

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ

Т.П. Мінка

доктор юридичних наук, доцент
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.95

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДИФЕРЕНЦІАЦІЇ КРИМІНАЛЬНИХ ТА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

Обґрунтовано, що критерієм розмежування кримінальних правопорушень від адміністративних має стати ступінь суспільної небезпеки вчиненого діяння.

Ключові слова: кримінальне правопорушення, кримінальний проступок, адміністративне правопорушення, критерій розмежування, суспільна небезпека.

Обосновано, что критерием разграничения уголовных преступлений от административных должен стать степень общественной опасности совершенного деяния.

Ключевые слова: уголовное преступление, уголовный проступок, административное правонарушение, критерий разграничения, общественная опасность.

It is proved that the criterion for separation of administrative criminal offenses should be a degree of public danger of the offense.

Keywords: criminal offense, criminal offense, misdemeanor, separation criterion, the social danger.

Постановка проблеми. Значною подією для нашої держави стало запровадження нового Кримінального процесуального кодексу України, який набрав чинності з 19.11.2012 р. Відповідно до його положень, у кримінальне процесуальне законодавство України введено ряд нових інститутів. Зокрема, впроваджено «кримінальні правопорушення» (які поділяються на злочини та кримінальні проступки), ліквідовано стадію порушення кримінальної справи та інститут повернення кримінальної справи на додаткове розслідування; введено новий суб'єкт кримінального провадження – «слідчий суддя»; запроваджено дистанційне досудове розслідування тощо.

Новим Кримінальним процесуальним кодексом України запроваджено новий інститут матеріального кримінального права – кримінальне правопорушення, складовою якого є кримінальний проступок. У зв'язку з цим виникає проблема розподілу кримінальних правопорушень на злочини та кримінальні проступки, з одного боку, а з іншого – розмежу-

вання кримінальних правопорушень від адміністративних.

Зараз існує декілька окремих підходів до вирішення цієї проблеми. У першому випадку пропонується кримінальні правопорушення розмежувати за ознаками санкцій, передбачених Особливою частиною Кримінального кодексу України або за матеріальними ознаками цих діянь (злочини являють собою суспільно небезпечні діяння, тоді як кримінальні проступки є суспільно шкідливими). Так, автори проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо запровадження інституту кримінальних проступків» (№ 10126 від 28.02.2012 р.) вважають, що кримінальний проступок не повинен тягти кримінального покарання у вигляді обмеження та позбавлення волі [1]. На думку В. Куца, кримінальний проступок не повинен тягти кримінального покарання. Зараз передбачено лише дві форми кримінальної відповідальності – покарання або звільнення від нього. У контексті впровадження кримінального проступку потрібно запроваджувати нову форму кримінальної відповідальності – кримінальне стягнення [2]. П. Фріс вважає, що «основа для їх диференціації (злочинів та кримінальних проступків) перебуває у сфері матеріальної ознаки цих діянь. Злочини являють собою суспільно небезпечні діяння, тоді як кримінальні проступки (провини) такими визнати не можна! Вони є суспільно шкідливими» [3].

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Проблема розмежування кримінальних правопорушень від адміністративних перейшла від радянської правової доктрини, але в сьогоднішніх умовах набула іншого значення. Так, зокрема цю проблему досліджували такі вчені, як В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Л.В. Багрій-Шахматов, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, Р. А. Калюжний, С. В. Ківалов, В.К. Колпаков, Л. В. Коваль, Т. О. Коломоєць, А.Т. Комзюк, М. Й. Коржанський, В.І. Олефір, О.Д. Соловійов, М.М. Становський, В.М. Трубніков та ін.

