

Борисов В. И.,
*д.ю.н., профессор, академик НАПрН України,
 директор Научно-исследовательского института изучения проблем преступности имени
 академика В.В. Сташиса НАПрН України*

ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ И ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ

Аннотация. Статья посвящена актуальному вопросу государственной политики в сфере борьбы с преступностью. В ней рассматриваются основные формы реализации уголовно-правовой политики, а также отдельное внимание уделяется характеристике ее приоритетных направлений.

Ключевые слова: уголовно-правовая политика, закон об уголовной ответственности, преступность, стратегия и тактика борьбы с преступностью.

Постановка проблемы. Борьба с преступностью, будучи неотъемлемой составляющей внутренней политики государства, направленной на достижение необходимого для общества результата, требует широкого и комплексного сочетания организационно-правовых, административно-управленческих (проявление государственной воли), социально-экономических, культурологических, естественно человеческих (развитие общества и человека), специально законодательных, методологически правовых и криминологических мер борьбы как с преступностью в целом, так и с отдельными ее видами. При этом системообразующей составляющей государственной политики борьбы с преступностью является ее уголовно-правовое направление, одна из основных форм реализации которого — *законодательство об уголовной ответственности*, определяющее преступность деяния, а также его наказуемость и иные уголовно-правовые последствия совершенного общественно опасного деяния. Однако воплощение в жизнь политики государства в сфере борьбы с преступностью законодательством об уголовной ответственности не ограничивается. Другими формами реализации этой политики также выступают разработка и принятие стратегий, концепций, программ и планов борьбы с преступностью.

Так, в последние годы в Украине достаточно активно принимаются *национальные стратегии*, представляющие собой общий, недетализированный план деятельности в сфере борьбы с преступностью, охватывающий достаточно длительный период времени (от 5 до 10 лет). В частности, одним из приоритетов государства для создания действенной системы предупреждения коррупции, выявления ее причин и условий, устранения негативных последствий стало принятие Национальной антикоррупционной стратегии на 2011-2015 гг. [1]. Кроме того, в стадии активного обсуждения пребывает проект Национальной стратегии по борьбе с наркотиками на период до 2020 года [2], основной целью которой является определение комплекса базовых положений единой государственной политики в сфере борьбы с наркотиками в Украине на период до 2020 года и принятие субъектами борьбы с наркопреступностью эффективных мер для сокращения незаконного предложения наркотиков, спроса на них и уменьшения вреда от их употребления. Достаточно распространенной формой выражения политики государства являются и *концепции борьбы с преступностью* (как в целом, так и с отдельными ее видами). К примеру, в Украине на сегодняшний день действует Концепция реализации государственной политики в сфере профилактики правонарушений на период до 2015 года [3], Концепция государственной политики в сфере борьбы с организованной преступностью [4], рассчитанная на период с 2012 по 2017 гг., Концепция развития уголовной юстиции в отношении несовершеннолетних в Украине на 2011-2015 гг. [5] и др. Этот вид программного документа заключает в себе основную руководящую идею, отражающую оптимальный вариант разрешения определенной проблемы в сфере борьбы с преступностью, и, в отличие от стратегии,

рассчитан на более короткий промежуток времени (как правило, на 3-5 лет).

Изложение основного материала. Механизм реализации закрепленных в стратегиях и концепциях руководящих идей находит свое непосредственное выражение в принятии соответствующих *государственных программ и планов мероприятий в сфере борьбы с преступностью*, которые предусматривают конкретные меры по выполнению поставленных в стратегии (концепции) задач, сроки их исполнения, объемы и источники финансирования, ожидаемые результаты, ответственных исполнителей. Первой такой программой в Украине стала Государственная программа борьбы с преступностью, которая была принята 25 июня 1993 г. сроком на 3 года [6]. Она стала исходным нормативно-правовым актом для планирования деятельности различных субъектов в сфере борьбы с преступностью, положив начало разработке последующих программ в этой сфере [7; 8; 9], которые тем не менее отличались не только своими названиями, содержанием и направленностью, но и порядком их разработки, принятия и утверждения. Такая ситуация обусловила принятие в последующем Закона Украины «О государственных целевых программах» от 18 марта 2004 г. [10] и соответствующего постановления Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка разработки и исполнения государственных целевых программ» от 31 января 2007 г. [11], что позволило унифицировать государственную политику по программированию борьбы с преступностью и, как следствие, содействовало активизации процесса принятия государственных программ борьбы как с преступностью в целом, так и с отдельными ее проявлениями. В частности, только за последнее время в Украине принята Государственная программа по предупреждению и противодействию коррупции на 2011-2015 гг. [12], План мероприятий по выполнению Концепции реализации государственной политики в сфере противодействия распространению наркомании, борьбы с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров на 2011-2015 гг. [13], План мероприятий по реализации Концепции государственной политики в сфере борьбы с организованной преступностью на период 2012-2017 гг. [14],

