

## Медицький І. Б.

*кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри кримінального права навчально-наукового юридичного інституту ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника»*

# ОПТИМІЗАЦІЯ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОГО ЗАКОНОТВОРЕННЯ: МОЖЛИВОСТІ ЕКОНОМІЇ ЧАСУ ТА РЕСУРСІВ

Наявність матеріальних ресурсів для реалізації кримінально-правової заборони науковці справедливо відносять до обов'язкових соціально-економічних підстав її закріплення<sup>1</sup>. Ю. В. Орлов та Д. М. Миронюк слушно вказують на реальність та фінансову обґрунтованість як один із принципів правового регулювання, що неодмінно має бути дотриманий. У іншому разі матиме місце і порушення прав та свобод громадян через нездатність правоохоронних органів у повній мірі виконати покладені на них обов'язки, і службові зловживання, як реакція на протиріччя між правовими завданнями та легальними можливостями їх виконання [8, с.81]. Із зазначеного вище випливає теза про важливість економічного аналізу, який, зі слів А. Е. Жалінського, зможе дати необхідну інформацію про реальну потребу зміни кримінального закону, механізм впливу кримінального закону (його адресатів), пропоновану поведінку, ресурс застосування та виконання приписів, які вводяться у дію, а також пов'язаних з цим різноманітних, прямих та побічних наслідках [2, с.58, 60-61].

Значний масив законодавчих пропозицій, частота їх внесення, необґрунтованість та відсутність прорахунків можливих негативних наслідків прийняття, часте дублювання одних і тих самих аспектів правового регулювання, невідповідність правилам законодавчої техніки – ці та інші моменти призводять до невиконання парламентаріями мети у вигляді запланованої у поточному році кількості одиниць законодавчого «про-

1 Фріс П. Л. Криміналізація і декриміналізація у кримінально-правовій політиці. Вісник Асоціації кримінального права України. 2014. №1(2). С.25-26; Голіна В. Проблема кримінологічного забезпечення криміналізації і декриміналізації у кримінальному праві України. Вісник Національної академії правових наук України. 2015. №3(82). С.110; Балобанова Д. О. Загальні засади теорії криміналізації. Актуальні проблеми держави і права. 2009. Вип. 47. С.147; Полный курс уголовного права: в 5 т. / под ред. А. И. Коробеева. Т. 1. СПб., 2008. С. 106-107.

дукту», що впливає на «здорожчення» процесу законотворення. Якість законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності також викликає обґрунтовану критику.

За підрахунками автора, упродовж 2016-2019 років, на підставі 47-ми законів до Особливої частини КК України внесено 150 змін. Пояснювальні записки до 28-ми з них (60%) не містять належного статистичного чи соціологічного обґрунтування необхідності їх прийняття; у 33-ьох із них (70,2%) відсутній аналіз можливостей бюджетних витрат; у 34-ьох із них (72,3%) відсутній прогноз можливого впливу на криміногенну ситуацію та корупцію. До 6-ти (12,7%) законів є відсутні пояснювальні записки. За указаний строк структура Особливої частини збільшилася за рахунок прийняття десяти нових складів (ст.ст.126-1, 146-1, 151-2, 201-1, 332-2, 351-2, 364-2, 368-5, 389-2, 390-1), причому у пояснювальних записках до законопроектів зазначалося, що криміналізація тих чи інших видів поведінки не зумовить витрат із Державного бюджету України.

У загальному контексті ситуації заступник керівника Науково-експертного управління Апарату ВРУ А. М. Ришелюк вказує, що останнім часом «пояснювальні записки все частіше стають пояснювальними відписками. ... від скликання до скликання ставлення народних депутатів до висновків Науково-експертного управління змінюється, і нажаль, не в кращий бік» [7].

Існуюче становище прямо суперечить положенням ЗУ «Про Регламент Верховної Ради України». Незважаючи на регламентовані законом наслідки, які полягають у обов'язковій відмові у прийнятті такого роду законопроектів на реєстрацію в Апараті ВРУ або обов'язковому поверненні (підкреслення моє. – І. М.) уже зареєстрованого законопроекту суб'єкту законодавчої ініціативи, без його включення до порядку денного, вони, як показує практика, проходять подальшу процедуру, набуваючи статусу прийнятих законів.

