

## **«ЕКОНОМІКА» КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОГО ЗАКОНОТВОРЕННЯ: СУЧАСНИЙ СТАН ПРОБЛЕМИ**

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри кримінального права  
навчально-наукового Юридичного інституту ДВНЗ «Прикарпатський  
національний університет ім. В. Стефаника» (м. Івано-Франківськ)

Правотворчий процес є доволі затратним для держави. Як справедливо зауважує М. М. Бабаєв, зростання витрат активно провокують такі негативні чинники, як непрофесійний рівень законотворчої техніки, дефекти процедури, тривалість шляху від виникнення законопроекту до його ухвалення і набрання ним чинності, завзяте ігнорування вимог про всесторонню, особливо кримінологічну експертизу проектів. Позначається нерідко відсутня об'єктивна оцінка прямих і непрямих матеріальних та інших наслідків прийняття і застосування правового акта [1, с.49]. Звідси і втрати, пов'язані із появою скоростиглих, «сирих» законів, що суперечать один одному, які потрібно коригувати і знову запускати все більш дороговартісний правотворчий процес [2, с.7].

С. І. Мінченко розкриває такі взаємозв'язки законотворчості та ціни злочинності:

- кримінально-процесуальне законодавство може передбачати механізми щодо скорочення ціни на процесуальні процедури, які складають близько 21% витрат, покладених на протидію злочинності. Вдосконалені механізми, пов'язані з примиренням із потерпілим, співпрацею з органом досудового розслідування тощо, для зниження ціни злочинності вносять свою лепту. Однак у законопроектній роботі часто не надають фінансового документа, який би відображав прогноз можливого зниження витрат на злочинність у цій частині;

- до 60% витрат на злочинність пов'язані з фінансуванням роботи поліцейських органів. Декриміналізація зменшує витрати на досудове розслідування й судові витрати, проте залишаються витрати на адміністративну

юстицію, і таке зниження ціни передбачається, але не відома різниця в такій ціні;

- ціна злочинності включає також потенціал втрачених можливостей, пов'язаних, зокрема, із незайнятістю делінквентів. Зміни та доповнення до кримінального законодавства, що подовжують строк обмеженням певних прав та одночасно зменшують призонізацію населення, виглядають гуманно. Однак вони припускають, що особа, яка скоїла загальнокримінальний злочин, і яку змушують на тривалий час відмовитись від своєї легальної професії, повинна буде отримувати іншу освіту, або переходити на низько кваліфіковану роботу, весь цей час вона буде обмежена або виключена із сектора економічно активного населення. Це створюватиме додаткові ризики, що виражаються в її подальшій криміналізації, і з випадкового злочинця велика ймовірність переходу у клас звичних або професійних злочинців [11, с.91-92].

До проблематики кримінальної політики М. М. Бабаєв відносить й інші фактори, здатні як підсумок міняти в ту чи іншу сторону ціну злочинності:

- сукупність обставин, здатних детермінувати інтенсивність злочинних проявів або, іншими словами, потенціал кримінальних загроз. Так, логіка речей підказує, що чим більша ймовірність настання кримінальної події й чим вищий розмір можливої шкоди, тим більші витрати потрібні і від потенційної жертви і від суспільства в цілому;

- далеко не завжди оптимальні межі демократизму передбачених законом процедур, пов'язаних з порушенням кримінальних справ, розшуком, збором доказів і викриттям злочинців (розкриттям злочинів), судовим розглядом кримінальних справ, пенітенціарної практикою. «Процесуальні» витрати збільшуються, коли розширюються права обвинувачених, потерпілих, свідків та інших учасників процесу, більше справ слухається за участю присяжних засідателів;

- ступінь поширеності неправомірних дій співробітників правоохоронних органів, з корупційних міркувань різними способами протидіючих нормальному ходу процесів (порушення термінів розгляду, невинувдане

розширення числа свідків, штучне створення передумов повернення справи судом для проведення додаткових слідчих дій і т. п.);

