УДК.343.222

ХАВРОНЮК МИКОЛА,

к.ю.н.. завідуючий відділом
Головного науково-експериментального
управління апарату Верховної Ради
України

ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ І КРИМІНАЛЬНИЙ ЗАКОН

За два роки з дня набрання чинності нового Кримінального кодексу України (КК) на розгляд українського парламенту надійшло 65 проектів законів про зміни до нього. За цей же період набрали сили 12 законів, якими змінені редакції 15-ти статей КК, Кодекс доповнений двома статтями і одна стаття з нього виключена. Причому одна зміна стосувалась Перехідних положень, а всі інші – Особливої частини КК.

В зв'язку з цим, хочу відмітити, що в КК Росії, протягом аналогічного дворічного періоду з дня набрання ним сили 1 січня 1997 року, зміни вносились тільки двічі, і були змінені лише три статті. Проте, протягом шести років і Державною Думою Росії було ухвалено 24 закони, якими внесені більше 60 змін в норми КК1. Так що проблеми у нас спільні.

Якщо процес внесення змін в КК піде і далі такими ж темпами, то вже через декілька років, чинний КК, м'яко кажучи, невпізнанно зміниться. Причому навряд чи в бік вдосконалення.

Розглянемо особливості суб'єктів (табл.1) і якості (табл.2) відповідних законодавчих ініціатив.

Табл.1

Суб'єкт ініціативи	Кількість проектів			
	Всього	Схвалено	Відхилено	Не розглянуто
Президент України	1	1 (100)	-	-
Кабінет Міністрів України	17	8 (47%)	1 (6%)	8 (47%)
Національний банк України	1	-	-	1 (100%)
Народний депутат України	46	3 (6,6%)	21 (45,6%)	22 (47,8%)

Таким чином, видно, що з числа законопроектів про зміни в КК, внесених урядом України, майже половина була ухвалена і тільки 6% відхилені. З числа ж законопроектів, які внесені депутатами України, навпаки, ухвалені лише 6%, майже половина відхилена і стільки ж не розглянуті.

Причому, всі три проекти, які внесені народними депутатами і ухвалені, лобіювались урядом і міжнародними організаціями. Це проекти, які стосувались кримінальної відповідальності за відмивання брудних грошей і за порушення правил виробництва, імпорту і експорту лазерних дисків. Всі інші депутатські проекти підтримки не одержали або поки що не одержали.

Причини такого стану речей лежать не тільки в політичній площині. Зрозуміло, звичайно, що не може не підтримувати урядові законопроекти та більшість депутатів, яка сформувала цей уряд. Але, з іншого боку, бачимо, що серед відхилених або нерозглянутих 43-х законопроектів лише 25 внесені депутатами, які відносились до опозиції. Чому ж не підтримані політично витримані 18 проектів? Думаю, що це обумовлено їх низькою якістю.

Дійсно, проекти, які вносить Президент і Уряд України: 1) розробляють Прокуратура України, Міністерство юстиції, Міністерство внутрішніх справ, Служба безпеки України і інші міністерства і відомства, які мають в своєму штаті відповідні юридичні служби; 2) ці проекти проходять експертизу в міністерстві юстиції, в апараті Кабінету Міністрів і в адміністрації Президента України.

Народні депутати, за звичай, розробляють проекти, залучаючи або своїх помічників, серед яких не так багато кваліфікованих юристів, або юридичні фірми, які також, як правило, не в змозі забезпечити належну якість нормопроектування. Інститут законодавства при Верховній Раді України написанням законопроектів не займається. Певним чином про якість законопроектів можна судити за тими висновками, які зроблені Головним науково-експертним управлінням (в таблиці – НЕУ) Апарату Верховної Ради України при підготовці висновків з внесених на розгляд парламенту законопроектів.