Бажану систему стримувань та противаг, як видається, необхідно пов'язати зі зміною «статусу» Головного Науково-експертного управління Апарату ВРУ – із консультативно-дорадчого підрозділу на орган, чий висновки і рекомендації у визначених випадках стають обов'язковими. Саме Головне Науково-експертне управління Апарату ВРУ забезпечує оцінку поданих законопроектів з приводу їх концептуального рівня; правової, економічної, соціальної доцільності прийняття; відповідності Конституції України, міжнародним договорам України; відповідності сучасному рівню наукових знань, принципам і засадам державної політики; прогнозування наслідків їх прийняття. Незважаючи на зазначене, непоо-

динокими є випадки прийняття законів за наявності негативних висновків Головних управлінь Апарату ВРУ: Науково-експертного та Юридичного.

Системний аналіз ЗУ «Про Регламент Верховної Ради України» (ст. ст. 102, 103, 116, 117, 119, 123, 127) дає можливість стверджувати про недооцінку законодавцем можливостей наукової експертизи, яка проводиться щодо включеного до порядку денного сесії законопроекту виключно (підкреслення моє. – І. М.) при підготовці до першого читання – обговорення основних принципів, положень, критеріїв, структури законопроекту та прийняття його за основу. При підготовці до наступних читань законопроект направляється лише для проведення юридичної експертизи та редакційного опрацювання у відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради [9]. Відстоюємо позицію необхідності отримання наукового експертного висновку й при підготовці до наступного, крім першого, читання – другого, під час якого відбувається постатейне обговорення законопроекту. За результатами розгляду законопроекту у першому та другому читаннях, за наявності двох негативних висновків Головного Науково-експертного управління Апарату ВРУ, парламент повинен приймати рішення про його відхилення у обов'язковому порядку. Подальше внесення законопроекту з відхиленням змістовним наповненням забороняється (підкреслення моє. – І. М.).

Аналізуючи «собівартість» законотворчої діяльності ВРУ можна прийти до висновку про суттєве збільшення бюджетних витрат на неї упродовж 2016-2019 років, за одночасної появи негативної тенденції до зменшення показників ефективності (середні витрати на зареєстрований проект) та якості (частка прийнятих законів у загальній кількості зареєстрованих проектів) за 2018-2019 роки. Збільшення видатків з бюджету мало б мати своїм логічним наслідком зростання фактичної (проти запланованої) кількості зареєстрованих законопроектів та, відповідно, зменшення середніх витрат на один зареєстрований проект, що мало місце, до прикладу, у 2016-2017 роках. У 2016 р. збільшення числа зареєстрованих законопроектів до 1 670 (проти запланованих 1 350) зменшило середні витрати на одиницю на 113,5 тис. грн. (з 314 тис. грн. запланованих до 200,5 тис. грн. фактичних); у 2017 р. збільшення числа зареєстрованих законопроектів до 2 367 (проти запланованих 1 350) зменшило середні витрати на одиницю на 218,2 тис. грн. (з 437 тис. грн. запланованих до 218,8 тис. грн. фактичних). Відмінну ситуацію констатуємо у 2018-2019 роках. Зменшення кількості зареєстрованих законопроектів з 1 350 до 1 102 (відхилення - 248) у 2018 р. призвело до збільшення середніх витрат

на одиницю на 101,3 тис. грн. (з 583,9 тис. грн. запланованих до 685,2 тис. грн. фактичних); зменшення кількості зареєстрованих законопроектів з 1 350 до 1 089 (відхилення - 261) у 2019 р. призвело до збільшення середніх витрат на одиницю на 116,9 тис. грн. (з 679,1 тис. грн. запланованих до 796 тис. грн. фактичних). Причому частка прийнятих законів у загальній кількості зареєстрованих законопроектів, тобто якість діяльності, демонструє стабільне відставання фактичної цифри проти постійно планованої у 26,6%: у 2016 р. – 13,4% (відхилення – 13,2%); у 2017 р. – 19,2% (відхилення – 7,4%); у 2018 р. – 14,6% (відхилення – 12%); у 2019 р. – 13,1% (відхилення – 13,5%) [3-6].

Пояснення причин розбіжностей між фактичними та затвердженими результативними показниками (у частині ефективності, якості) Звіти про виконання паспортів бюджетної програми «Здійснення законотворчої діяльності Верховної Ради України» упродовж 2016-2019 років не містять, проте логічно їх пов'язувати із наведеними вище по тексту міркуваннями.

