

Грищук В.К.

*доктор юридичних наук,
професор, член-кореспондент
НАПрН України, декан
юридичного факультету
Львівського державного
університету внутрішніх
справ*

Grishchuk V.K.

*Doctor of Law, Professor,
Corresponding Member of the
National Academy of Sciences
of Ukraine, Dean of the
Faculty of Law of Lviv State
University of internal affairs*

ЯКІСТЬ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ У СФЕРІ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В УКРАЇНІ

З широких філософських позицій під якістю слід розуміти сукупність найбільш істотних властивостей, які характеризують даний предмет чи явище і відрізняють його від інших предметів чи явищ оточуючої дійсності.

Механізм кримінально-правового забезпечення якості протидії злочинності у будь-якій сфері суспільного буття складний і багатоплановий. Він включає, зокрема, систему державних і недержавних органів та організацій, законодавчу базу їх діяльності, міжнародну співпрацю. Кожен з названих елементів має бути наділений необхідними якісними інструментальними властивостями.

Стосовно законодавства можна говорити про якість його форми та змісту, пам'ятаючи філософську аксіому, що форма завжди сутнісна, а сутність завжди формована.

Найважливішою передумовою високої якості протидії злочинності у сфері критичної інфраструктури є належний рівень наукового забезпечення розроблення, прийняття та застосування кримінального законодавства: матеріального, процесуального та виконавчого.

На жаль, доводиться константувати, що наша потужна наука загалом та кримінально-правова, кримінально-процесуальна, кримінально-виконавча і кримінологічна наука, зокрема, не є повноправним суб'єктом правотворчої діяльності. Наукова кримінологічна експертиза законопроектів, якими вносяться зміни до чинного законодавства, не проводиться.

Традиційно, з часів родоначальника науки кодифікації Ієремії Бен-Тамма, в доктрині права найвищою формою удосконалення якостей форми і змісту законодавства вважаються кодекси. Саме вони визнані такими в континентальній системі права, оскільки найбільш повно забезпечують (мають забезпечувати), зокрема, такі якості законодавства як його оглядовість, ясність та доступність, відсутність прогалин та суперечностей. Треба зазначити, що, на жаль, українська законотворча практика йде переважно шляхом творення багатоманітних, нерідко суперечливих, окремих законів, якими вносяться багаточисельні зміни до чинного законодавства. Так, станом на сьогоднішній день, в Україні є чинними більше: 6340 законів України, 14130 постанов Верховної Ради, 27240 указів Президента, 12060 розпоряджень Президента, 36920 постанов Кабінету міністрів, 26980 розпоряджень Кабінету міністрів, 30440 нормативних актів міністерств та відомств, які зареєстровані в міністерстві юстиції та понад 200000 цих актів, які не зареєстровані в міністерстві юстиції. До цього можна додати законодавство часів СРСР-біля 43000 та більше 1410 міжнародно-правових актів. В такому правовому полі важко зорієнтуватися навіть висококваліфікованим правникам, не кажучи вже про громадян до яких ці акти адресовані.

Найбільш якісним, як відомо, є той нормативний акт, який не потребує конкретизації в підзаконних нормативних актах або потреба конкретизації норм якого є мінімальною, вимушеною. Світовою правотворчою практикою, ще з сивої давнини, визнано, що таким нормативним актом є кодекс законів.

Якість закону прямо залежить від якості законодавчого органу, сприйняття депутатами принципів права, розуміння ними правил законодавчої техніки, значення кодифікації законодавства. Це проблема значного рівня, бо нинішні законодавці, як правило, не мають юридичної професійної правосвідомості загалом і достатньої правової свідомості зокрема за браком належної юридичної освіти та правозастосувальної практики. Оскільки є такі проблеми, то логічною є проблема неналежної якості законодавства. Особливо це видно у тих випадках, коли прийнятий закон не чітко сформульований, неясний, містить неоднозначні поняття, суперечності. Ситуація ускладнюється відсутністю обов'язкової наукової експертизи законопроектів. Все це разом, як думається, не дозволяє належним чином забезпечити дотримання наукових засад законодавчої техніки, реалізацію в законодавстві кожного з принципів права на науковому рівні, забезпечивши при цьому неодмінно їх гармонійне поєднання. За цих умов виникає питання: як уникнути цих негативних факторів?

Перше. Є потреба розглянути питання про професійність як найбільш притаманну рису законотворця - народного депутата. Очевидним став факт, що професійність полягає не в тому щоб на постійній основі бути присутнім у Верховній Раді, а в здатності розробляти та приймати високоякісні закони, що не є можливим без належної юридичної освіти. Поправити ситуацію можна. При максимальному варіанті вирішення проблеми, в Конституції України і в законодавстві про вибори доцільно встановити ценз, вимогу про наявність у кандидата у народні депутати юридичної освіти. Можливий і інший варіант. За умови запровадження двопалатної Верховної Ради, передбачити гармонійне поєднання принципів професійності та представництва від суб'єктів адміністративно-територіального устрою. Для кандидатів у депутати до верхньої палати – обов'язкова вимога наявності юридичної освіти, а до нижньої палати –ні.