Табл.2

Суб'єкт ініціативи	*Кількість проектів*				
	Всього	Які запропонувало НЕУ			
		Ухвалити	Ухвалити з зауваж	Віддати на доопрацювання	відхилити
Президент України	1	-	1	-	-
Кабінет Міністрів України	17	3(18%)	4(23,5%)	6 (35%)	4 (23,5%)
Національний банк України	1	-	1	-	-
Народний депутат України	46	3(6%)	11(24%)	4(9%)	28(61%)

Таким чином, з числа депутатських законопроектів НЕУ були визнані таким, що можуть бути ухваленими, менше третини, а з числа внесених іншими суб'єктами законодавчої ініціативи придатні до ухвалення законопроектів майже половина.

Сторонньому спостерігачеві висновки науково-експертного управління парламенту апріорі не можуть здаватися лакмусовим папірцем визначення якості проектів. Тому, хочу запропонувати декілька прикладів, з якими спеціалісти можуть уявити собі хоча б частину загальної картини. Так депутатськими законопроектами пергаменту пропонувалось таке:

знову ввести смертну кару (незважаючи навіть на вже відоме рішення Конституційного Суду України);

- криміналізувати такі дії як: невірна медична діагностика; порушення законодавства про оренду земельних ділянок; брехня; незаконне проникнення в транспортний засіб з будь-якою метою; членство в масонських організаціях; перевезення людини через знищення майна і т. п. , - тобто дії, які або не мають ознак суспільної небезпеки, або зовсім є незрозумілими з погляду звичайної логіки;

- криміналізувати дії, які вже криміналізовані: серійне вбивство, тобто вбивство двох і більше осіб в різний час; ненадання допомоги хворому військовим медичним працівником; посягання на життя державного виконавця; позабюджетне фінансування судових органів і т.п.

Можна згадати про запропоновані санкції. Скажемо, в одному випадку за викрадення автомобіля вартістю як неновий «Запорожець» пропонувалось встановити довічне позбавлення волі, в іншому – передбачити покарання в вигляді обмеження свободи на строк до одного (!) року.

Все це – яскраво свідчить про відсутність хоча б загальних знань кримінального права у авторів проектів.

На які ж зміни в КК більше всього звернена увага суб'єктів законодавчої ініціативи.

Із 65 законопроектів всього лише 8(12%) торкались Загальної частини КК (із них 2 смертної кари і 4 - інших видів покарань), а 57 (88%) – криміналізації, декриміналізації конкретних дій або ж змін диспозицій і санкцій особливої частини.

При цьому найбільш популярними, через бажання їх змінити, є норми розділів: VII (злочини в сфері господарської діяльності) –22 законодавчих пропозиції. (яскраво відслідковується давня тенденція – регулювати господарські відносини за допомогою кримінального закону), III (злочини проти свободи особи) і V особливої частини КК (злочини проти особистих прав і свобод громадянина) – по 5 пропозицій. Що ж до двох останніх названих розділів, то ці пропозиції стосуються частіше за все політичних питань – кримінальної відповідальності за порушення в сфері виборчого права і за брехню, в т. ч. стосовно державних діячів.

Менше за все суб'єктів законодавчої ініціативи хвилюють проблеми статевих злочинів, злочинів проти навколишнього середовища, проти безпеки виробництва (нема пропозицій), а також злочинів в сфері службової діяльності, військових і інших злочинів проти миру і безпеки людства і міжнародного правопорядку (по одній пропозиції).

Якимось чином обмежити право народних депутатів України на законодавчу ініціативу не можна, бо вони мають це право вже через те, що являються представниками народу. Крім того, як випливає з Рішення Конституційного Суду України № 5-рп/2001 травня 2001р., народні депутати України можуть подавати в Верховну Раду України законопроекти з будь-якого питання, окрім проектів закону про Державний бюджет України.