Виклад основного матеріалу. Не можна не звернути увагу на те, що поняття адміністративного проступку пов'язане з трансформаційними процесами у сфері кримінального права – поступовим виділенням із кримінальних правопорушень (злочинів) особливої групи діянь, які кваліфікувались як малозначущі проступки або кримінальні проступки. Таким чином, проступки (малозначні злочини) за своєю правовою природою є діяннями кримінального характеру, але історично отримують назву адміністративних проступків (деліктів), як такі, що були підвідомчі органам адміністративної влади. Правопорушення, що сьогодні в теорії, на практиці й у законодавстві розуміються як адміністративні правопорушення, у теорії, на практиці й у законодавстві дореволюційної Росії розумілися як маловажні злочини або проступки (поліцейські проступки, делікти) [4, с. 147].

Критерії розмежування злочинів і адміністративних правопорушень розглядалися з позицій застосування санкцій, статусу суб'єктів юрисдикції, суб'єктів, які встановлювали заборони, визначення галузевої належності адміністративної відповідальності, а також відмежування проступків

від злочинів за матеріальними ознаками цих діянь. Загальновизнаними критеріями розмежування злочинів від адміністративних правопорушень представниками вітчизняної кримінально-правової та адміністративно-правової науки стала ступінь суспільної небезпеки.

Цікавою є практика Європейського суду з прав людини у справах «про кримінальне обвинувачення», згідно з якою Європейський суд застосовує такі критерії для визначення обвинувачення кримінальним: перший – критерій національного права; другий – коло адресатів; третій – правових наслідків для адресата.

Перший критерій виступає базовим. Європейський суд аналізує, чи підпадає дане протиправне діяння під ознаки злочину відповідно до національних норм кримінального права. Однак цей критерій відіграє досить незначну роль у контексті застосування гарантії справедливого судового розгляду, бо держава могла б уникати виконання вимог ст. 6 Конвенції шляхом декриміналізації злочинів. Наступним критерієм є дія норми, якою встановлюється відповідальність за колом осіб. Якщо відповідальність поширюється на невизначене коло осіб, правопорушення підлягає кваліфікації як кримінальне. Третій критерій полягає в оцінці характеру та суворості покарання за його вчинення. Відповідно до загального правила, у випадку, якщо елемент покарання наявний, а передбачені санкції є достатньо суворими, скоєне правопорушення має природу кримінального злочину. І його судовий розгляд має відповідати ознаці справедливості, згідно зі ст. 6 Конвенції. Зокрема, до сфери кримінального права була віднесена справа про порушення військової дисципліни, де максимальним покаранням було 5 діб суворого арешту за порушення військової дисципліни (див. рішення у справі «Еггс проти Швейцарії»). Наведені вище критерії є альтернативними, а їх застосування має бути послідовним – відповідність хоча б одному з них зумовлює кримінальний характер обвинувачення (див. рішення у справі «Лутц проти Німеччини») [5].

Конвенція не забороняє державам проводити розмежування у внутрішньому законодавстві між кримінальним і адміністративним правопорушеннями, хоча Європейський суд у справі «Лутц проти Німеччини» наголошував, що в деяких державах обвинувачення особи у вчиненні адміністративного проступку треба визнавати кримінальним ((див. рішення у справі «Отцюрк проти Німеччини»). [5]. Враховуючи такі критерії, як характер правопорушення та суворість покарання за нього, можна навести приклади дисциплінарних справ, які належать до сфери кримінального права: справа про військову дисципліну, в якій особі загрожувало позбавлення волі в дисциплінарному підрозділі протягом декількох місяців; справа, що стосується заволодіння та нанесення тяжких тілесних ушкоджень охоронцю засудженим, в якій обвинуваченому загрожувало скасування значного скорочення строку відбування покарання [6].

З урахуванням положень Концепції реформування кримінальної юстиції та відповідної практики Європейського суду з прав людини у «справах про кримінальне обвинувачення», розробники проекту Закону

України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо запровадження інституту кримінальних проступків» виходили з того, що критеріями для визнання адміністративних правопорушень кримінальними проступками будуть: ступінь небезпеки для суспільних відносин, вид стягнення. Стягненнями, які свідчать про кримінально-правовий характер проступків, стануть: конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім предметом, та грошей, одержаних внаслідок вчинення проступку, а також майна, нажитого шляхом використання майна, одержаного внаслідок вчинення проступку; громадські роботи; короткостроковий арешт [5].