- професіоналізм співробітників правоохоронної системи, від рівня якого залежить ефективно чи вхолосту використовуються її сили, засоби, фінансові та інші ресурси, скільки цих співробітників загине або одержить поранення у збройних зіткненнях із злочинцями, наскільки розумно виявляться організованими і чітко здійсненими операції, неминуче супроводжувані завданням тієї чи іншої шкоди законослухняним громадянам (іншими словами, мова йде про заподіяння шкоди правомірними діями, наприклад, поліції) і багато інше;

- рівень правосвідомості та психологічної підготовки співробітників, достатній для того, щоб вони поважали закон і діяли відповідно до його вказівок; їх уявлення про свій обов'язок перед суспільством і громадянами, які шукають у них захисту, панівна у їх середовищі система моральних, культурних та інших соціальних цінностей і пріоритетів;

- характеристика злочинності і злочинців з точки зору таких критеріїв, як озброєність, сучасна технічна оснащеність, кримінальний професіоналізм, використання прийомів, що ускладнюють роботу в розшуку злочинців, розкриття злочинів, збору доказів;

- ступінь насиченості правоохоронної системи технічними засобами захисту від злочинних посягань на життя, здоров'я, майно громадян, на безпеку об'єктів державної і недержавної власності [1, с.50-51].

Із вказаного 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, тобто його адресатів, пропоновану поведінку, ресурс застосування та виконання приписів, які вводяться у дію, а також пов'язаних з цим різноманітних, прямих та побічних наслідках. У контексті кримінального правотворення предмет економічного аналізу, на його думку, повинні

утворювати такі питання, що пов'язані з оптимізацією цільової функції кримінального закону:

- поняття та зміст попиту на законодавчі новели;
- ознаки та природа корисності, раціональності та ефективності проектів кримінального закону;
- межі, можливості та методики раціонального вибору проектних варіантів;
- ресурсність реалізації нових моделей поведінки;
- економічний зміст виниклих наслідків (ефектів), включаючи трансакційні та альтернативні затрати, а також перерозподіл владного ресурсу;
- введення у практику нових кримінально-правових інститутів, можливість їх закріплення, реалізації та ін., їх переносимість та опортуністичну поведінку [5, с.58, 60-61].

Елементами ефективності кримінального права М. Ю. Дворецький пропонує вважати такі системоутворювальні елементи:

1) об'єкт, тобто певний процес впливу на суспільні відносини засобами кримінального закону, який здійснюється у соціальній інфраструктурі у теперішніх межах та у цей час;

2) ресурси, які включаються у процес діяльності та витрачаються у ньому, а саме: бюджетні асигнування, виконана праця, витрати адресатів кримінального закону;

3) отримані результати, тобто соціально значущий продукт, створюваний кримінальним правом у його фактичній статистиці і реальній динаміці та конкретизований через зміни у суспільних інститутах, сфері поведінки та міжособистісної комунікації (наприклад, перерозподіл влади, зниження або підвищення інтенсивності інноваційної поведінки в економіці та інших об'єктивних показниках життєдіяльності суспільства) [4, с.229].

У контексті попиту на законодавчі новели кримінально-правового змісту ми говоримо про адресовану від суспільства до парламенту пропозицію, сформульовану ініціативу отримати певну кількість законодавчого «продукту». Характер та якість бажаного продукту, безумовно, визначається об'єктивно

існуючими чинниками – станом злочинності в країні, її кількісними та якісними параметрами, суспільними почуттями страху, звикання, толерантності чи, навпаки, нетерпимості до злочинних форм поведінки тощо. Сучасні події свідчать, що механізм задоволення попиту у ряді випадків переломлюється через призму дії негативних чинників та процесів (спотворене розуміння політичної «доцільності»; кримінологічну необґрунтованість; недостатній науково-теоретичний рівень парламентарів; численні випадки грубого порушення законодавчої процедури: відсутність експертизи нормативно-правових документів, попередніх обговорень у профільних комітетах, неврахування висновків міжнародних інституцій; необов'язковість «статусу» експертизи законопроектів, реалізованих науковцями, практиками, громадськістю; «пасивність» законодавця у питаннях врахування рішень та рекомендацій за наслідками проведених науково-практичних конференцій, діяльності науково-дослідних інститутів, лабораторій), що в кінцевому підсумку перетворюється на небажаний для споживача продукт. Додатковим наслідком реалізованого процесу виступає неможливість суспільства, врешті-решт, придбати/перенести/стерпіти/погодитися із отриманими змінами кримінального законодавства, через відсутність прорахунків їх наслідків.

