

Опубліковано: <http://www.lfcj.com.ua/ua>

КОНЦЕПЦІЯ РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПУБЛІЧНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ В УКРАЇНІ

I. СУЧАСНИЙ СТАН ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПУБЛІЧНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ ТА НЕОБХІДНІСТЬ КАРДИНАЛЬНИХ ЗМІН.

Однією з засад права є його поділ на приватне та публічне. Підвалини поділу правопорушень на публічні (*delictum publicum*) та приватні (*delictum privatum*) були закладені ще в римському праві. Поняття публічних правопорушень кореспондує автономній концепції «кримінального правопорушення» сформульованій у практиці ЄСПЛ з застосування ст.ст. 6, 7, ст. 4 Протоколу №7 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (1950р.). В Україні відповідальність за публічні правопорушення регламентується нормами, які стосуються злочинів, адміністративних проступків, дисциплінарних правопорушень, окремих заходів, що застосовуються за процесуальні порушення.

До законодавства, яке регламентує відповідальність за публічні правопорушення, висуваються вимоги стабільності, передбачуваності, правової визначеності, узгодженості з постулатами теорії та практики захисту прав людини, відповідності з міжнародно-правовими актами тощо.

Є вагомими підстави вважати, що чинне законодавство України про публічні правопорушення зазначеним вимогам не відповідає, а можливості його вдосконалення у рамках існуючих підходів вичерпані. Про це, зокрема, свідчить:

– наявність багатьох нормативно-правових актів, що регламентують таку відповідальність. Це не лише Кримінальний кодекс України (далі – КК) та Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), але й численні норми інших законів – Митного кодексу України, Податкового кодексу України, дисциплінарних статутів, процесуальних кодексів та інших нормативно-правових актів. Відтак очевидне розпорошення норм про публічні правопорушення у різних нормативних актах;

– відсутність стабільності у правовому регулюванні. Зокрема, чинний КК 2001 р. зазнавав змін понад п'ятсот разів, окремі його статті змінювалися близько десяти разів. КУпАП 1984 р. зазнав ще суттєвіших змін, які не мають системного характеру, вирізняються надмірною деталізацією і необґрунтовано перетворюють адміністративне деліктне законодавство у зібрання казуальних правил. Простежується безсистемність багатьох змін, неузгодженість законодавчих новел із існуючими нормами, що створює невиправдану галузеву чи міжгалузеву конкуренцію правових норм;

– розмивання меж між злочинами й адміністративними правопорушеннями, що ускладнює їх розмежування. Інколи норми різних галузей права взагалі неможливо розмежувати, керуючись загальноприйнятими критеріями та, відповідно, визначити, які з них необхідно застосовувати. Очевидним прикладом є кримінально-правові норми, які передбачають відповідальність за готування до певних злочинів, та норми адміністративного законодавства, що ті ж діяння охоплюють як закінчені адміністративні делікти;

– дублювання та встановлення різної міри відповідальності за аналогічні правопорушення у різних нормативних актах. До прикладу, неподання декларації про доходи є посяганням, за яке передбачена відповідальність (зокрема істотно різними санкціями у КУпАП, Податковому кодексі України та КК);

– необґрунтована криміналізація чи, навпаки, декриміналізація діянь та віднесення їх до інших правопорушень чи й узагалі непротиправних діянь. Яскравим прикладом є нещодавні зміни до КК, внаслідок яких перестало бути злочином службове потурання (неперешкодження вчиненню злочину з боку підлеглої чи підконтрольної особи);

– необґрунтованість виокремлення спеціальних (чи, навіть, казуїстичних) норм під приводом посилення відповідальності. Натомість відповідальність, всупереч задекларованим намірам законодавця, навіть послаблюється, як це сталося з фінансуванням тероризму;

– неповнота, нечіткість змісту окремих законодавчих дефініцій публічних правопорушень, відсутність визначення ознак складів правопорушень у належних нормативно-правових актах. Зокрема, злочинність найпоширенішого кримінально-караного посягання – крадіжки – визначається не в КК, а у КУпАП, Податковому кодексі України та законами про державний бюджет України на відповідний рік. Простежується нечіткість у відсиланнях до бланкетних актів (а, подекуди, такі акти взагалі відсутні чи прямо суперечать законам, які встановлюють відповідальність за публічні правопорушення).