Вочевидь, що планування законотворчої діяльності ВРУ за постійної незмінності основних показників (кількості зареєстрованих та прийнятих законопроектів, частки прийнятих законів у загальній кількості зареєстрованих законопроектів) як упродовж минулого часу (2016-2019 рр.) [3-6], так і згідно з бюджетними запитами на 2020-2022 роки [1], не відповідає наявним суспільним потребам у такій кількості продукту, та має безпосереднє значення у плані збільшення бюджетних витрат. Парламентарі не мають зацікавленості у подальшій ефективності власної діяльності, адже кожні наступні видатки з бюджету на законотворення мають тенденцію до збільшення, не зважаючи на демонстроване зменшення показників ефективності та якості.

Автором обґрунтовується якісно інший підхід, за якого при формуванні подальших бюджетних запитів планована кількість зареєстрованих проектів буде визначатися з огляду на фактичну їх кількість у поточному (звітному) році із обов'язковим врахуванням критерію якості (частки прийнятих законів у загальній кількості зареєстрованих законопроектів). На прикладі даних 2019 р., у бюджетному запиті щодо виконання програми «Здійснення законотворчої діяльності Верховної Ради України» на 2020 р., планована кількість зареєстрованих законопроектів (замість стабільної кількості 1 350 одиниць) визначалась би поетапно: 1-ий етап. Кількість фактично зареєстрованих законопроектів у 2019 р. (1 089) \* частку прийнятих законів у загальній кількості зареєстрованих законопроектів (13,1%) = 143 (кількість прийнятих законопроектів); 2-ий етап.

Кількість фактично зареєстрованих законопроектів у 2019 р. (1 089) + кількість прийнятих законопроектів (143) = планована кількість зареєстрованих законопроектів у 2020 р. (1 232).

1. *Бюджетний запит на 2020-2022 роки (Форма 2020-2)*. URL: [https://www.rada.gov.ua/documents/gosp\\_fin\\_dij\\_doc/bd\\_zap/181894.html](https://www.rada.gov.ua/documents/gosp_fin_dij_doc/bd_zap/181894.html) (дата звернення: 23.02.2020).
2. Жалинский А. Э. *Об экономическом подходе к уголовному правотворчеству. Государство и право*. 2007. №10. С.58-67.
3. *Звіт про виконання паспорту бюджетної програми «Здійснення законотворчої діяльності Верховної Ради України» за 2016 рік*. URL: [https://www.rada.gov.ua/documents/gosp\\_fin\\_dij\\_doc/p\\_bd\\_pr/150234.html](https://www.rada.gov.ua/documents/gosp_fin_dij_doc/p_bd_pr/150234.html) (дата звернення: 22.02.2020).
4. *Звіт про виконання паспорту бюджетної програми «Здійснення законотворчої діяльності Верховної Ради України» за 2017 рік*. URL: [https://www.rada.gov.ua/documents/gosp\\_fin\\_dij\\_doc/p\\_bd\\_pr/150235.html](https://www.rada.gov.ua/documents/gosp_fin_dij_doc/p_bd_pr/150235.html) (дата звернення: 22.02.2020).
5. *Звіт про виконання паспорту бюджетної програми «Здійснення законотворчої діяльності Верховної Ради України» за 2018 рік*. URL: [https://www.rada.gov.ua/documents/gosp\\_fin\\_dij\\_doc/p\\_bd\\_pr/150236.html](https://www.rada.gov.ua/documents/gosp_fin_dij_doc/p_bd_pr/150236.html) (дата звернення: 22.02.2020).
6. *Звіт про виконання паспорту бюджетної програми «Здійснення законотворчої діяльності Верховної Ради України» за 2019 рік*. URL: [https://www.rada.gov.ua/documents/gosp\\_fin\\_dij\\_doc/p\\_bd\\_pr/167148.html](https://www.rada.gov.ua/documents/gosp_fin_dij_doc/p_bd_pr/167148.html) (дата звернення: 22.02.2020).
7. «Ми намагаємось змоделювати, проаналізувати і спрогнозувати наслідки від ухвалення законопроекту: що піде на користь, а що завдасть шкоди», - Заступник керівника Науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України Ришелюк Андрій Миколайович. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Povidomlennya/123129.html> (дата звернення: 10.05.2020).
8. Орлов Ю. В., Миронюк Д. М. *Ефективність правового регулювання у сфері протидії злочинності: політико-кримінологічний аспект*. Вісник Кримінологічної асоціації України. 2014. №8. С.75-93.
9. *Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/print> (дата звернення: 22.10.2019).

