

Степаненко О.В.
*Національний університет «Одеська юридична академія»,
асистент кафедри кримінального права*

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ ДОЦІЛЬНОСТІ В КРИМІНАЛЬНІЙ ПРАВОТВОРЧОСТІ

Дослідження положень Кримінального кодексу України (далі - КК України) та практики кримінальної правотворчості дає можливість зазначити, що вітчизняний законодавець в ряді випадків не дотримується принципу доцільності здійснюючи кримінальну правотворчість. Причиною останнього часто виступає політична доцільність та намагання законодавця врегулювати суспільно-правові та суспільно-політичні проблеми виключно кримінально-правовими засобами.

Поряд з цим, відповідно до думки ряду вчених проблеми криються в законодавчій процедурі. Так, О. В. Кукуруз зазначає, що законодавчий процес і парламентська законодавча процедура в Україні потребує значного вдосконалення [Кукуруз О. Реалізація політики і права політико-управлінською елітою України / О. Кукуруз // *Studia poШo^іca исгаіпо- Роіона*. - 2012. - Вип. 2. - С. 38.].

Аналізуючи сучасний стан внесення змін до КК України, можна констатувати, що, на жаль, обґрунтування переважної більшості законопроектів, здійснюється формально, без належного мотивування тих чи інших положень, і цьому не передуює з'ясування реальної потреби у внесенні змін. Зазначене підводить до запитання: чи дозволяє чинне вітчизняне законодавство забезпечувати прийняття кримінального закону (внесення змін до нього), із дотриманням принципу доцільності кримінального права?

Так, відповідно до п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються, які діяння є злочинами та відповідальність за них. Поряд з цим в п. 3 та 5 ч. 1 ст. 85 Конституції України передбачено, що до повноважень Верховної Ради України (далі - ВРУ) належить прийняття законів та визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики. Тобто саме до компетенції ВРУ віднесено здійснення кримінальної правотворчості. Для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи у ВРУ функціонують комітети. Питання кримінального законодавства, відповідно до додатку до Постанови ВРУ від 4 грудня 2014 р. № 22-УШ «Про перелік, кількісний

склад і предмети відання комітетів ВРУ восьмого скликання» належить до предмету відання Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності в рамках якого створено підкомітет кримінального та кримінального процесуального законодавства.

Закон України (далі - ЗУ) «Про Регламент Верховної Ради України» містить декілька положень направлених на дотримання принципу доцільності суб'єктами правотворчої діяльності. Так, в ст. 93 ЗУ «Про Регламент Верховної Ради України», передбачено, що головний комітет не пізніш як у тридцятиденний строк попередньо розглядає законопроект, проект іншого акта і ухвалює висновок щодо доцільності включення його до порядку денного сесії ВРУ. Крім того, у вказаній статті передбачено, що до попереднього розгляду законопроекту, проекту іншого акта головний комітет на своєму засіданні може запропонувати Кабінету Міністрів України, міністерствам, іншим державним органам, об'єднанням громадян висловити свою думку щодо доцільності його прийняття. Поряд з цим, в ст. 133 ЗУ «Про Регламент Верховної Ради України» зазначено, що під час розгляду пропозицій Президента України до поверненого ним закону головний комітет вивчає обґрунтованість кожної окремої пропозиції та ухвалює висновок щодо доцільності її прийняття чи відхилення.

В свою чергу, в ст. 3 ЗУ «Про комітети Верховної Ради України» передбачено, що до принципів, на яких будують свою роботу комітети, серед інших, належить принцип доцільності. Для реалізації зазначено принципу в ЗУ «Про комітети Верховної Ради України» (далі - Закон) закріплено ряд положень (наприклад положення ст. 15 Закону). Вказані законодавчі положення, відіграють важливе значення в напрямку реалізації принципу доцільності в сфері правотворчості, в кримінально-правовій сфері, в тому числі. Поряд з цим, видається, що таких законодавчих формулювань є недостатньо. Адже, в ЗУ «Про Регламент Верховної Ради України», хоча передбачено вимоги до оформлення законопроектів та супровідних документів до них, проте жодним словом не згадуються сутнісні вимоги до проектів законів, крім того не зазначено, яка робота повинна передувати законопроектванню і т.д. Тобто, ні ЗУ «Про комітети Верховної Ради України», ні ЗУ «Про Регламент ВРУ» не містить жодних сутнісних вимог до законопроектів.

Поряд з цим в ст. 91 ЗУ «Про Регламент Верховної Ради України» зазначається, що законопроект вноситься на реєстрацію разом з пояснювальною запискою, яка має містити: 1) обґрунтування необхідності прийняття законопроекту, цілей, завдань і основних його положень та місця в системі законодавства; 2) обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та

інших наслідків застосування закону після його прийняття; 3) інші відомості, необхідні для розгляду законопроекту. Звичайно, такі вимоги сприяють реалізації принципу доцільності кримінального права. Однак, як показує аналіз пояснювальних записок до законопроектів щодо внесення змін до КК України, вони в більшій мірі носять формальний характер. Адже, з 18 проаналізованих пояснювальних записок до законопроектів щодо внесення змін до КК України (період 2015 р.), які розміщені на офіційному сайті Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, з підготовки яких вказаний визначено головним, в 10 з них не відображено жодних статистичних чи соціологічних досліджень, а у всіх 18 не зазначено чи проводились консультації з науковцями, громадськістю та чи враховано їх зауваження.