Перелік вад чинного законодавства у цій сфері можна продовжувати, численні аргументи щодо їх існування наводяться і у публіцистичних виступах, і в наукових дослідженнях, особливо – дисертаційних. Стан законодавчих актів такий, що їх не в змозі досягнути не лише громадяни, але й працівники правозастосовних органів. Невдоволення якістю законодавства та відсутність перспектив у наведенні ладу стає чинником, який не лише підриває авторитет держави, а й загрожує самому її існуванню.

Україна неодноразово була об'єктом критики з боку авторитетних міжнародних інституцій саме через невідповідність її деліктного законодавства та правозастосовної практики існуючим та загальноприйнятим у цивілізованому світі вимогам.

У межах галузевого поділу деліктного законодавства, за якого посягання щодо одного і того ж предмета правової охорони «розкидані» по різних правових актах, а метод правового регулювання – встановлення заборон та санкцій за їх порушення – визначається довільно, вирішити окреслені проблеми неможливо. Це засвідчує історія розвитку вітчизняного законодавства та неодноразові спроби його реформування з урахуванням існуючих підходів. Намагання виокремити новий різновид правопорушень – кримінальні проступки – елементарним перенесенням до нового законодавчого акта частини злочинів та частини адміністративних проступків зазнає виправданій критики.

Злободенною є потреба перейти до нових засад формування законодавства про відповідальність за публічні правопорушення, що ґрунтуються на глибокій систематизації відповідних норм за предметною ознакою, виокремленні категорій та розрядів правопорушень, використанні сучасних досягнень теорії кодифікації.

Відтак маємо за мету створення єдиного кодексу публічних правопорушень, який має замінити численні існуючі в цій сфері акти та стати частиною всього Зводу законів України. Він має бути узгодженим, принаймні, з тими нормативно-правовими актами, які є бланкетними чи виконують субсидіарну роль щодо актів про відповідальність.

II. ОБҐРУНТУВАННЯ НЕОБХІДНОСТІ ПЕРЕХОДУ ВІД ГАЛУЗЕВОЇ КОДИФІКАЦІЇ ДО ЄДИНОГО КОДИФІКОВАНОГО АКТА ПРО ПУБЛІЧНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ. Таке обґрунтування має декілька аспектів: 1) логіко-юридичний; 2) техніко-кодифікаційний; 3) соціально-психологічний; 4) гуманітарний (людиноцентричний).

2.1 Логіко-юридичне обґрунтування полягає у доведенні існування феномена публічного правопорушення як самостійного та відособленого, а також такого, у якому єдині родові ознаки переважають видові відмінності.

До публічних правопорушень можуть бути віднесені ті, що характеризуються такими ознаками:

– посягають на публічні права та інтереси держави, суспільства, юридичних і фізичних осіб. Натомість приватні порушення заподіюють шкоду лише інтересам окремих осіб і не посягають на державні та суспільні інтереси;

– існує публічна зацікавленість у встановленні відповідальності та переслідуванні за такі правопорушення на підставі заздалегідь офіційно визначених умов, тоді як

відповідальність за приватні правопорушення настає лише з ініціативи зацікавленої особи;

– протиправність таких порушень визначена нормативно-правовими актами. Натомість протиправність приватних правопорушень та умови відповідальності за них визначаються учасниками відповідних відносин у договорі, контракті про прийом на роботу чи в інший неpubлічний спосіб;

– відповідальність настає перед державою загалом в особі її уповноважених органів. Для приватних правопорушень характерно те, що відповідальність за них настає перед контрагентом за угодою;

– відповідальність є особистою та настає лише за наявності вини особи, яка вчиняє правопорушення. На противагу цьому у приватних правопорушеннях можливою є відповідальність і без вини.

За цими ознаками можна доволі чітко виокремити з-поміж правопорушень ті, що є публічними. Водночас початок переслідування за правопорушення лише за скаргою зацікавленої особи, припинення переслідування за волею потерпілого чи можливість примирення потерпілого та обвинуваченого (підсудного) не змінюють характер відповідних правопорушень як публічних.

