

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
до проекту закону України
«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо
запровадження інституту кримінальних проступків»

1. Обґрунтування необхідності прийняття законопроекту

Необхідність гуманізації кримінального та адміністративно-деліктного законодавства України шляхом його реформування у напрямі поділу всіх кримінально караних діянь на злочини та кримінальні проступки була визначена ще рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 р. «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів» (уведене в дію Указом Президента України № 311/2008 від 8 квітня 2008 р.), яким було схвалено Концепцію реформування кримінальної юстиції України. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2008 р. № 1153-р було затверджено план заходів щодо реалізації вказаної Концепції, яким передбачалося, що проект закону про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо розмежування правопорушень залежно від ступеня їх суспільної небезпеки та обмеження сфери застосування покарань, пов'язаних із позбавленням волі, має бути розроблений і внесений на розгляд Верховної Ради України не пізніше, ніж через 6 місяців після прийняття Кримінального процесуального кодексу України.

Відповідно до Концепції реформування кримінальної юстиції до категорії кримінальних (підсудних) проступків мають бути віднесені:

а) окремі діяння, що за чинним Кримінальним кодексом України (далі – КК України) належать до злочинів невеликої тяжкості, які відповідно до політики гуманізації кримінального законодавства будуть визнані законодавцем такими, що не мають значного ступеня суспільної небезпеки;

б) передбачені чинним Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) діяння, які мають судову юрисдикцію і не є

управлінськими (адміністративними) за своєю суттю (дрібне хуліганство, дрібне викрадення чужого майна тощо).

На необхідність перегляду вітчизняних форм юридичної відповідальності у напрямі їх гуманізації та всебічного захисту прав і свобод громадян неодноразово у своїх рекомендаціях звертав увагу і Європейський Суд з прав людини. Зокрема, відповідно до його рішень, віднесення діяння до злочину чи іншого виду правопорушення залежить не тільки від його місця у національній правовій системі, а й від характеру вчиненого діяння та ступеня обмежень прав і свобод особи, які визначаються застосованим видом стягнення (покарання).

У той же час чинне кримінальне законодавство України містить низку таких діянь, які за ступенем своєї суспільної небезпечності далеко не завжди відповідають поняттю та змісту злочину як найбільш суспільно небезпечного виду правопорушень, що обумовлює необхідність їх віднесення до кримінальних проступків. Такі діяння вочевидь потребують іншої, більш простої форми досудового розслідування. Крім того, аналіз положень чинного КУпАП дозволяє зробити висновок, що діяння так званої «судової юрисдикції» вимагають також окремої процедури розслідування та розгляду, яка на цей час у межах КУпАП реалізована далеко не у повному обсязі. Проте втілення в законодавство такої процедури вкрай потрібне, бо вона створювала б необхідні правові (законодавчі) гарантії забезпечення повної та всебічної охорони прав і свобод особи, притягнутої до відповідальності.

2. Мета і завдання законопроекту

Метою проекту Закону є гармонізація вітчизняного законодавства з правом ЄС і його наближення до міжнародних стандартів у галузі боротьби з кримінальними правопорушеннями, посилення захисту прав і свобод людини відповідно до вимог міжнародних правових актів і зобов'язань України перед європейським та світовим співтовариством, подальша оптимізація, демокра-

тизація та гуманізація кримінального законодавства, усунення неузгодженостей між матеріальним та процесуальним кримінальним правом шляхом удосконалення як кримінального, так і адміністративного законодавства.

Основними завданнями проекту Закону є:

1) забезпечення подальшої гуманізації кримінального законодавства шляхом віднесення окремих злочинів невеликої тяжкості до категорії кримінальних проступків;

2) обмеження репресивної складової кримінально-правового впливу на осіб, які вчинили кримінальні правопорушення незначного ступеня суспільної небезпечності (кримінальні проступки), що полягає у відмові від застосування до цих осіб найбільш суворих кримінально-правових заходів, зокрема, покарання у виді штрафу понад 3000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (далі – н. м. д. г.) та позбавлення волі незалежно від його строку;

3) встановлення спрощеної процедури кримінального провадження стосовно осіб, які вчинили кримінальний проступок;

4) відмова від застосування такого виду адміністративного стягнення, як адміністративний арешт;

5) виключення з системи заходів адміністративного стягнення конфіскації предметів, які були знаряддям вчинення або безпосереднім предметом адміністративного правопорушення й оплатного вилучення таких предметів;

6) гарантування судового захисту прав та законних інтересів осіб, які притягуються до відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, шляхом здійснення судового провадження стосовно адміністративних правопорушень у порядку, встановленому для кримінальних проступків;

7) суттєве зменшення кількості осіб, які у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності визнаються такими, що мають судимість.