План мероприятий по реализации Концепции развития уголовной юстиции относительно несовершеннолетних в Украине на период 2011-2015 гг. [15]. Кроме того, на основе государственных программ достаточно активно принимаются и соответствующие региональные программы борьбы с преступностью — областные, городские, районные.

Организация борьбы с преступностью требует не только стратегических, но и тактических решений. Как правило, *тактика борьбы с преступностью* связана с правоприменительной деятельностью, поскольку касается практического использования и эффективного применения закона об уголовной ответственности правоохранительными и судебными органами. Именно эта сторона уголовно-правовой политики наиболее ярко отражает волю государства относительно борьбы с преступностью и в первую очередь с теми ее проявлениями, которые имеют особый отрицательный резонанс для общества на том или ином этапе его развития. Если в правотворческой деятельности воплощаются стратегические задачи борьбы с преступностью, то в правоприменительной — тактические. Вместе с тем, низкая эффективность применения отдельных норм законодательства об уголовной ответственности (либо вообще отсутствие их применения) обуславливает необходимость изменения не только организационно-правовых и административно-управленческих мер воздействия на преступность, но и внесения в законодательство кардинальных изменений, вплоть до отказа от признания некоторых деяний уголовно наказуемыми. Наглядным примером изменения стратегии и тактики борьбы с хозяйственными преступлениями может служить Закон Украины от 15 ноября 2011 г. «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно гуманизации ответственности за правонарушения в сфере хозяйственной деятельности», которым были внесены существенные изменения в раздел VII Особенной части УК Украины «Преступления в сфере хозяйственной деятельности» [16]. 16 деяний, признаваемых ранее преступными, этим Законом были трансформированы в административно наказуемые деликты. Внесены также изменения в санкции большинства норм, которые остались в этом разделе. Законодатель

отдал явное предпочтение финансовым санкциям, заменив штрафом наказания, связанные с ограничением или лишением свободы, либо увеличив предельные размеры штрафов в тех санкциях, где такое наказание было предусмотрено, с одновременным отказом от иных альтернативных наказаний.

Особую актуальность для общества на тех или иных этапах его развития приобретает *определение приоритетных направлений государственной политики в сфере борьбы с преступностью*. Становление Украины как независимого государства в первой половине 90-х годов XX в. характеризовалось резким ростом насильственной преступности, преступлений против собственности и хозяйственных преступлений. Значительную опасность для общества представили организованная преступность и коррупция. В настоящее время все большее распространение получают также преступления в сфере информационной безопасности, инновационных технологий, преступления наркотической, террористической направленности и т.д. Такое положение дел обусловило принятие ряда специально законодательных, организационно-правовых и административно-управленческих мер, направленных на усиление борьбы с преступностью и коррупцией.

Так, с целью пресечения опасного для общества распространения торговли людьми Украина в 1998 г. первой среди постсоветских государств признала такое явление тяжким преступлением [17]. Со времени принятия закона об уголовной ответственности (ст. 124¹ УК Украины 1960 г., ст. 149 УК Украины 2001 г.) прослеживается стремительная динамика в количестве возбужденных уголовных дел по этим статьям: от 2-х зарегистрированных случаев торговли людьми в 1998 г. до 419 подобных фактов в 2005 (самый высокий показатель за время применения ст. 149 УК). При этом, наряду с законом об уголовной ответственности, был принят ряд общегосударственных и ведомственных документов, направленных на решение вопросов организации борьбы с торговлей людьми и предотвращения указанного явления [18; 19]. Благодаря своевременно проведенным мерам, уголовно-правовая политика государства по борьбе с торговлей людьми приобрела целенаправленный на снижение и устойчивый характер. Подтверждается это и

данными статистики МВД Украины, согласно которым за последние три года количество зарегистрированных случаев торговли людьми уменьшилось. Если в 2009 г. по признакам состава преступления, предусмотренного ст. 149 УК, было зарегистрировано 279 общественно опасных деяний, то в 2010 г. их число составило 257, а в 2011 г. — 197. На 13,5% снизилось количество указанных преступлений, совершенных в первом полугодии 2012 г. (по сравнению с аналогичным периодом 2011 г.).

