

**ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КРИМІНОЛОГІЧНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ
ПРОЕКТІВ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ**

Розглянені проблемні питання удосконалення чинного законодавства, що регламентує боротьбу з організованою злочинністю, зокрема запровадження кримінологічної експертизи проектів нормативно-правових актів. За результатами проведеного дослідження запропоновані науково обґрунтовані шляхи вирішення цього питання.

Ключові слова: боротьба з організованою злочинністю, законодавче забезпечення, кримінологічна експертиза, проекти нормативно-правових актів.

Постановка проблеми. З метою реалізації положень Національного плану з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України¹ в державі розроблений та схвалений Указом Президента України № 1000/2011 надзвичайно важливий документ - Концепція державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю.

Метою цієї Концепції, як зазначається у документі, є визначення напрямів і механізмів реалізації державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю шляхом формування нових та вдосконалення існуючих норм кримінального, кримінально-процесуального та кримінально-виконавчого законодавства і практики їх застосування, а також розроблення та виконання організаційних заходів, спрямованих на запобігання виникненню організованих злочинних угруповань і вчиненню ними злочинів.

Серед інших необхідних і важливих шляхів і заходів розв'язання проблеми боротьби з організованою злочинністю Концепцією передбачене інформаційне та наукове забезпечення боротьби з організованою злочинністю. Таке забезпечення має передбачати у тому числі запровадження *кримінологічної експертизи проектів нормативно-правових актів* з метою виявлення в них положень, реалізація яких може сприяти поширенню організованої злочинності або знижувати ефективність заходів щодо боротьби з організованою злочинністю.

Ступінь наукової розробки проблеми. Поняття «кримінологічної експертизи проектів нормативно-правових актів» не є новим для вітчизняної кримінологічної науки. Ще на початку 90-х років минулого століття з ініціативи А.П.Закалюка були започатковані наукові дослідження концептуальних і методологічних проблем кримінологічної експертизи. Ідея необхід-

ності кримінологічної експертизи нормативно-правових актів як напрямку підвищення їх ефективності знайшла підтримку в науковому середовищі. Останнім часом питання методики та методології кримінологічної експертизи активно досліджуються А. П. Закалюком, О. М. Джужею, В. М. Поповичем, А. В. Кирилюком, Ю.В.Орловим, В. І. Покладом, М.В. Палієм, Є.С. Назимко та іншими вченими. Про високий рівень наукових розробок у вказаній сфері свідчить не лише значна кількість наукових статей, а й наявність фундаментальних наукових досліджень науково-методичного забезпечення кримінологічної експертизи нормативно-правових актів і їх проектів².

Одночасно з розробкою методологічних заasad кримінологічної експертизи у працях вітчизняних кримінологів ставилися питання щодо інформаційного, організаційного, а головне – законодавчого забезпечення такої діяльності. І це не випадково, адже впровадження кримінологічної експертизи нормативно-правових актів у практику законодавчого процесу можливе лише при її належному правовому регулюванні.

У зв'язку з наведеним автор поставив за **мету** дослідити проблеми законодавчого забезпечення кримінологічної експертизи проектів нормативно-правових актів.

Виклад основного матеріалу. Корисним при проведенні нашого дослідження може виявитися підхід до розв'язання досліджуваних проблем у деяких країнах колишнього СРСР, які мають достатній і досить успішний досвід упровадження кримінологічної експертизи проектів нормативних актів у законотворчу діяльність.

Наприклад, у Республіці Білорусь інститут кримінологічної експертизи проектів нормативних актів впроваджений у 2004 року шляхом

¹ Затверджений Указом Президента України від 22 квітня 2011 року № 494/2011.

² Див. напр.: Орлов Ю.В. Кримінологічна експертиза нормативно-правових актів і їх проектів: науково-методичне забезпечення: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.08 / Орлов Юрій Володимирович. – К., 2010. – 235 с.

внесення змін і доповнень до Закону «Про нормативні правові акти Республіки Білорусь» від 10 січня 2000 року. У статті 49-1 вказаного Закону передбачено, що проекти нормативних актів підлягають кримінологічній експертизі у випадках та порядку, встановленому Президентом Республіки Білорусь [4].