2.2 Техніко-кодифікаційне обґрунтування – це доведення того, що на основі наявного рівня знань та прийомів юридичної техніки можна створити нормативно-правовий акт, який охопить всі різновиди публічних правопорушень. Окрім того, важливо продемонструвати, які переваги єдиного акта, порівняно з багатьма законами, кодексами, є більш істотними, ніж імовірні недоліки.

Нормативно-правовий акт, створення якого пропонується, покликаний замінити КК, КУпАП та низку інших нормативно-правових актів в частині, що стосується відповідальності за публічні правопорушення. Йдеться про консолідацію, систематизацію, уніфікацію тисяч правових норм, їх узгодження ще з десятками тисяч актів, так званого, регулюючого законодавства. Опрацювання такого обсягу інформації раніше було неможливе з огляду на її розпорошеність та об'ємність. Відтак за сучасного використання існуючих комп'ютерних баз даних та створення нових (насамперед, правового тезауруса, переліку наскрізних понять, списку кваліфікуючих ознак тощо) є змога успішно реалізувати таку мету.

Переваги єдиного нормативно-правового акта у цій сфері численні та різноманітні, зокрема це:

– істотне скорочення загального обсягу нормативного матеріалу (за попередніми оцінками, принаймні, вдвічі);

– усунення дублювань, прогалин, «розривів» у правовій регламентації. Навіть більше – пропонуване рішення дасть змогу запобігати появі таких деструктивних явищ;

– подолання, або, щонайменше, значне скорочення колізій та конкуренції між нормативними положеннями;

– запровадження, врешті, єдиної термінології;

– уніфікація критеріїв для визначення змісту оцінних понять.

2.3 Соціально-психологічний аспект обґрунтування полягає у доведенні того, що і фахівці у галузі права, і населення запропоновані зміни сприйматимуть як позитивні та такі, що сприятимуть підвищенню рівня правопорядку в державі. Очевидно, спочатку ідея відмови від звичних КК та КУпАП може викликати несприйняття та оцінюватиметься як зазіхання на «священних корів». Можна спрогнозувати нарікання з приводу неможливості врахування «галузевої специфіки», необхідності оперативного реагування на потреби суспільства та інші подібні декларації. Проте згодом все ж з'явиться усвідомлення того, що без реалізації висловленої пропозиції правовий порядок у державі неможливий, що відтак докорінно спроститься правозастосування. Мабуть, імплементації ідей, закладених у Концепції, сприятиме створенню неофіційної інкорпорації положень нині чинних нормативно-правових актів у формі відповідної моделі в електронній формі, яка б упродовж

3–5 років засвідчила переваги та неминучість кодифікації законодавства про відповідальність за публічні правопорушення.

2.4. Гуманітарне (людиноцентричне обґрунтування) полягає у доведення того, що запронована законодавча модель дозволить перейти від ситуації, за якої у протидії правопорушенням існує диктат держави, до конструкції, основою якої є забезпечення прав людини на захист від посягань та активна роль потерпілого від публічного правопорушення. Існує суспільний запит на те, щоб від декларацій про гуманізм вітчизняного законодавства у відповідній сфері та необхідність повсякчасної уваги до прав потерпілого перейти до конкретних заходів, серед яких:

- акцент на примирення учасників конфліктних відносин та вирішення ситуації з мінімально можливими репресіями, скрізь, де це можливо, з урахуванням і публічних і особистих інтересів;

- розширення прав потерпілого щодо початку переслідування за публічні правопорушення;

- встановлення правила, згідно будь-яке пом'якшення становища правопорушника (зокрема, застосування амністії та помилування, угоди зі стороною обвинувачення, умовно-дострокове звільнення від покарання чи заміна його більш м'яким) здійснювалося лише з урахуванням позиції потерпілого та за умови відшкодування завданої шкоди;

- включення до правових заходів, які застосовуються за публічні правопорушення, компенсаторних елементів (зокрема, сплати частину штрафу на користь потерпілого та у фонд відшкодування шкоди від правопорушень).

Принциповим є уніфікація відповідних заходів та процедур щодо усіх видів публічних правопорушень, з тим, щоб реалізація прав учасників відповідних правовідносин не залежала від того, до якого виду віднесене правопорушення законодавцем та здійснювалися з їх активною участю в процесі як кваліфікації діяння, так і визначення його правових наслідків.

III. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПЕРСПЕКТИВНОЇ МОДЕЛІ ПОБУДОВИ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПУБЛІЧНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ В УКРАЇНІ. Переваги кодифікації законодавства про публічні правопорушення можуть і мають бути реалізовані у відповідному акті – Кодексі публічних правопорушень України (далі – КПП України або КПП). Цей акт має характеризуватися такими основними рисами:

3.1 Риси, які забезпечать цілісність, єдність та стабільність закону про відповідальність за публічні правопорушення.

3.1.1 Моністичність – єдиним формальним джерелом законодавства у сфері відповідальності за публічні правопорушення є КПП.

3.1.2 Стабільність. Пропонується запровадити правило, згідно з яким зміни та доповнення до КПП можуть бути здійснені не частіше одного разу на рік (наприклад, щороку до 1 липня), а вступати в дію не раніше, ніж через півроку (з 1 січня наступного року). Це правило слід прописати у тексті КПП (а не в окремому законі чи Заключних або Перехідних положеннях).

3.1.3 Офіційні роз'яснення щодо застосування положень КПП та тлумачення його норм дозволяється здійснювати лише Верховній Раді України шляхом доповнення цього кодексу дефінітивними нормами з дотриманням наведеного порядку. Відомчі вказівки щодо застосування КПП вважати нечинними. Конституційний Суд України уповноважити вирішувати лише питання про відповідність його положень Основному закону, але не займатися їх тлумаченням.

3.1.4 Бланкетні диспозиції КПП можуть містити посилання лише на закони (принаймні, диспозиції статей про злочини).

3.1.5 Жодні інші закони чи нормативно-правові акти нижчого рівня, крім КПП, не повинні містити положення, які визначають зміст діяння, що становить публічне

правопорушення, чи вказівок щодо того, за якими статтями КПП настає відповідальність.

3.1.6 Визначення понять, наведених у інших нормативно-правових актах, використовуються щодо КПП факультативно (якщо відповідність такого тлумачення цілям КПП та загальному змісту його норм буде обґрунтована).

3.2 Риси, які характеризують техніку викладу нормативного матеріалу.

3.2.1 Створюється один нормативно-правовий акт із єдиною для всіх видів та розрядів публічних правопорушень Загальною та Особливою частиною.

3.2.2 Загальна частина КПП отримає випереджуючий розвиток. До неї перенесеться низка положень, які зараз викладені в Особливих частинах КУпАП та КК, вона передбачатиме положення, яких зараз взагалі немає у відповідних кодексах. Зокрема, у Загальній частині КПП пропонується регламентувати:

- визначення «наскрізних» понять, які використовуватимуться у КПП;
- типові санкції для кожного виду та розряду публічних правопорушень (що дасть змогу не повторювати їх у кожній статті та частині статті Особливої частини КПП). Передбачається встановити розмір майнових покарань, кратним до розміру заподіяної публічним правопорушенням шкоди;
- кваліфікуючі ознаки, за наявності яких відбудеться типове підвищення покарання за публічне правопорушення у межах його виду та розряду чи перехід до наступного виду та розряду. Стане можливою уніфікація та об'єднання цих ознак із тими, з урахуванням яких зараз відбувається посилення покарання;
- привілейовані ознаки, з урахуванням яких відбуватиметься пом'якшення відповідальності та покарання;
- умови звільнення від відповідальності у разі позитивної постделіктної поведінки (зокрема, щодо відмови від володіння зброєю, наркотиками та іншими подібними предметами; припинення участі у злочинних організаціях);
- принципи та правила кваліфікації діянь, передбачених КПП;
- правила тлумачення статей КПП.

3.2.3 Загальна частина КПП, будучи єдиною для всіх видів та розрядів публічних правопорушень, водночас вказуватиме на специфіку застосування її положень щодо окремих таких правопорушень:

- застосування положень щодо стадій правопорушень. Передбачається відповідальність за готування встановити лише щодо злочинів, за замах – щодо злочинів та проступків;
- співучасть у правопорушенні. Повний обсяг відповідальності за співучасть залишити за злочини. Груповий характер порушень або проступків враховуватиметься лише в окремих випадках (можливо, якщо це прямо передбачено статтею Особливої частини або через перелік таких правопорушень);
- вік, з якого може наставати відповідальність за правопорушення окремих видів;
- застосування примирних процедур щодо окремих видів публічних правопорушень;
- типові санкції для кожного виду та розряду публічних правопорушень;
- особливості звільнення від покарання щодо окремих видів публічних правопорушень;
- правові наслідки відбуття покарання з урахуванням виду та розряду правопорушення.