3. Загальна характеристика й основні положення проекту

У Кодексі України про адміністративні правопорушення пропонується:

1) відмовитися від таких видів адміністративних стягнень, як адміністративний арешт, конфіскація та оплатне вилучення предметів, які були знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей та іншого майна, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення, та замінити їх адміністративними стягненнями у виді штрафу або громадських робіт;

2) виключити із системи заходів адміністративних стягнень конфіскацію предметів, які були знаряддям вчинення або безпосереднім предметом адміністративного правопорушення (п. 4 ст. 24, ст. 29 КУпАП) і оплатне вилучення таких предметів (п. 3 ст. 24, ст. 28 КУпАП), бо за своєю правовою природою ці заходи є різновидами не стягнень, а інших заходів адміністративно-правового характеру, аналогічних спеціальній конфіскації, яка передбачена в статтях 96-1 та 96-2 КК;

3) передбачити, що судове провадження стосовно адміністративних правопорушень має здійснюватися в порядку, встановленому для кримінальних проступків;

4) збільшити максимальний розмір вартості викраденого майна, необхідний для кваліфікації вчиненого діяння як дрібного викрадення (ст. 51 КУпАП), до 1 (одного) н. м. д. г., декриміналізувавши таким чином такі посягання на власність, які не мають істотного ступеня суспільної небезпечності.

У Кримінальному кодексі України:

1) запроваджується поділ усіх кримінальних правопорушень на дві групи: кримінальні проступки та злочини. У свою чергу злочини поділяються ще на три категорії: менш тяжкі, тяжкі та особливо тяжкі злочини. Цей поділ не тільки закріплюється у ст. 12 КК, а й проводиться далі через усі інститути та норми Загальної та Особливої частин із визначенням особливих (більш

гуманних) кримінально-правових наслідків учинення кримінального проступку;

2) до категорії кримінальних проступків пропонується віднести ті діяння, у санкціях за які передбачене не більш суворе покарання, ніж обмеження волі, за винятком штрафу у сумі понад 3000 н. м. д. г. Таким чином, діяння, за яке передбачене покарання у виді позбавлення волі, незалежно від його строку, у будь-якому разі визнаватиметься злочином. Крім цього, усі діяння, які за чинним КК належать до корупційних деліктів, незалежно від їх тяжкості та видів покарань, які за них передбачені, зважаючи на особливу значущість боротьби з цими суспільно небезпечними деліктами в сучасних умовах, у законопроекті визнаються злочинами;

3) встановлюється, що особа, якій призначене покарання за вчинення кримінального проступку, є судимою лише протягом строку відбування цього покарання й її судимість погашається з дня закінчення відбування покарання;

4) передбачається збереження та розширення застосування за вчинення кримінальних проступків тих заохочувальних норм кримінального права, які наразі передбачені за вчинення злочинів невеликої тяжкості (можливість звільнення від кримінальної відповідальності або від покарання тощо);

5) у санкціях статей Особливої частини КК України реформуються положення стосовно штрафу як виду покарання. Передусім пропонується підвищити розміри штрафу в тих випадках, коли він не змінювався протягом багатьох років чинності КК і на сьогодні перестав відповідати ступеню суспільної небезпечності певного діяння. Станом на 01.01.2017 р. розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб дорівнює 1600 грн., а мінімальна заробітна плата становить 3200 грн., що майже у 28 разів вище, ніж у 2001 р., коли був прийнятий чинний КК України. При цьому визначення меж штрафу відбувається з урахуванням таких критеріїв: а) спрямованість діяння на заподіяння шкоди приватним або публічним інтересам; б) форми вини (умисел або необережність); в) особливості конструкції об'єктивної сторони складу

злочину (формальний або матеріальний); г) видів суспільно небезпечних наслідків (створення загрози заподіяння шкоди правоохоронним інтересам або спричинення реальної шкоди); г) спричинення або створення загрози заподіяння майнової шкоди або посягання на життя чи здоров'я людини. Окрім того, пропонується доповнити деякі санкції штрафом як додатковим покаранням;

б) пропонується внесення змін до низки положень КК України, які в результаті законодавчих реформувань останніх років вступили в колізії з іншими принциповими положеннями Кодексу.