Наступним кроком розвитку правових заasad кримінологічної експертизи нормативно-правових актів стало видання Указу Президента Республіки Білорусь від 3 серпня 2006 року № 482 «Про створення державної установи». Відповідно до положень зазначеного Указу був створений Науково-практичний центр проблем зміцнення законності та правопорядку Генеральної прокуратури Республіки Білорусь, одним із завдань якого є проведення в установленому порядку обов'язкової кримінологічної експертизи проектів нормативних актів.

Практичному здійсненню кримінологічної експертизи сприяв Указ Президента Республіки Білорусь від 29 травня 2007 року № 244 «Про кримінологічну експертизу законів Республіки Білорусь» [5]. Даним Указом затверджене Положення про порядок проведення кримінологічної експертизи проектів законів Республіки Білорусь, яким визначаються правові й організаційні основи проведення кримінологічної експертизи проектів правових актів.

Законодавча база кримінологічної експертизи постійно вдосконалюється, про що свідчать укази Президента Республіки Білорусь від 4 листопада 2008 року № 600, від 6 червня 2011 року № 230, від 30 грудня 2011 року № 621 тощо.

Варто звернути увагу ще на деякі науково-методичні аспекти організації та здійснення кримінологічної експертизи в Республіці Білорусь.

При проведенні кримінологічної експертизи проектів нормативних актів фахівці Науково-практичного центру проблем зміцнення законності та правопорядку Генеральної прокуратури Республіки Білорусь користуються не лише зазначеним вище Положенням про порядок проведення кримінологічної експертизи проектів законів Республіки Білорусь, а й Методичними рекомендаціями щодо проведення кримінологічної експертизи, затвердженими наказом Генерального прокурора Республіки Білорусь від 17 вересня 2007 року № 35. Розробка вказаних Методичних рекомендацій свідчить про намагання уніфікувати методику проведення кримінологічної експертизи різними суб'єктами.

Крім того, про те значення, яке надається кримінологічній експертизі проектів законів в

Білорусі, свідчить наступний факт. У відповідності до Указу Президента Республіки Білорусь від 29 травня 2007 року № 244 «Про кримінологічну експертизу законів Республіки Білорусь», на виконання доручення Ради Міністрів Республіки Білорусь від 1 червня 2007 року, а також розпорядження Міністерства освіти Республіки Білорусь від 27 липня 2007 року № 04-01 – 5/П – 438 «Про включення у навчальні програми курсів вивчення методології кримінологічної експертизи проектів нормативних правових актів» студенти вищих навчальних закладів юридичного профілю з 1 вересня 2007 року почали вивчати в межах дисципліни «Кримінологія» засади методології кримінологічної експертизи проектів нормативних правових актів.

Отже, законодавче, організаційне та інформаційне забезпечення кримінологічної експертизи нормативно-правових актів у Білорусі має комплексний та науково-обґрунтований характер.

Нажалі в Україні ситуація з указаними проблемами поки що далека від вирішення.

Ще у другій половині 90-х років минулого століття під керівництвом А.П.Закалюка колективом науковців розробляються проекти Закону «Про кримінологічну експертизу» та Положення «Про порядок проведення кримінологічної експертизи», які на початку 1998 року подано до Кабінету Міністрів України для внесення на розгляд Верховної Ради.

Проект Закону України «Про кримінологічну експертизу» був зареєстрований у Верховній Раді за № 1106 від 28.05.2002 р., однак 20 січня 2004 року відкликаний Кабінетом Міністрів України [1].

Дещо змінений проект Закону України «Про кримінологічну експертизу проектів нормативно-правових актів» знову вносився на розгляд Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України у 2004 р. (реєстр. № 6020 від 29.07.2004 р.) і також згодом указаний проект був відкликаний 8 лютого 2005 року [2].

Нова спроба законодавчого врегулювання засад кримінологічної експертизи нормативно-правових актів була здійснена у проекті Закону України «Про кримінологічну експертизу проектів нормативно-правових актів» від 4.07.2005 року (р. № 7755) [2].

Як зазначається у Пояснювальній записці до Проекту Закону України «Про кримінологічну експертизу проектів нормативно-правових актів» підготовлено на виконання абзацу четвертого підпункту «д» пункту 4 Заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і

корупції, затверджених Указом Президента України від 9 лютого 2004 року № 175, та у відповідності з пунктом 40 доручення Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2004 р. № 6279/3.