З аналізу пояснювальних записок до законопроектів щодо внесення змін до КК України можливо зробити висновки, що хоча є певні позитивні приклади, проте переважна частина з них містить лише загальні фрази та не наводяться чіткі та зрозумілі обґрунтування на підставі статистичних даних, аналізу судової практики, доктринальних напрацювань та інших важливих характеристик, які б свідчили про доцільність пропонованих змін. Вважаємо, що однією із причин невиконання пояснювальною запискою своїх функцій є відсутність чітких вимог до неї. Адже, відповідно до статті 91 ЗУ «Про Регламент Верховної Ради України» обґрунтування необхідності прийняття законопроекту та очікуваних наслідків його прийняття здійснюється у довільній формі. Відсутність конкретних вимог та критеріїв до цього обґрунтування не розроблені, а відтак їх дотримання не вимагається. Аналогічно пропозиція подання «інших відомостей, необхідних для розгляду законопроекту» без конкретної вказівки цих «інших» відомостей є надто абстрактною [Розробка проектів нормативно-правових актів відповідно до методики вирішення проблем - К., ФОП Москаленко О. М., 2012. - 180 с.].

Поряд з цим, згідно ст. 145 ЗУ «Про Регламент Верховної Ради України» пояснювальна записка про внесення змін до Конституції України крім вказаних вище вимог повинна містити положення щодо політичної, соціальної, економічної доцільності (чи необхідності) прийняття такого законопроекту взагалі; про наявність чи відсутність у законопроекті таких положень (або подібних до них), які в раніше наданих висновках та прийнятих рішеннях Конституційного Суду України визнавалися такими, що скасовують чи обмежують права та свободи людини і громадянина або спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України; щодо повноти, чіткості, несуперечливості та системності регулювання положеннями запропонованого

законопроекту відповідних суспільних відносин на конституційному рівні та чи потребуватиме поданий законопроект прийняття до нього пропозицій і поправок, у тому числі редакційно уточнюючого характеру та інше.

Слід відмітити, що в ряді зарубіжних країн передбачені досить формалізовані вимоги до пояснювальної записки. Наприклад в ч. 3 ст. 135 «Вимоги до проекту, який вноситься на реєстрацію» Статуту Сейму Литовської Республіки від 17 лютого 1994 року № 1 -399 (з наступними змінами і доповненнями) передбачено досить детальний перелік вимог, які ставляться до пояснювальної записки. Серед них можна виділити наступні: причини, які зумовили підготовку проекту, особи, які внесли первинну пропозицію, а також ті, які брали участь у розробці чи удосконаленні проекту; мета і завдання підготовленого проекту; можливі негативні наслідки прийняття закону і заходи, до яких слід вдатися задля уникнення цих наслідків; вплив, який закон матиме на криміногенну ситуацію і корупцію; оцінки і висновку фахівців, що надійшли в ході розробки законопроекту [Тезаурус ЕЦКОУОС: автоматизована інформаційно-аналітична система порівняння законодавства України із законодавством країн ЄС. Посібник / За ред. акад. НАН України В.Я. Тація та акад. АПН України В.О. Зайчука. - К.: Парламентське видавництво, 2004. - 383 с.]. Враховуючи наявну практику внесення змін до кримінального законодавства України та наведений зарубіжний досвід, вважаємо виправданим внести зміни до статті 91 ЗУ «Про Регламент Верховної Ради України» в частині конкретизації вимоги до пояснювальної записки, встановивши певний контрольний перелік вимог, відсутність відповідей на які унеможлиблювала б реєстрацію законопроекту.

Враховуючи зазначене, погоджуємось з М. В. Афанасьєвою, яка зазначає, що пояснювальна записка до законопроекту повинна наступні положення: 1) обґрунтування необхідності та доцільності прийняття законопроекту; політична, соціальна, економічна доцільність (чи необхідність) прийняття такого законопроекту; загальна характеристика відповідних суспільних відносин та оцінка стану їх правового регулювання, із зазначенням недоліків та суперечностей у законодавстві; 2) основна ідея, цілі та завдання законопроекту; 3) правове підґрунтя; 4) сутнісні пропозиції проекту закону щодо встановлення або зміни правового регулювання; 5) впровадження закону; 6) прогноз результатів; 7) відповідність нового правового регулювання міжнародним стандартам; 8) позиція заінтересованих органів, громадська та наукова думка [Афанасьєва М. В. Виборча інженерія в Україні : монографія / М. В. Афанасьєва. - Одеса : Юридична література, 2014. - С. 94-95].

Вчена наголошує на необхідності встановлення політичної, соціальної, економічної доцільності, доцільність витрат і т.д. Вважаємо, що в даному випадку мова йде про окремі аспекти доцільності, а не про доцільність, як принцип кримінального права. Саме тому вважаємо, що лише встановлення всіх зазначених вимог, які ставляться до пояснювальної записки, може відобразити доцільність законопроекту. Вважаємо, що якщо вказані конкретизовані вимоги будуть поширюватися на пояснювальну записку до законопроектів щодо внесення змін до КК України це мінімізує поверхневий підхід до підготовки законопроектів, що в свою чергу буде сприяти реалізації принципу доцільності в сфері кримінальної правотворчості. Адже, для того щоб в пояснювальній записці відобразити доцільність прийняття такого законопроекту, необхідно встановити, чи сприятиме досягненню цілей та завдань кримінального закону такий законопроект та чи враховує він тенденції розвитку кримінального права, а це не можливо зробити без дотримання вказаних вимог.

Науковий керівник: Підгородинський В.М. - к.ю.н., доцент кафедри кримінального права, Директор Інституту кримінальної юстиції Національного університету «Одеська юридична академія».