3.2.4 Особлива частина КПП не матиме поділу на декілька книг, томів окремо щодо кожного виду правопорушень.

3.2.5 Особлива частина КПП буде поділена на розділи за предметною ознакою. Кількість розділів має бути достатньою для того, щоб не включати до одного розділу статті про посягання на кілька об'єктів. Кожен розділ повинен охоплювати публічні правопорушення всіх необхідних видів та розрядів. Деякі розділи включатимуть лише злочини, інші – лише порушення, більшість розділів охоплюватиме і порушення, і проступки

та злочини.

3.2.6 Розділи Особливої частини будуть поділені на статті, кожна з яких матиме назву. Своєю чергою, статті ділитимуться на частини. Окремі статті будуть передбачати відповідальність за публічні правопорушення, що посягають на єдиний об'єкт. Відтак в одній статті можуть об'єднуватися правопорушення кількох видів та розрядів (наприклад, частина перша передбачає місцеве правопорушення, частина друга – проступок, частина третя – злочин).

3.2.7 Статті (частини статей) Особливої частини КПП не матимуть санкцій із вказівкою на види та розміри покарання. У них лише вказуватиметься розряд публічного правопорушення, типова санкція за яке визначена у Загальній частині КПП. За рахунок перенесення до Загальної частини низки положень та її розширення обсяг статей можна буде зменшити. Водночас це дасть змогу більш точно сформулювати диспозиції через їх розширення та вказівку на обов'язкові ознаки складів відповідних правопорушень.

3.2.8 Статті і Загальної, й Особливої частин матимуть цифрову нумерацію кожної з їх частин та буквенне позначення альтернативних ознак. Це дасть змогу точно вказувати у формулі кваліфікації та формулюванні звинувачення на суть допущеного публічного правопорушення.

3.2.9 Під час формулювання диспозицій статей акцентуватиметься на оптимальному поєднанні різних способів викладу нормативного матеріалу. Зокрема, місцеві правопорушення викладатимуться здебільшого шляхом переліків (казуїстичний спосіб), при викладенні норм про злочини перевага надаватиметься узагальненим абстрактним формулюванням.

3.2.10 Пропонується оптимізувати співвідношення загальних і спеціальних норм, а також норм, що охоплюють посягання «в цілому» та частину цього посягання. Загалом Концепція спрямована на зменшення кількості спеціальних норм та норм про «ціле». Мету індивідуалізації відповідальності відтак можна більш повно і точно досягти за рахунок кваліфікації за сукупністю публічних правопорушень декількох видів та розрядів, кваліфікуючих ознак із типовою оцінкою їх впливу на ступінь відповідальності. Водночас, мається на увазі призначення покарань окремо за кожне публічне правопорушення (кожний епізод, щодо кожного потерпілого) та їх складання без будь-яких обмежень. Подальші обмеження щодо розміру покарання можуть здійснюватися лише в ході його виконання (пробація тощо).

3.2.11 Задля полегшення застосування КПП передбачається широке застосування посилянь між окремими статтями Загальної та Особливої частини.

3.2.12 Офіційний текст КПП існуватиме в електронній формі. Друкований текст знаходитиметься лише у Верховній Раді України та Міністерстві юстиції України, можливо, у спеціальному Депозитарії нормативно-правових актів. У перспективі КПП стане складовою Зводу нормативно-правових актів України, що сприятиме мінімізації дублювання, неузгодженості, суперечності між окремими нормами.

IV. ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПУБЛІЧНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ В УКРАЇНІ

4.1 Класифікація та види публічних правопорушень.

4.1.1 Публічні правопорушення, з огляду на характер та розмір антисоціальної шкоди, поділяються на види. З урахуванням виду публічного правопорушення диференціюється процесуальна форма провадження щодо них. Назви правопорушень умовні і є, радше, даниною традиції.