У Кримінальному процесуальному кодексі України:

1) передбачається, що досудове розслідування кримінальних проступків здійснюватиметься у формі дізнання. З цією метою пропонується запровадити нового учасника кримінального провадження – дізнавача, а також виокремити в органах досудового розслідування новий структурний підрозділ – підрозділ дізнання. Керівництво цим підрозділом слід покласти на керівника підрозділу дізнання. До створення відповідних підрозділів дізнання повноваження посадових осіб цих підрозділів можуть бути покладені на керівника підрозділу досудового слідства та слідчих. Також пропонується створення підрозділів дізнання у Національному антикорупційному бюро України та Службі безпеки України;

2) пропонується встановити основні особливості проведення дізнання щодо кримінальних проступків, які полягають у:

а) скороченні строків дізнання до одного місяця загального строку з дня повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального проступку;

б) встановленні, що строк затримання особи за підозрою у вчиненні кримінального проступку не може перевищувати 3 годин з моменту затримання, а в окремих спеціально визначених законом випадках – 48 годин;

в) обмеженні видів запобіжних заходів, до яких належать лише особисте зобов'язання, особиста порука або застава;

г) забороні (за загальним правилом) об'єднання в одному провадженні матеріалів дізнання та досудового слідства, за виключенням випадків, коли це може негативно вплинути на повноту досудового розслідування та судового розгляду;

3) закріпленні можливості здійснення негласних слідчих (розшукових) дій у провадженнях щодо кримінальних проступків лише у формі: а) зняття інформації з електронних інформаційних систем або їх частин, доступ до яких не обмежується власником, володільцем або утримувачем або не пов'язаний з подоланням системи логічного захисту; б) установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу;

4) встановленні спрощеного порядку розгляду обвинувального акта в кримінальному провадженні щодо кримінальних проступків;

5) запровадженні у перспективі системи мирових судів до підсудності яких належатимуть розгляд, у тому числі й проваджень по кримінальним проступкам.

4. Стан нормативно-правової бази в цій сфері правового регулювання

Нормативно-правова база у сфері правового регулювання кримінальної відповідальності складається з таких нормативних актів:

1) Конституції України, яка, зокрема, встановлює, що виключно законами України визначаються діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них (п. 22 ч. 1 ст. 92);

2) Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення, до яких передбачається внесення змін цим законопроектом;

3) низки інших кодексів та законів України (зокрема, Кримінальний виконавчий кодекс України, Митний кодекс України, закони України «Про застосування амністії в Україні», «Про Національну поліцію», «Про прокура-

туру», «Про запобігання корупції» тощо, які регулюють суміжні суспільні відносини. Передбачається необхідність розробки окремого законопроекту про внесення змін і доповнень до цих кодексів та законів щодо приведення їх відповідності до Кодексів, які будуть реформовані цим законом.

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Прийняття законопроекту не вимагатиме збільшення видатків Державного бюджету України або місцевих бюджетів. Навпаки, скорочення кількості діянь, що караються позбавленням волі, обумовлюватиме зменшення навантаження на державний бюджет у частині видатків на утримання місць виконання цього покарання, а розширення кількості діянь, що караються штрафом, сприятиме наповненню Державного бюджету України, оскільки відповідно до п. 23 ст. 29 Бюджетного кодексу України надходження від штрафів спрямовуються до загального фонду Державного бюджету України.

6. Запобігання корупції

У проекті Закону відсутні правила і процедури, що можуть містити ризики вчинення корупційних правопорушень. Навпаки, положення законопроекту спрямовані на реалізацію пріоритетних напрямів державної антикорупційної політики, формування державного механізму запобігання та протидії корупції, оскільки корупційні діяння (незалежно від їх тяжкості та видів покарань, які за них передбачені) визначаються виключно злочинами.

7. Регіональний аспект

Законопроект не стосується питань розвитку адміністративно-територіальних одиниць, місцевого та регіонального розвитку.

8. Запобігання дискримінації

У проекті відсутні положення, які містять ознаки дискримінації.

9. Необхідність проведення референдуму

Прийняття цього проекту закону не вимагає проведення всеукраїнського референдуму.

10. Прогноз соціально-економічних, правових та інших наслідків прийняття Закону

Прийняття проекту Закону приведе законодавство України у відповідність до практики Європейського Суду з прав людини з урахуванням досвіду країн Західної і Східної Європи. Запровадження інституту кримінальних проступків до законодавства України створить ефективну систему протидії кримінальним правопорушенням, додержання прав і свобод осіб, які притягуються до відповідальності, підвищить довіру суспільства до держави.

Прийняття проекту закону, яким передбачається встановлення спрощеної процедури кримінального провадження стосовно осіб, що вчинили кримінальний проступок, дозволить розвантажити судову систему України шляхом призначення у судах загальної юрисдикції з числа суддів таких, які спеціально уповноважені на розгляд справ цієї категорії, а в перспективі – запровадження інституту мирових суддів, забезпечить певну економію матеріальних (фінансових) ресурсів держави, сприятиме правовому вихованню та підвищенню правової культури населення, зменшенню кількості осіб, до яких застосовуються покарання у виді позбавлення волі, а також кількості судимих, створить підґрунтя для стабілізації правопорядку в українському суспільстві.