Виходячи з практики Європейського суду з прав людини, сьогодні до кримінального обвинувачення можуть бути віднесені всі адміністративні правопорушення, стягнення яких передбачає адміністративний арешт. У справі «Гурепка проти України» особу було притягнуто до адміністративної відповідальності за ст. 185-3 КУпАП і застосовано санкцію у вигляді адміністративного арешту [7]. Однак Європейський суд у рішенні у справі «Гурепка проти України» з огляду на свою усталену прецедентну практику визнав, що в силу суворості санкції дана справа по суті є кримінальною, а адміністративне покарання фактично мало кримінальний характер з усіма гарантіями ст. 6 Конвенції, та, відповідно, й статті 2 Протоколу № 7 до Конвенції (див. рішення у справі «Єнгель проти Нідерландів», «Отцюрк проти Німеччини», «Ескоубет проти Бельгії») [5].

Заслуговує на увагу позиція О. Бондарчука, який пише, що «більш надійним орієнтиром повинна стати наявність/відсутність адміністративних правил. Це встановлені законом правила поведінки у відносинах особи з органом публічної адміністрації. Адміністративним проступком може вважатися тільки те діяння фізичної чи юридичної особи, яке порушує існуюче адміністративне правило. Побіжний аналіз положень чинного КУАП засвідчує, що в ньому присутні близько півсотні складів, які не стосуються жодних таких правил (наприклад, статті 44, 46, 47–51-2, 65, 66, 69, 72–76, 85-1, 89, 103-2, 104, 106-2, 121-1, 139, 148, 148-3, 151, 173–173-2, 176, 177, 178–180, 181-1, 184, 185-3–185-7, 185-11, 185-12, 199, 200, 211-3). В цьому випадку норми адміністративного права виконують невластиві для них функції запровадження заборон, хоча це є виключною прерогативою кримінального права. Саме кримінально-правові норми за своїм змістом встановлюють заборони на вбивство, крадіжку, обман тощо. Користуючись теоретико-правовою термінологією, слід зазначити, що деліктна частина адміністративного права повинна забезпечувати охорону тільки регулятивних адміністративних приписів. І радянський, і нинішній законодавець цієї логіки не дотримувався. Тому адміністративні деліктні приписи обслуговували не тільки адміністративне право. Подібні системні зміни призведуть до суттєвого очищення адміністративного права від невластивих для нього елементів і стануть першим кроком для того, щоб називати речі своїми іменами: порушення адміністративних правил адміністративними проступками, а порушення кримінальних

заборон – кримінальними правопорушеннями [8].

Щодо такого висновку існують певні зауваження. Так, перетворення окремих адміністративних проступків у злочини може призвести до «криміналізації» населення, хоча засудження особи, як пропонується у відповідних проектах, не матиме наслідком судимості. З іншого боку, виникає питання: а яким чином буде здійснюватися кримінальне провадження з розгляду справ про кримінальні проступки?

На нашу думку, інститут кримінального проступку сьогодні має невизначену правову природу і його впровадження потребує реформування не тільки законодавства про кримінальну відповідальність, але й перегляду положень Кодексу України про адміністративні правопорушення. В царині кримінального законодавства потрібно прийняти зміни до Кримінального кодексу України щодо визначення терміна «кримінальний проступок», а вже після цього потрібно змінювати й Кодекс України про адміністративні правопорушення. На наше переконання, диференціація кримінальних правопорушень на злочини та кримінальні проступки має відбуватися залежно від санкції, яка передбачена за вчинення кримінального правопорушення: що не пов'язане з обмеженням чи позбавленням волі – є кримінальним проступком, а все те, що пов'язане із застосуванням позбавлення волі – злочином.