Системний аналіз звітності щодо виконання бюджетних програм показує постійне збільшення собівартості законотворчої діяльності ВРУ, яка становила: у 2016 р. – 334 млн. 795 тис. грн.; у 2017 р. – 517 млн. 994 тис. грн. (+ 183 млн. 199 тис. грн., +54% порівняно з минулим роком); у 2018 р. – 755 млн. 125 тис. грн. (+ 237 млн. 131 тис. грн., +45,7%); у 2019 р. – 871 млн. 73 тис. грн., +15,3%) [6-9].

Одночасно із цим кількісно-якісні показники ефективності та раціональності (у тому числі й економічного змісту) вітчизняного парламенту не корелюють із остаточною собівартістю законодавчої «продукції». У 2018 р. замість затвердженої (планованої) у паспорті бюджетної програми кількості законопроектів у 1350 одиниць було зареєстровано 1102 (відхилення – 248), із 359 запланованих до прийняття законопроектів прийнято 161 (відхилення –

198), частка прийнятих законів у загальній кількості зареєстрованих законопроектів склала 14,6% проти 26,6% запланованої (відхилення – 12). І у той же час відбувається здорожчення середніх витрат на один зареєстрований законопроект – із запланованої суми у 583 900 грн. до фактичної у 685 200 грн. (101 300 грн.). У 2019 р. замість затвердженої (планованої) у паспорті бюджетної програми кількості законопроектів у 1350 одиниць було зареєстровано 1089 (відхилення – 261), із 359 запланованих до прийняття законопроектів прийнято 143 (відхилення – 216), частка прийнятих законів у загальній кількості зареєстрованих законопроектів склала 13,1% проти 26,6% запланованої (відхилення – 13,5). Здорожчення середніх витрат на один зареєстрований законопроект становило 116 900 грн., із запланованої суми у 679 100 грн. до фактичної у 796 000 грн.

Тенденція зростання собівартості законотворення спостерігається і у проектах документів на наступні звітні періоди. Так, згідно з бюджетним запитом на 2020-2022 роки, за планованої кількості законопроектів у 1350 одиниць, середні витрати на один законопроект у 2021 р. прогножуються у сумі 791 700 грн., у 2022 р. – 831 500 грн. Причому планована кількість зареєстрованих законопроектів, як і запланована частка прийнятих законів, залишається на рівні попередньої діяльності за 2016-2019 роки – 1350 одиниць та 26,6% відповідно.

Про нестабільність законодавства красномовно свідчать такі цифри: з 885 прийнятих Верховною Радою III скликання (1998-2002 рр.) законодавчих актів 443 були присвячені внесенню змін до законів. У наступних каденціях це співвідношення ще гірше: Верховна Рада IV скликання (2002-2006 рр.) – 1140 і 638; Верховна Рада VI скликання (2007-2012 рр.) – 1319 і 898 законодавчих актів відповідно [12, с.12]. За дослідженням автора у сфері кримінального законотворення (2016-2019 роки) із 150-ти змін до Особливої частини КК України, 76 (51%) із них змінили існуючу редакцію норми / частини норми закону.