Проект розроблено з метою створення правових та організаційних основ впровадження в Україні кримінологічної експертизи проектів нормативно-правових актів для виявлення та запобігання нормативному закріпленню положень, реалізація яких може посилювати дію причин та умов, що сприяють вчиненню злочинів, або послаблювати соціальні заходи, спрямовані на усунення таких причин та умов.

Проаналізувавши проект, Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України дійшло висновку, що за результатами розгляду у першому читанні законопроект може бути прийнятий за основу з обов'язковим урахуванням висловлених зауважень. На думку фахівців ГНЕУ, експертиза нормативно-правового акту має здійснюватися не лише і не в першу чергу з погляду його відповідності кримінологічним науковим знанням.

Згідно зі ст.ст. 3, 8, 9 Конституції України, зміст і спрямованість діяльності держави визначають права і свободи людини та їх гарантії, в Україні визнається і діє принцип верховенства права, міжнародні договори в ієрархії нормативно-правових актів займають друге місце після Конституції України.

З цих та інших положень Конституції України слідує, що пріоритетними напрямками експертизи нормативно-правових актів є їх відповідність: 1) Конституції України та чинним міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; 2) принципам демократії та верховенства права; 3) загально визнаним фундаментальним правовим принципам, зокрема, принципам справедливості, гарантування загально визнаних прав людини, суспільної корисності; 4) фінансово-економічним можливостям держави тощо. Крім того, не менш масштабними можуть бути негативні наслідки прийняття законів та інших актів законодавства без їх попередньої соціологічної, власне правової і навіть техніко-редакційної експертизи.

З огляду на це, у висновку Головного науково-експертного управління зазначається, що на законодавчому рівні необхідно було б спочатку визначити загальні засади проведення експертизи проектів нормативно-правових актів, види такої експертизи, її суб'єктів, загальні вимоги до її проведення тощо. Саме ці положення мали б стати базовими для розробки і прийняття проектів

законів “Про кримінологічну експертизу”, “Про економічну експертизу” тощо.

Вочевидь загальні засади проведення експертизи проектів нормативно-правових актів повинні бути врегульовані Законом України «Про нормативно-правові акти», оскільки на думку А.П.Закалюка експертиза проектів законів та інших нормативних актів — це ланка або етап законодавчого і в цілому нормопроектного процесу і тому в основних статутно-функціональних рисах має передбачатися на рівні загального законодавчого регулювання цих процесів.

Детальне дослідження даної проблеми, проведене у свій час А.П.Закалюком доводить, що на загальному рівні (Закон «Про нормативні правові акти») мають бути законодавчо визначені загальні поняття експертизи нормативного правового акта, її предмета, мети, завдань, правового статусу та можливих об'єктів. Щодо окремих видів такої експертизи, то даний закон має обмежитися лише: а) їх примірним, невичерпним переліком; б) визначенням загальної підстави проведення експертизи, яка полягає у необхідності оцінити відповідність проекту нормативного правового акта певним соціальним інтересам (вимогам), у тому числі економічним, фінансовим, правовим, екологічним, кримінологічним тощо; в) посиланням на те, що безпосереднє регулювання кожного виду експертизи здійснюється окремим законом [7].

Вбачається, що зауваження та пропозиції до проекту Закону «Про кримінологічну експертизу проектів нормативно-правових актів» фахівців Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України є слухними, співзвучними з думкою вчених-кримінологів, їх реалізація могла б допомогти зрушити з місця спроби законодавчо врегулювати питання кримінологічної експертизи нормативно-правових актів.

Проблема полягає в тому, що через певні об'єктивні та суб'єктивні причини в Україні до цього часу не прийнятий Закон України «Про нормативно-правові акти». І це при тому, що лише за останні п'ять років у Верховній Раді були зареєстровані декілька проектів відповідного закону, жоден з яких не набув чинності. Наприклад:

- Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» (№ 2577 від 21.02.2007 р.) - проект відкликано 23.11.2007 р.;

- Закон України «Про нормативно-правові акти» від 18 листопада 2009 року № 1729-VI, відхилений парламентом 29 червня 2010 року за результатами його повторного розгляду із пропозиціями Президента України від 22 грудня 2009 року;

- Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» (№ 7409-1 від 15.12.2010 р.) – відхилено і доручено врахувати в іншому проекті 20.05.2011 р.;

- Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» (№ 7409 від 01.12.2010 р.) - прийнято в першому читанні 20.05.2011р.