Одним из существенных проявлений негативного влияния преступности на экономику Украины является стремление организованных преступных групп и многочисленных представителей теневого бизнеса легализовать доходы, полученные от преступной деятельности. Несмотря на очевидность общественной опасности легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, в Украине борьба с этим явлением уголовно-правовыми средствами разворачивалась медленно. На ускорение данного процесса существенно повлияли международные конвенции по этим вопросам, согласие на обязательность применения в Украине которых было дано Верховной Радой Украины. После того как 1 мая 1998 г. в Украине вступила в силу Конвенция Совета Европы от 8 ноября 1990 г. об отмывании, розыске, аресте и конфискации доходов, полученных преступным путем, стали осуществляться организационно-правовые меры, направленные на борьбу с этим явлением. Однако, что касается законодательства об уголовной ответственности, то лишь с вступлением 1 сентября 2001 в силу нового УК в Украине начал действовать закон об уголовной ответственности за легализацию (отмывание) доходов, полученных преступным путем (ст. 209). Практика его применения в первые годы действия УК 2001 г. показала, что он применялся с недостаточным пониманием общественной опасности предусмотренного им преступления. К уголовной ответственности, как правило, привлекались лица, совершившие незначительные предикатные правонарушения или получившие доходы законным путем, но уклонявшиеся от уплаты налогов. Поэтому неслучайно западные эксперты FATF (Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег) обратили

внимание на это обстоятельство, подчеркнув недостаточность усилий со стороны Украины по борьбе с отмыванием доходов, полученных преступным путем. С учетом рекомендаций FATF в конце 2002 г. — начале 2003 г. был принят ряд законодательных актов, направленных на усиление борьбы с этим видом хозяйственных преступлений и на расширение юридических санкций за невыполнение требований по предотвращению легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем. Это обусловило и определенные изменения в УК и УПК Украины в 2003 г. Применение финансово-экономических, организационно-управленческих и уголовно-правовых рычагов придало мерам по борьбе с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, комплексный характер.

Острой проблемой для украинского общества остается коррупция. Начиная с середины 90-х годов, вопросы борьбы с этим общественно опасным явлением привлекают пристальное внимание со стороны государства и общественности. 5 октября 1995 г. был принят Закон Украины «О борьбе с коррупцией». С этого времени Украина последовательно движется в направлении разработки и внедрения антикоррупционных мер, которые нашли институциональное оформление в многочисленных законах и нормативно-правовых актах, концепциях и программах, создании специальных государственных органов, наделенных полномочиями в сфере борьбы с коррупцией. В результате этого удалось достичь определенной активизации борьбы с коррупцией, хотя ее эффективность по-прежнему остается достаточно низкой. По данным международной организации «Transparency International», Украина относится к странам с высоким уровнем коррупции (так, в 2009 г. наше государство заняло 146 место среди 180 обследованных этой организацией стран, в 2010 г. — 134 место среди 178 стран). Анализ нормативно-правовых актов, используемых для борьбы с коррупцией, позволяет сделать вывод о том, что неэффективность их воплощения в правоприменительную практику обусловлена неверно выбранным направлением борьбы с таким антисоциальным явлением, поскольку центр тяжести этой борьбы был перемещен с уголовно наказуемых деяний на административные правонарушения.

Поэтому, несмотря на некоторое улучшение в 2010 г. количественных показателей борьбы с коррупцией, значительная часть наиболее опасных для национальной безопасности коррупционных деяний осталась «скрытой» от общества, что в итоге сказалось при оценке состояния коррупции за 2011 год. Украина по показателям «Transparency International» заняла 152 место среди 183 стран мира.