З іншого боку, запровадження інституту кримінальних проступків передбачає й перегляд всіх ознак складів злочину, кримінального проступку та адміністративного правопорушення. Якщо характеристика складу злочину й кримінального проступку ідентична, то в чому полягає відмінність між ними? Між кримінальним проступком та адміністративним правопорушенням? На нашу думку, цим критерієм є суспільна небезпека. Саме ступінь суспільної небезпеки має бути критерієм розмежування: 1) злочину та кримінального правопорушення; 2) кримінальних правопорушень від адміністративних. Саме залежно від ступеня суспільної небезпеки можна говорити: 1) про злочини – як правопорушення високого ступеня суспільної небезпеки. При цьому слід враховувати такі елементи суспільної небезпеки, як повторність, обсяги заподіяної шкоди тощо); 2) кримінальні проступки – як правопорушення підвищеного ступеня суспільної небезпеки; 3) адміністративні правопорушення – як правопорушення незначної суспільної небезпеки (суспільно шкідливі).

Висновки. На нашу думку саме ступінь суспільної небезпеки має стати критерієм розмежування кримінальних правопорушень від адміністративних, залежно від якої у межах кримінальних правопорушень за вчинення злочину передбачити більш жорсткі покарання, які пов'язані з обмеженням чи позбавленням волі.

Бібліографічні посилання

1. Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо запровадження інституту кримінальних проступків : проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=42706
2. Кримінальний проступок – нова правова реалія. Ч. 3 [Електронний ресурс]. –

Режим доступу : http://www.yuricom.com/ua/analytical_information/?id=11843

3. Кримінальний проступок – нова правова реалія. Ч. 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.yuricom.com/ua/analytical_information/?id=11843

4. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія. – К., 2004.

5. Толочко О. Кримінальне обвинувачення в контексті статті 6 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2553>

6. Андрусенко В.В. Конвенція про захист прав і основних свобод людини і кримінальний процес. – Режим доступу : <http://www.judges.org.ua/seminar21-4.htm>

7. Справа Гурепка проти України. Заява №38789/04. Рішення Європейського суду з прав людини від 08.04.2010 р. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1014.7146.0>

8. Банчук О. До питання про критерії розмежування адміністративних правопорушень і злочинів // Юридичний вісник. – 2009. – № 47. – Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua/index.php/2011-07-05-15-26-55/2011-07-22-11-16-35/373-2011-07-28-09-22-39>.

Надійшла до редакції 31.10.2012

В.В. Доненко

кандидат юридичних наук, доцент
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.95

НОВІ ФОРМИ СОЦІАЛЬНОЇ АКТИВНОСТІ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Досліджено нові форми соціальної активності у сфері публічного адміністрування безпеки дорожнього руху як важливі чинники у конструюванні демократичної моделі відносин влади та громадянина.

Ключові слова: *дорожній рух, безпека дорожнього руху, публічне адміністрування, соціальна активність, влада, громадянин.*

Рассмотрены новые формы социальной активности в сфере публичного администрирования безопасности дорожного движения как важные составляющие в конструировании демократической модели в отношениях власти и гражданина.

Ключевые слова: *дорожное движение, безопасность дорожного движения, публичное администрирование, социальная активность, власть, гражданин.*

Some new forms of social activity in the field of public administration of road safety as important components in the construction of a democratic model in power relations and citizen are considered.

Keywords: *traffic, road safety, public administration, social activity, authority, citizen.*

Постановка проблеми. Існуючий стан безпеки дорожнього руху засвідчує актуальність цієї проблематики в наукових колах та серед практиків, а також потребу суспільства в подібних дослідженнях для досягнення очікуваних результатів у цій сфері. Особливе місце у розв'язанні цієї проблеми належить правовим наукам, зокрема адмініст-