Згідно з ст.91 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», у разі внесення законопроекту, проекту іншого акта, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету (надходжень бюджету та/або витрат бюджету), суб'єкт права законодавчої ініціативи зобов'язаний додати фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки). Якщо такі зміни показників бюджету передбачають зменшення надходжень бюджету та/або збільшення витрат бюджету, до законопроекту, проекту іншого акта подаються пропозиції змін до законодавчих актів щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету. Поряд із зазначеним, існуюча практика вітчизняного кримінального законотворення свідчить, що ініціатори законодавчих змін не обґрунтовують та не конкретизують вказану підставу, зазначаючи, що «...реалізація законопроекту не потребує додаткових витрат з Державного бюджету України». Пояснювальні записки недостатньо мотивовані, у них переважно містяться загальні фрази і не наводяться чіткі та зрозумілі обґрунтування на підставі переконливих фактів та аргументів, а відсутність чітких критеріїв це призводить до того, що пояснювальні записки не виконують своєї функції.

Як уже згадувалося, упродовж 2016-2019 років на підставі 47-ми законів до Особливої частини КК України внесено 150 змін. Пояснювальні записки до 28-ми законів (60%) не містять належного статистичного чи соціологічного обґрунтування необхідності їх прийняття; у 33-ох із них (70,2%) відсутній аналіз можливостей бюджетних витрат; у 34-ох із них (72,3%) відсутній прогноз можливого впливу на криміногенну ситуацію та корупцію. До 6-ти (12,7%) законів відсутніми є пояснювальні записки. За вказаний строк структура Особливої частини збільшилася за рахунок прийняття 10 (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 цих видів поведінки не зумовить витрат із Державного бюджету України.

При цьому автори законопроектів, спрямованих на збільшення обсягу кримінально-правової репресії, не враховують кореляційних зв'язків як наслідків їх прийняття: введення до структури КК України нового складу злочину тягне за собою збільшення кількості засуджених за вчинення делікту осіб, що матиме вияв у збільшенні затрат на реалізацію кримінально-виконавчої політики; прийняття такого роду новел вимагає додаткових затрат на кримінальне судочинство у справах про «нові» делікти (тобто, витрати на реалізацію кримінальної процесуальної політики). Законопроекти, спрямовані на гуманізацію кримінального законодавства та лібералізацію кримінальної відповідальності, також мали б враховувати «затратність» кримінального судочинства у частині перегляду постановлених судових вироків, що відбувається в силу правила про зворотність дії кримінального закону, який скасовує злочинність діяння, пом'якшує кримінальну відповідальність або іншим чином поліпшує становище особи (ч. 1 ст.5 КК України).

Проте цього не спостерігаємо. Як приклад наведемо Закон України №101-ІХ від 18.09.2019 р. «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо зменшення тиску на бізнес», яким із закону про кримінальну відповідальність виключено ст.205 ККУ «Фіктивне підприємництво». У пояснювальній записці до законопроекту вказується, що його реалізація не вимагатиме додаткових витрат із Державного бюджету України. Варто відзначити сумнівне з точки зору наведених аргументів обґрунтування необхідності прийняття вказаного акту. Автори, констатуючи численні факти «використання аналізованої статті як інструмента для зловживань під час притягнення осіб до відповідальності», «поширеної практики використання контролюючими органами матеріалів досудового розслідування та вироку суду у кримінальному провадженні за ст. 205 КК України для обґрунтування донарахування грошових зобов'язань платникам податків», «хибності підходу судів до оцінки доказів, наданих контролюючими органами» єдиною можливим та необхідним засобом зменшення тиску на бізнес визначили не протидію зловживанням у судовій та правоохоронній сферах, а



технічно більш просту та менш затратну у часово-фінансовому розумінні декриміналізацію згаданого виду протиправної поведінки.

Проте наслідки такого кроку законодавця, прямо передбачені ст.58 Конституції України, ч.1 ст.5 КК України, у матеріальному еквіваленті є доволі значними та тягнуть витрати державного бюджету. Зросло навантаження на суди України, якими за період з 25.09.2019 р. (набрання чинності закону № 101-ІХ) до 01.03.2020 р. винесено понад 90 ухвал, про закриття на підставі п.4 ч.1 ст.284 КПК України кримінальних проваджень щодо підозри у злочині, передбаченому ст.205 КК України, у зв'язку із декриміналізацією діяння (інформація взята із вільного доступу до ЄДРСР). У ряді випадків, зважаючи на декриміналізацію поведінки, передбаченої ст.205 КК України, суди реагують на недбалість та зловживання з боку працівників прокуратури – відмовляючи у задоволенні клопотань про затвердження угоди про визнання винуватості, про звільнення особи у зв'язку із закінченням строків давності притягнення до кримінальної відповідальності. За наслідками розгляду кримінальні провадження повертають для продовження досудового розслідування, що впливає, відповідно, на час та «собівартість» кримінального процесу.