4.1.2 Залежно від того, заподіюється шкода місцевим інтересам (місцевої територіальної громади) чи всього суспільства, розрізнятимуться правопорушення місцеві та загальнодержавні. Серед останніх (загальнодержавних), своєю чергою, виокремлюються

суспільно шкідливі посягання – проступки та суспільно небезпечні – злочини. Відтак, всі публічні правопорушення матимуть поділ на три види: а) місцеві правопорушення; б) проступки; в) злочини.

4.1.3 Публічні правопорушення кожного виду, своєю чергою, зазнають поділу на декілька розрядів за ступенем тяжкості. Поділ правопорушень на розряди є суцільним (нерозривним). Усього передбачається визначити 7–10 розрядів публічних правопорушень.

4.1.4 Щодо кожного розряду публічного правопорушення передбачатиметься типова санкція.

4.1.5 Покарання за публічне правопорушення має компенсувати заподіяну шкоду. Відтак його «вартісний» компонент (штраф, вартість конфіскованого майна) розподіляється рівними частинами між потерпілим від злочину (якщо така особа є), державою та Фондом відшкодування потерпілим від злочинів. Створюються умови, за яких стимулюється добровільне та швидке виконання призначеного покарання, оскільки це сприяє усуненню негативних наслідків.

4.1.6 Якщо вчинене діяння становить публічні правопорушення кількох видів або декілька публічних правопорушень одного виду, то відповідальність настає окремо за кожне з них, а призначені покарання – додаються.

4.2 Основні підходи та особливості систематизації положень законодавства про відповідальність за місцеві правопорушення в Україні.

4.2.1 Місцевими правопорушеннями пропонується визнавати умисні та необережні посягання, що полягають у недотриманні приписів нормативно-правових актів, які мають публічний характер, що не спричинили заподіяння реальної шкоди, проте створили загрозу існуючому правопорядку на місцевому рівні.

4.2.2 За місцеві правопорушення передбачатиметься покарання здебільшого у виді громадських неоплачуваних робіт або штрафу.

4.2.3 Місцеві правопорушення розглядатимуться як публічні правопорушення 1–2 розряду.

4.3 Основні підходи та особливості систематизації положень законодавства про відповідальність за проступки в Україні.

4.3.1 Проступками пропонується визнавати умисні та необережні посягання, які полягають у заподіянні дійсної (реальної) шкоди інтересам, правам та свободам особи, суспільства та держави чи створенні загрози заподіяння такої шкоди.

4.3.2 Проступки не міститимуть додаткового означення, на кшталт, «кримінальні», «суспільно шкідливі», «суспільно небезпечні». Цим підкреслюється, що запровадження такого виду публічного правопорушення не означає розширення криміналізації в Україні. Навпаки, до категорії проступків можуть і повинні бути віднесені ті діяння, які, за вітчизняним законодавством, традиційно вважалися злочинами, проте їх суспільна небезпека (як загроза самому існуванню держави, суспільства, особи) оцінювалася як незначна або була вкрай сумнівною, що засвідчила багаторічна каральна практика (за них, зазвичай, не призначалося реальне позбавлення волі).

4.3.3 До проступків можуть бути віднесені такі, як заподіяння шкоди життю та здоров'ю особи через необережність, заподіяння нетяжкої умисної шкоди здоров'ю, управління транспортними засобами у стані сп'яніння, порушення спеціальних правил безпеки та здійснення окремих видів діяльності, умисне заподіяння майнової шкоди, інші посягання, поєднані з заподіянням шкоди чи виникненням небезпеки її заподіяння. Водночас проступками не буде визнаватися необережне заподіяння майнової шкоди незалежно від розміру – такі діяння становлять цивільні делікти та не належать до публічних правопорушень.

4.3.4 За проступки пропонується встановлювати, за правило, покарання у виді обмеження волі (зокрема на тривалі строки) або майнові покарання.

4.3.5 Передбачається поділ публічних правопорушень, що становлять проступки, на

розряди. Оскільки проступки охоплюють основну частку публічних правопорушень (і за обсягом нормативного матеріалу, і за кількістю вчинених посягань), то відповідальність за них буде диференційована шляхом виокремлення 3–5 розрядів. Тобто проступки будуть публічними правопорушеннями 3–5(7) розрядів.

4.4 Основні підходи та особливості систематизації положень законодавства про відповідальність за злочини в Україні.