Разом з тим, спеціалісти в галузі конституційного права стверджують, що конституції і регламенти зарубіжних країн все частіше вимагають, щоб право законодавчої ініціативи здійснювалось парламентарями колективно, наприклад, Регламент німецького бундестага вимагає підписання проекту або однієї із фракцій, або 5% депутатів. Це дозволяє відсіювати легковажні законопроекти і відображає роль

фракцій, які як би направляють наміри парламентарів в певне русло. Із-за виняткової складності суспільних проблем, окремому депутатові досить важко скласти законопроект, який би передбачав всі сторони проблеми і все можливе «підводне каміння». Занадто багато факторів і даних треба взяти до уваги[2]. Викладене дозволяє, на мій погляд, зробити висновок про те, що КК України ніколи не стане стабільним законом і буде змінюватися в напрямку його вдосконалення, якщо не передбачити такі мінімальні заходи:

1) в законодавчому порядку врегулювати порядок підготовки законопроектів. Він повинен включати, зокрема, правила про те, що:

- законопроекти, які стосуються визначення дій, що є злочинними, повинні розроблятися (якщо вони вносяться народними депутатами України) тільки в відповідному Комітеті Верховної Ради України (на сьогодні це Комітет законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності), оскільки саме комітети здійснюють законопроектну роботу (ст. 89 Конституції України), причому кожен – за своїм профілем (ст. 5 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»). При цьому, з кожного проекту повинна створюватися робоча група в складі не менше двох –трьох докторів або кандидатів наук, а також інших вчених, відомих своїми працями на тему законопроекту, і рівної кількості практичних працівників, до сфери діяльності яких даний проект відноситься. Повинне бути, відповідно, і кадрове посилення комітетів. Повинні проводитися постійні моніторинги спеціалістів, яких краще включати в робочі групи з того чи іншого питання;

- законопроекти, які торкаються визначення дій, які є злочинами, повинні проходити обов'язкову наукову експертизу, наприклад, в Академії правових наук України, а також, як мінімум, дві незалежні експертизи – кримінологічну та на відповідність даного проекту Конституції України і міжнародним актам про права людини – в громадських організаціях;

2) в законодавчому порядку встановити, що закони, які стосуються визначення дій, які є злочинами, набирають сили:

- не менше ніж трьома п'ятими від конституційного складу Верховної Ради України (270-ю голосами);

- не частіше ніж один раз протягом чергової сесії Верховної Ради України. При цьому всі відповідні законодавчі пропозиції,

---

[2] див.: Конституційне (державне право) зарубіжних країн: в 4-х томах. Том 1-2. Частина загальна: Підручник , від. Ред. Б.А.Страшун – 3-е видання., поновл, і допр. – М.: Изд-во БЕК, 2000 – С. 536-537.

які зібралися до певної дати, треба узагальнити, узгоджувати між собою і ухвалювати в вигляді законопроекту або в пакеті. В зв'язку з цим, відмічу, що Державна Дума РФ п'ять разів ухвалювала по 2-3 закони про внесення змін в КК одночасно в один день (9 лютого і 9 липня 1999 року, 19 червня і 17 листопада 2001 р., і 7 травня 2002р.)[3].

Можливо, що такий порядок при більш стабільній і сприятливій політичній ситуації, з метою системного вдосконалення і стабілізування законодавства був би доцільним і в випадку ухвалення законів, які визначають: основи цивільно-правової відповідальності, дії, які є адміністративними і дисциплінарними правопорушеннями; права і свободи людини і громадянина, їх гарантії, основні обов'язки громадянина; правовий режим власності; гарантії підприємництва; судочинство; систему оподаткування і деяких інших законів з числа перерахованих в ст. 92 Конституції України.

В перспективі треба було б, через внесення змін до Конституції України, дещо обмежити право законодавчої ініціативи окремих народних депутатів, а також ліквідувати можливість внесення змін в КК через референдум.

Кожному юристу-вченому повинно бути зрозуміло, що на відміну від відкриття тих чи інших законів природи, які роблять і пристосовують до суспільних потреб, учені фізики, лікарі, біологи, результати наших признаних наукових результатів є необхідними суспільству лише в тому випадку, якщо вони находять своє втілення в конкретних законах і інших нормативно-правових актах, дозволяють максимально вірно врегулювати суспільні відношення. Тому ми повинні зробити все, що від нас залежить, аби Кримінальний кодекс безграмотними, хаотичними діями окремих його «співавторів-аматорів» не перетворився в калічне, безсистемне і нікому не зрозуміле старорежимне кримінальне укладення, яке не дає ніякого шансу уникнути судових помилок.

---

[3] Див.: http//www/vic/spb.ru/law/laws/t12/htm