На «собівартість» процесу безумовно впливає розгляд судами заявлених на підставі ст.74 КК України, ст.ст.537, 539 КПК України подань від Державної установи «Центр пробації» про звільнення від відбування покарання осіб, засуджених за вчинення делікту, передбаченого ст.205 КК України. Зважаючи на дані ДСА України за 2019 р. про кількість засуджених за ч.1 і 2 ст.205 КК України – 81 особу, витрати на здійснення регламентованої КПК України процедури зростають [10].

Законом України №101-ІХ від 18.09.2019 р. «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо зменшення тиску на бізнес» суттєво збільшено поріг кримінальної відповідальності за ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів) (ст.212 ККУ). Фактично, внесеними змінами до КК України декриміналізовано усі діяння з ухилення від сплати податків у розмірі

до: 1) 3-ьох та більше тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ч.1 ст.212 КК України) (станом на 01.01.2019 р. – 2 881 500 грн.); 2) 5-ти та більше тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ч.2 ст.212 КК України) (4 802 500 грн.); 3) 7-ми та більше тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ч.3 ст.212 КК України) (6 723 500 грн.). Зменшення кримінальної репресії у цій частині знову таки сприятиме збільшенню кількості розглянутих судами України клопотань про закриття кримінальних проваджень на підставі п.4 ч.1 ст.284 КПК України.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бабаев М. М. Роль государства в снижении тяжести социальных последствий преступности. *Современные проблемы уголовной политики: V Международная научно-практическая конференция*. Под редакцией А. Н. Ильяшенко. 2014. С.40-54. URL: [https://elibrary.ru/download/elibrary\\_23377744\\_44103982.pdf](https://elibrary.ru/download/elibrary_23377744_44103982.pdf) (дата звернення: 04.12.2019).
2. Бабаев М. М. Социальные последствия преступности : учеб. пособие. М., 1982. 82 с.
3. 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: 03.01.2020).
4. Дворецкий М. Ю. Оптимальные уголовно-правовые ограничения использования и структура категории «эффективность» в уголовном правотворчестве и оценке непосредственной реализации норм уголовного закона. *Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки*. 2011. № 3 (95). С. 227-235. URL: [www.elibrary.ru/download/elibrary\\_15607618\\_70605752.pdf](http://www.elibrary.ru/download/elibrary_15607618_70605752.pdf) (дата звернення: 05.01.2020).
5. Жалинский А. Э. Об экономическом подходе к уголовному правотворчеству. *Государство и право*. 2007. №10. С.58-67.
6. Звіт про виконання паспорта 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: 03.01.2020);

7. Звіт про виконання паспорта 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: 03.01.2020);

8. Звіт про виконання паспорта 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: 03.01.2020);

9. Звіт про виконання паспорта 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: 03.01.2020).

10. Звіт про склад засуджених за 2019 рік. URL: [https://court.gov.ua/inshe/sudova\\_statystyka/rik\\_2019](https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/rik_2019) (дата звернення: 09.01.2020).

11. Мінченко С. І. Законотворчість і ціна злочинності. *Кримінологічна теорія і практика: досвід, проблеми сьогодення та шляхи їх вирішення*: матеріали міжвузів. наук.-практ. круглого столу (Київ, 22 берез. 2019 р.) / [редкол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2019. С. С.90-93.

12. *Правова політика України: концептуальні засади та механізми формування*: зб. матеріалів наук.-практ. конф. (Київ, 5 груд. 2012 р.) / за ред. О. М. Рудневої, д. ю. н., проф. К. : НІСД, 2013. 160 с.