Отже запровадження кримінологічної експертизи проектів нормативно-правових актів як це передбачене Концепцією державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю, схваленою Указом Президента України № 1000/2011, залежить головним чином від законодавчого врегулювання такого виду експертизи.

Для порівняння, в Україні останнім часом активно впроваджується антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів. І на відміну від кримінологічної експертизи здійснення антикорупційної експертизи опирається на досить розвинену законодавчу базу, що постійно вдосконалюється.

Так, відповідно до положень статті 15 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року з метою виявлення у проектах нормативно-правових актах норм, що можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, розроблення рекомендацій стосовно їх усунення Міністерство юстиції України проводить антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів. Міністерством юстиції визначаються порядок і методологія проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів та порядок оприлюднення її результатів.

Порядок проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. № 1057. Міністерством юстиції України також підготовлені Методичні рекомендації щодо проведення експертизи проектів нормативно-правових актів на наявність корупційних норм, затверджені наказом Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 р. № 1380/5.

Як наслідок – під час проведення експертизи нормативно-правових актів на наявність корупційних норм Міністерство юстиції виявляє корупційні фактори у кожному зьомому акті. За підрахунками Міністерства юстиції за 2011 рік на правову експертизу надійшло 1575 проектів нормативно-правових актів. У 216 з них були виявлені норми, які містили корупційні ризики [8].

Висновок. Отже, існуючі фундаментальні науково-методичні напрацювання у сфері застосу-

вання кримінологічної експертизи також можуть ефективно застосовуватися у нормотворчій діяльності при умові існування комплексного, багаторівневого та системного законодавства у цій сфері.

Виражаємо надію, що після прийняття Концепції державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю, схваленою Указом Президента України № 1000/2011, питання щодо запровадження кримінологічної експертизи таки зрушиться з місця. Для цього є всі підстави.

Список літератури

1. Проект Закону України «Про кримінологічну експертизу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?id=&pf3516=1106&skl=5.
2. Проект Закону України «Про кримінологічну експертизу проектів нормативно-правових актів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=18691.
3. Проект Закону України «Про кримінологічну експертизу проектів нормативно-правових актів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?id=&pf3516=7755&skl=5.
4. Закон Республіки Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» от 10 января 2000 г. № 361-3 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=h10000361&p2=%7bNRPA%7d>
5. Указ Президента Республики Беларусь от 29 мая 2007 г. № 244 «О кримінологической экспертизе проектов законов Республики Беларусь» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.zakon.by/main.aspx?guid=3871&p0=P30700244&p2={NRPA}>.
6. Приказ Генерального прокурора Республики Беларусь № 35 от 17.09.2007 г. «Об утверждении методических рекомендаций по проведению кримінологической экспертизы проектов законов» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.center.gov.by/expbett.html.
7. А.П.Закалюк. Про запровадження в Україні кримінологічної експертизи. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.criminology.org.ua/articles/r2/r2_5/prozaproz.htm.
8. Мін'юст виявляє корупційні норми у кожному зьомому нормативно-правовому акті. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/news/39418>.

V.E. Skulysh

LEGISLATIVE GUARANTEEING PROBLEMS OF BILLS CRIMINOLOGICAL EXAMINATION

Summary

In this article the problem issues of operable legislation, which regulates the fight against organized crime, specifically the adoption of bills criminological examination, are observed. As results of conducted research the scientifically-based ways of this issue solution are offered.

Key words: Fight against Organized Crime, Legislative Guaranteeing, Criminological Examination, Bills.

В.Е. Скулиш

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ КРИМИНОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ

Аннотация

Рассмотрены проблемные вопросы усовершенствования действующего законодательства, которое регламентирует борьбу с организованной преступностью, в частности, внедрения криминалогической экспертизы проектов нормативно-правовых актов. В результате проведенного исследования предложены научно обоснованные пути решения этого вопроса.

Ключевые слова: борьба с организованной преступностью, законодательное обеспечение, криминалогическая экспертиза, проекты нормативно-правовых актов.