**Медицький І.Б. Оптимізація кримінально-правового законотворення: можливості економії часу та ресурсів**

У статті наголошується на важливості врахування економічного підходу у процесі кримінально-правового законотворення: попиту на законодавчі новели, їх обґрунтованість, наявність фінансових ресурсів для реалізації, прорахунки можливих негативних наслідків.

Сформульовано висновок про невиконання парламентом поставлених перед ним завдань у вигляді прийняття запланованої кількості законопроектів. Констатовано низьку якість законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, з огляду на відсутність належного кримінологічного обґрунтування, аналізу можливостей бюджетних витрат, прогнозу ймовірного впливу на криміногенну ситуацію та корупцію.

Запропоновані заходи щодо мінімізації часово-матеріальних затрат у процесі кримінально-правового законотворення. Упровадження запропонованих змін до регламенту Верховної Ради України позитивно вплине на строки, кількість та якість розглянутих законопроектів, зменшить негативний «потенціал» наслідків їх прийняття, дасть можливість говорити про допустимо стабільну (прийнятну) кількість змін до законодавства, і, у кінцевому підсумку – зменшить фінансові затрати на процес законотворення у державі.

Автором обґрунтовується якісно інший підхід, за якого при формуванні подальших бюджетних запитів планована кількість зареєстрованих проектів буде визначатися з огляду на фактично реалізовану їх кількість у поточному (звітному) році із обов'язковим врахуванням критерію якості (частки прийнятих законів у загальній кількості зареєстрованих законопроектів). Пропонована практика стимулюватиме діяльність парламентарів у контексті максимального забезпечення співвідношення «ефективність ↔ якість» («середні витрати на один зареєстрований проект ↔ частка прийнятих законів у загальній кількості зареєстрованих законопроектів»). Збільшення б кількості зареєстрованих законопроектів (понад заплановану), як і збільшення кількості частки прийнятих законів у загальній кількості зареєстрованих законопроектів давало б підстави збільшувати загальне фінансування на законотворчу діяльність на наступний рік. У випадку відсутності позитивної динаміки (такий самий або менший показник) – фінансування б залишалося на рівні попереднього року чи корегувалося у сторону зменшення.

**Ключові слова:** наслідки злочинності, мінімізація, кримінально-правове законотворення, бюджет, оптимізація.

**Medytskyi I.B. Optimization of criminal law legislation: opportunities to save time and resources**

The article emphasizes the importance of taking into account the economic approach in the process of criminal law: the demand for legislative novelties, their validity, the availability of financial resources for implementation, the calculation of possible negative consequences.

The conclusion on non-fulfillment by the parliament of the tasks set before it in the form of acceptance of the planned quantity of bills is formulated. The low quality of legislative support of law enforcement activities was stated, given the lack of proper criminological justification, analysis of the possibilities of their budget expenditures, the forecast of the probable impact on the criminogenic situation and corruption.

Measures to minimize time and material costs in the process of criminal law legislation are proposed. The introduction of the proposed amendments to the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine will have a positive impact on the terms, quantity and quality of the considered bills, reduce the negative «potential» consequences of their adoption, provide an opportunity to talk about a stable costs of the legislative process in the state.

The author substantiates a qualitatively different approach, according to which in the formation of further budget requests the planned number of registered projects will be determined taking into account the actual number implemented in the current (reporting) year, taking into account quality criteria (share of adopted laws in total registered bills). The proposed practice will stimulate the activities of parliamentarians in the context of maximizing the ratio of «efficiency-quality» («average cost per registered project - the share of adopted laws in the total number of registered bills»). An increase in the number of registered bills (above the planned one), as well as an increase in the number of adopted laws in the total number of registered bills would give grounds to increase the total funding for legislative activity for the next year. In the absence of positive dynamics (the same or less) - funding would remain at the level of the previous year or adjusted downwards.

**Key words:** consequences of crime, minimization, criminal law legislation, budget, optimization.