4.4.1 Поняття «злочин» пропонується істотно обмежити та вважати злочинами лише посягання, які очевидно та безсумнівно становлять небезпеку для суспільства та держави.

4.4.2 До злочинів пропонується відносити лише умисні посягання на основні права, свободи та інтереси людини, суспільства та держави.

4.4.3 Критерієм визнання публічних правопорушень злочинами є:

- характер діяння;
- потерпілий;
- наслідки (фізична шкода – від середньої тяжкості тілесних ушкоджень);
- спрямованість на заподіяння шкоди національній чи міжнародній безпеці, екологічній безпеці, конституційним правам громадян;
- спосіб посягання, засоби, знаряддя (насильство, використання загально-небезпечних знарядь чи засобів);
- мотив, мета (расова нетерпимість, релігійні, сексуальні).

4.4.4 Основним і обов'язковим покаранням за злочин є позбавлення волі. Лише після відбуття певної частини призначеного покарання у виді позбавлення волі допускається заміна його невідбутої частини іншими покараннями.

4.4.5 Злочини пропонується ділити на розряди з урахуванням їх тяжкості. Передбачається виокремити від 3 до 5 розрядів злочинів, кожному з яких буде визначена типова санкція.

V. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО ПУБЛІЧНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ В УКРАЇНІ

5.1 Загальні положення нормативної регламентації провадження щодо публічних правопорушень.

5.1.1 Пропонується створити єдиний нормативно-правовий акт, який регламентуватиме провадження щодо усіх видів публічних правопорушень – Процесуальний кодекс публічних правопорушень (далі – ПК).

5.1.2 ПК матиме ті ж риси, які забезпечують цілісність, єдність та стабільність, що й КПП (підрозділ 3.1. цієї Концепції).

5.1.3 У ПК будуть регламентовані єдині положення провадження та відображена його специфіка щодо місцевих правопорушень, проступків, злочинів;

5.1.4 Пропонується запровадити та регламентувати інститут позову про публічне правопорушення – звернення громадянина до державних органів, уповноважених на здійснення переслідування за правопорушення, з вимогою розпочати таке переслідування та з наданням можливості громадянину підтримувати обвинувачення. Громадянин повинен мати можливість підтримати свої вимоги та взяти участь у розгляді такого позову, який повинен бути розглянутий на засадах змагальності з прийняттям рішення у розумні строки.

5.1.5 Пропонується запровадити мирову юстицію як систему квазісудових органів, які діють на рівні місцевих територіальних громад та обираються населенням або органами місцевого самоврядування, розглядають справи про спори між членами територіальної громади (зокрема, про розірвання шлюбу, цивільні спори з певною ціною позову, а також справи про місцеві правопорушення), рішення яких можуть бути оскаржені до місцевих судів.

5.2 Концептуальні засади провадження у справах про місцеві правопорушення в Україні.

5.2.1 Органи державних інспекцій та інші контролюючі органи, посадові особи яких уповноважені складати протоколи про місцеві правопорушення, не прийматимуть рішення щодо накладення стягнень за такі правопорушення.

5.2.2 Розгляд справ про місцеві правопорушення покладається на мирові суди.

5.3 Концептуальні засади провадження у справах про проступки в Україні.

5.3.1 Пропонується щодо проступків використати положення чинного КПК (глава 25, параграф 1 глави 30).

5.3.2 Передбачити спрощений порядок судового провадження у справах про проступки.

5.4 Концептуальні засади провадження у справах про злочини в Україні.

5.4.1 Зберегти основні положення провадження про злочини за чинним КПК.

5.4.2 Переглянути норми, які перешкоджають «руху» провадження, дають змогу зловживати процесуальними правами, перешкоджають реалізації прав людини під час кримінального провадження.

5.4.3 Запровадити суд присяжних у справах про злочини (на заміну існуючої фікції такого суду).

VI. РИЗИКИ, ТРУДНОШІ ТА ПРОБЛЕМИ ЩОДО ВПРОВАДЖЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ ПУБЛІЧНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ В УКРАЇНІ. Пропонована Концепція публічних правопорушень, як і будь-яка теоретична модель, у ході свого обговорення та в результаті запровадження піддається певним ризикам. Їх виділення дозволить спрогнозувати як труднощі на шляху до реалізації, так можливі загрози, які виникнуть після прийняття.