Специфика противодействия коррупции и ее преодоления как системного явления нуждается в первую очередь в налаживании нормативно-правовой системы мер, охватывающих различные отрасли права: гражданское, финансовое, хозяйственное, административное и др. Кроме того, эти меры требуют активной деятельности, направленной на формирование антикоррупционного сознания населения с привлечением всех средств гражданского общества. Только такой комплексный подход к борьбе с коррупцией представляется наиболее целесообразным и требует дальнейшего всестороннего развития. 7 апреля 2011 г. Верховной Радой Украины были приняты законы «Об основах предотвращения и противодействия коррупции» и «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно ответственности за коррупционные правонарушения» [20; 21], которые более точно, четко, последовательно и системно решают многие вопросы в сфере предупреждения коррупционных правонарушений, в том числе и преступлений коррупционной направленности. Большая часть положений этих законов вступила в силу с 1 июля 2011 года, ряд статей — с 1 января 2012 года.

По оценкам экспертов международных организаций действующая законодательная база Украины в сфере борьбы с коррупцией имеет достаточно высокий уровень, и в этом смысле Украина — одна из передовых стран. Действительно, новое антикоррупционное законодательство позволяет обеспечить комплексный подход к противодействию коррупции, предусматривающий применение координационных, уголовно-правовых, административных и гражданско-правовых средств. Кроме того, как отметила прокурор Днепропетровской области Н.В. Марчук, «лишь с принятием нового антикоррупционного законодательства и закреплением норм обязательного увольнения коррупционеров удалось искоренить практику,

когда привлеченные к административной ответственности коррупционеры продолжали работать на занимаемых ими должностях» [22]. Несмотря на это (по международным оценкам), ситуация в Украине с коррупцией не изменилась. В опубликованном очередном ежегодном рейтинге, проведенном Transparency International, Украина в 2012 году заняла 144 место среди 176 стран и набрала лишь 26 баллов из 100 возможных. Причины такого положения, на наш взгляд, кроются не столько в качестве законодательства, сколько в плоскости его практического применения. К тому же, прошло слишком мало времени с момента вступления в силу указанных законов, чтобы можно было объективно оценивать эффективность их практической реализации. Прежде всего следует согласиться с тем, что одной из наиболее актуальных проблем борьбы с коррупцией в Украине остается слабое регулирование вопросов финансирования политической деятельности. Отсутствие норм о прозрачном финансировании политических партий и недостаточное правоприменение в области финансирования избирательных кампаний индивидуальных кандидатов приводит к массовой коррупции в политической системе. Достаточно высоким по-прежнему является уровень коррупции среди государственных служащих и должностных лиц государственных предприятий, учреждений, организаций, а также органов местного самоуправления, хотя, как утверждают сотрудники прокуратуры, некоторые позитивные сдвиги в результатах работы правоохранительных органов в сфере борьбы с коррупционными проявлениями все же произошли (если в 2002 году средняя сумма выявленных взяток составляла лишь 1100 гривен, то сегодня она превышает 25 тысяч гривен) [22]. Существует и масса других уязвимых мест государственной политики в сфере борьбы с коррупцией. Однако, оценивая ее состояние, не следует сбрасывать со счетов и тот факт, что оценка зарубежных аналитиков уровня коррумпированности не всегда достаточно объективна. По словам заместителя министра юстиции Украины, международные эксперты при подготовке подобных отчетов не всегда учитывают объективные данные и ссылаются на желтую прессу и слухи, не опираясь при этом на конкретные доказательства, что свидетельствует

о незнании украинской реальности [23]. Это тем не менее не оправдывает сложившуюся в Украине ситуацию в сфере борьбы с коррупцией. Представляется, что одним из путей разрешения такой ситуации должно стать усиление борьбы в первую очередь с преступлениями, а не только с мелкими правонарушениями коррупционной направленности. Кроме того, требует дальнейшего совершенствования законодательство, направленное на регулирование вопросов финансирования политической деятельности, с тем, чтобы минимизировать влияние социально-экономических и политических факторов, способствующих коррупции. Необходимо также разработать эффективный механизм реагирования на сообщения о фактах коррупционных проявлений и одновременно с этим обеспечить надлежащую защиту лиц, сообщивших о таких фактах [23], с целью недопущения их преследования в трудовых коллективах и обществе в целом.

Вывод. Таким образом, решение задач уголовно-правовой политики не ограничивается вопросами качества и эффективности законодательства об уголовной ответственности. Несмотря на то, что именно уголовно-правовое направление имеет системообразующее значение среди различных по значимости направлений государственной политики в сфере борьбы с преступностью (уголовно-процессуальное, уголовно-исполнительное, криминологическое), достижение необходимого для общества результата возможно лишь на основе комплексного сочетания организационно-правовых, административно-управленческих, социально-экономических, культурологических, криминологических и других мер борьбы как с преступностью в целом, так и с отдельными ее видами.

