієрархічної послідовності покарань у їх системі;

5) розроблення системи кримінальних стягнень як форми кримінально-правового впливу за вчинення кримінальних проступків;

6) подальше вдосконалення кримінально-виконавчої системи, нормативно-правового забезпечення її діяльності для підвищення здатності виконання нею функцій соціальної адаптації та реабілітації засуджених при оптимальних економічних витратах.

4. Очікувані результати

Реалізація Концепції має забезпечити:

1) приведення норм кримінального законодавства у відповідність з європейськими стандартами;

2) покращення міжнародного іміджу України, що слугуватиме запорукою збільшення довіри населення до влади;

3) створення:

– ефективної системи форм кримінально-правового впливу щодо осіб, які вчинили кримінальні правопорушення;

– умов для реалізації виконання положень, визначених у Концепції реформування кримінальної юстиції України, Концепції реформування Державної кримінально-виконавчої служби України, Концепції розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні, Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 р., Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України, Концепції Державної цільової програми реформування Державної кримінально-виконавчої служби на період до 2017 р.;

4) підвищення ефективності превентивних заходів, що здійснюються правоохоронними органами для забезпечення правопорядку,

5) удосконалення нормативно-правової бази з питань правоохоронної діяльності, запобігання правопорушень та активізації взаємодії інститутів громадянського суспільства і держави в забезпеченні правопорядку та режиму законності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Рекомендация № (99) 22 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам «О проблеме переполнения тюрем и увеличения числа лиц, находящихся под стражей» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://http://www.echr-base.ru/rec99_22.jsp.

2. Концепція реформування кримінальної юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/311/2008.

3. Проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України» (щодо посилення кримінальної відповідальності за катування, завідомо незаконні затримання, привід або арешт та примушення давати показання): від 11.02.2013 р., № 2266 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2_5_1_J?ses=10008&num_s=2&num=2266&date1=&date2=&name_zp=&out_type=&id=.

4. Проект Закону «Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо встановлення відповідальності у виді довічного позбавлення волі за злочини у сфері обігу на-

ISSN 1995-6134

ркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів)» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2_5_1_J?ses=10008&num_s=2&num=2257&date1=&date2=&name_zp=&out_type=&id=.

5. Рекомендація № R (92) 16 Комітету міністрів державам-членам про Європейські правила щодо загальних санкцій та заходів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ukraine.uapravo.net/data/base60/ukr60057.htm.

Книженко О. О. Концепція реформування державної політики щодо караності кримінальних правопорушень / О. О. Книженко // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 417–422 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13kookkp.pdf

Розглянуто актуальні питання караності злочинів. Запропонована авторська редакція Концепції реформування державної політики щодо караності кримінальних правопорушень. Метою Концепції є забезпечення ефективної реалізації державної політики в частині встановлення та нормативного закріплення системи форм кримінально-правового впливу, як за вчинення злочинів, так і кримінальних проступків.

***

Книженко О.А. Концепция реформирования государственной политики о наказуемости уголовных правонарушений

Рассмотрены актуальные вопросы наказуемости преступлений. Предложена авторская редакция Концепции реформирования государственной политики о наказуемости уголовных правонарушений. Целью Концепции является обеспечение эффективной реализации государственной политики в части установления и нормативного закрепления системы форм уголовно-правового воздействия, как за совершение преступлений, так и уголовных проступков.

***

Knijenko O.A. The Concept of Public Policy Reform on Blameworthiness of Criminal Offenses

The current issues of punishment for crime have been researched. The author's version of the Concept of reforming of state policy on punishment for criminal offenses has been offered. The Concept is to ensure effective implementation of the state policy regarding the establishment and consolidation of regulatory forms of criminal law impacts both the crimes and criminal offenses.

Форум права