6.1 Перепони, які стосуються усвідомлення доцільності, прийнятності та вигідності Концепції:

6.1.1. Косність мислення вітчизняних правників, які звикли до традиційного поділу законодавства на галузі та не задумуються над підставністю такого поділу, недоліками, які з цього випливають.

6.1.2. Побоювання представників традиційних галузей (адміністративного, кримінального права) щодо свого місця і ролі в новій системі правових норм про відповідальність за публічні правопорушення.

6.1.3. Відсутність аналогічного зарубіжного досвіду правової регламентації (концепція є творчим поєднанням підходів до вирішення окремих питань у різних зарубіжних державах).

6.1.4. Наявність в історії вітчизняного права лише окремих елементів, які складають пропоновану систему протидії публічним правопорушенням.

6.1.5. Недостатній розвиток вчення про поділ права на публічне та приватне в загальній теорії права.

6.1.6. Наявність приватно-правових елементів у багатьох публічних правовідносинах і, навпаки, публічних засад у приватно-правових відносинах. Як наслідок - труднощі з віднесенням конкретних питань правового регулювання до тих, які мають чи то публічний, чи приватний характер.

Загалом всі ризики такого характеру обумовлені небажанням відмовлятися від звичного та усталеного, намаганнями змінювати правову регламентацію в рамках усталених підходів шляхом часткових змін.

6.2 Проблеми, які стосуються практично-прикладних аспектів реалізації Концепції:

6.2.1. Масштаби реформи, яка має стосуватися змін в усій системі законодавства, повинна привести до створення КПП як складової Зводу законів України. По суті, йдеться про кодифікацію, яка має охопити десятки і сотні тисяч нормативно-правових актів.

6.2.2. Об'ємність реформи та необхідність відповідних людських та матеріальних ресурсів для її реалізації. Існуючі політичні сили не виявляють інтересу до стратегічних

проблем, віддача від яких буде отримана лише у перспективі.

6.2.3. Відсутність в Україні досвіду проведення аналогічних робіт, труднощі з мобілізацією ресурсів на їх виконання.

6.2.4. Нерозуміння того, що позитивний ефект від розробки Концепції буде отриманий ще далеко до завершення роботи над нею.

6.3 Питання, які потребуватимуть вирішення можливі після запровадження Концепції та можливі ризики:

6.3.1. Необхідність перепідготовки («переучування») працівників правозастосовних органів та суддів до роботи з новим законодавством.

6.3.2. Нерозуміння населенням суті запроваджених змін («зрада»), як таких, що не означають погіршення становища громадян та послаблення правової охорони.

6.3.3. Саботаж з боку противників Концепції.

6.3.4. Ілюзії, що саме по собі прийняття нового закону призведе до позитивних змін.

6.3.5. Нові статистичні показники, які потребуватимуть аналізу та інтерпретації.

6.3.6. Можливість виникнення неврахованих (не передбачуваних розробниками) перешкод («підводних рифів») у реалізації Концепції, які вимагатимуть теоретичного та нормативного вирішення.

6.3.7. Навіть прийняття Концепції не означає відсутність подальших ризиків, які можуть бути обумовлені тим, що:

- Концепція може бути запроваджена частково, а не як цілісний акт;
- ідеї Концепції можуть бути спотворені непрофесійним втручанням до їх змісту в ході прийняття;
- задуми Концепції можуть бути перекручені, викривлені, змінені в результаті подальшої правотворчості.

Реалізації Концепції повинна включати заходи щодо мінімізації вказаних ризиків та вирішення відзначених (та інших) проблем.

Складовими ж втілення цієї Концепції є:

- створення словника (переліку термінів, з використанням яких будуть формулюватися диспозиції статей про відповідальність за публічні правопорушення), визначення місту наскрізних понять;
- перелік кваліфікаційних ознак та ознак, які пом'якшують відповідальність;
- складання списку бланкетних актів та формування системи відсилок;
- формування відповідників норм різних галузей (комп'ютерна модель зв'язків та встановлення «відповідних» норм);
- визначення наявності/відсутності критеріїв криміналізації щодо дискусійних ситуацій (зокрема, соціологічні дослідження);
- вивчення практики реального призначення покарання та визначення типових санкцій.
- створення теоретичної моделі КПП.