Литература:

1. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки : Указ Президента України від 21.10.2011 р. № 1001/2011 // Уряд. кур'єр. — 2011. — № 199.
2. Проект (Орієнтована структура) Національної стратегії боротьби з наркотиками на період до 2020 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://narko.gov.ua/komnarko/uk/publish/article/90624>.
3. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.11.2011 р. № 1209-р // Офіц. вісн. України. — 2011. — № 93. — Ст. 3389.
4. Про Концепцію державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю : Указ Президента України від 21.10.2011 р. № 1000/2011 // Уряд. кур'єр. — 2011. — № 201.

5. Про Концепцію розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні : Указ Президента України від 24.05.2011 р. № 597/2011 // Уряд. кур'єр. — 2011. — № 99.

6. Про Державну програму боротьби із злочинністю : постанова Верховна Рада України від 25.06.1993 р. № 3325-XII // Голос України. — 1993.

7. Про Комплексну цільову програму боротьби зі злочинністю на 1996-2000 роки : Указ Президента України від 17.09.1996 р. № 837/96 // Голос України. — 1997. — № 2 (1502).

8. Про Комплексну програму профілактики злочинності на 2001-2005 роки : Указ Президента України від 25.12.2000 р. № 1376/2000 // Офіц. вісн. України. — 2000. — № 52. — Ст. 2258.

9. Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007-2009 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2006 р. № 1767 // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 51. — Ст. 3418.

10. Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004 р. № 1621-IV // Уряд. кур'єр. — 2004. — № 75.

11. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм : постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. № 106 // Офіц. вісн. України. — 2007. — № 8. — Ст. 313.

12. Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 р. № 1240 // Уряд. кур'єр. — 2011. — № 238.

13. Про затвердження плану заходів щодо виконання Концепції реалізації державної політики у сфері протидії поширенню наркоманії, боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів на 2011-2015 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.11.2010 р. № 2140-р // Уряд. кур'єр від. — 2010. — № 230.

14. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю : розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.01.2012 р. № 53-р // Уряд. кур'єр. — 2012. — № 27.

15. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.10.2011 р. № 1039-р // Уряд. кур'єр. — 2011. — № 208.

16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності : Закон України від 15.11.2011 № 4025-VI // Голос України. — 2011. — № 239.

17. Протидія організованій злочинності у сфері торгівлі людьми. — Х. : Одиссей, 2005.

18. Програма запобігання торгівлі жінками та дітьми від 25 вересня 1999 р. // Офіц. вісн. України. — 1999. — № 39. — Ст. 1947.

19. Комплексна програма протидії торгівлі людьми на 2002—2005 роки від 5 червня 2002 р. // Офіц. вісн. України. — 2002. — № 23. — Ст. 1123.

20. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI // Голос України. — 2011. — № 1079.

21. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення : Закон України від 07.04.2011 № 3207-VI // Голос України. — 2011. — № 107.

22. Вікторов Ю. Прокуратура — рушійна сила кримінально-процесуальної системи / Ю. Вікторов // Голос України. — 2012. — № 238. — С. 6.

23. Кондратьєва О. Антикорупційні закони в Україні: проблеми застосування / О. Кондратьєва // Юрид. Вісн. України. — 2012. — № 48. — С. 7.

Борисов В.І. Форми та пріоритетні напрями кримінально-правової політики України.

Анотація. Стаття присвячена актуальному питанню державної політики у сфері боротьби зі злочинністю. У ній розглядаються основні форми реалізації кримінально-правової політики, а також окрема увага приділяється характеристиці її пріоритетних напрямів.

Ключові слова: кримінально-правова політика, закон про кримінальну відповідальність, злочинність, стратегія і тактика боротьби зі злочинністю.

Borysov V.I. The forms and priority directions of criminal and legal policy of Ukraine.

Summary. The article is devoted to the relevant issue of state policy in the combat against crime. It discusses the main forms of implementation of criminal and legal policy. Special attention is paid to the characteristics of its priority directions.

Keywords: criminal and legal policy, criminal law, crime, strategy and tactics of combat against crime.