Друге. Дуже давно в доктрині права дискутується питання про нагальну необхідність розроблення та прийняття спеціального закону, який би регулював питання законодавчої діяльності. Зокрема, пропонувалося назвати його “Законом про правотворчість”, “ Законом про нормативні акти”. Та головне не в назві такого закону, а в тому щоб передбачити в ньому обов'язковість наукової правової та кримінологічної експертизи проектів законів, яку, на моє переконання, повинна здійснювати Національна академія правових наук України, яка має достатні підстави стати повноправним суб'єктом законотворчої діяльності. Це може дати відчутний результат і за нині чинних правових засад організації Верховної Ради України.

Третє: про відсутність компетентного державного законопроектного органу, здатного забезпечити розробку проектів законів на наукових засадах.

На сьогоднішній день склалася парадоксальна ситуація при якій в державі відсутній єдиний орган який би системно готував науково обґрунтовані проекти законів, відповідав за їх якість. Ці проекти готують всі – «кому не лінь», переважно люди які не мають глибокої уяви про принципи організації та функціонування держави, про право загалом та принципи правового регулювання зокрема. Найчастіше ця «ноша» падає на Кабінет Міністрів, чи підпорядковані йому Міністерства, що не є їх функціональним завданням. Та й фахівців з юридичною освітою найвищого наукового рівня там практично немає. Крім того, наслідком такої ситуації є, так званий, «відомчий» підхід, коли відомство намагається нав'язати країні, народові своє, нерідко спонтанне, необґрунтоване, суб'єктивне, суперечливе бачення правового врегулювання суспільних

відносин і нерідко не на користь громадян, а що найгірше – корупційне лобіювання інтересів олігархічно-політичних кланів.

Часто, окрилені «голим ентузіазмом», функцію підготовки законопроектів виконують народні депутати, котрі, як правило, або взагалі не мають юридичної чи взагалі будь-якої вищої освіти, або, якщо окремі з них і мають цю освіту, то не найвищого наукового рівня. В народі вірно кажуть, що на «голому ентузіазмі», без належного інтелекту не поїдеш, а якщо й поїдеш, то не далеко. Звідси – якість законів прямо залежить від якості Верховної Ради, її народних депутатів. Тому й не випадково «маємо те, що маємо» – часто низької якості, суперечливе, неефективне, заполітизоване, нерідко прийняте в інтересах вражених корупцією економіко-політичних кланів законодавство, яке не сприяє ефективній протидії корупції, а іноді викликає відомі соціальні конфлікти, гальмує соціальний розвиток.

Закономірно виникає питання про те, що слід зробити аби вийти на якісно вищий рівень правотворчої діяльності. Одним із можливих варіантів його вирішення може бути створення спеціального законопроектного органу, наприклад, Державної кодифікаційної Комісії. Історичний досвід дуже успішної діяльності таких комісій у цілому світі відомий.

Вважаю за доцільне запропонувати для дискусії найважливіші концептуальні підходи до розуміння інструментальної ролі Державної кодифікаційної Комісії України.

1. Державна кодифікаційна Комісія України – єдиний державний орган, який має бути наділений повноваженнями щодо розроблення законопроектів для їх розгляду на Всеукраїнському референдумі чи у Верховній Раді України.

2. Кодифікаційна Комісія України утворюється Президентом України за поданням Національної академії правових наук України.

3. Кодифікаційна Комісія України утворюється у складі 40-50 Державних кодифікаторів (за рахунок, наприклад, скорочення чисельності Верховної Ради через внесення відповідних змін до Конституції України Верховною Радою або вирішення цього питання через Всеукраїнський референдум).

4. Державним кодифікатором може бути особа не молодша 40 років, яка є: громадянином України не менше 20 років, вільно володіє державною мовою, не притягалася до кримінальної відповідальності за вчинення умисного злочину, має позитивну моральну поведінку, має науковий ступінь доктора юридичних наук та вчене звання професора.

Державний кодифікатор не наділяється правовим статусом державного службовця. Він є службовою особою.

5. Соціально-побутове забезпечення державних кодифікаторів та гарантії їх діяльності мають бути на достатньо високому рівні.

6. Державна кодифікаційна Комісія України діє на підставі Закону України «Про кодифікаційну Комісію України», який приймається на Всеукраїнському референдумі. Це надійно убезпечить її від можливого деструктивного впливу з боку Верховної Ради України, дозволить розробляти проекти законів, необхідних для держави, а не в інтересах корумпованих економіко-політичних кланів, чи інших «зацікавлених» суб'єктів.

7. Державна кодифікаційна Комісія України повинна здійснювати свою роботу відповідно до перспективного «Плану кодифікації законодавства України», який складається на 5-10 років і затверджується Президентом України за поданням Національної академії правових наук України.

Правом ініціювання перед Державною кодифікаційною Комісією України питання про розроблення відповідних змін до чинного законодавства повинні мати: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Уповноважений Верховною Радою України з прав людини, Конституційний Суд України, Верховний Суд України, Антикорупційне Бюро України, Національна академія правових наук України.

8. Розроблений Державною кодифікаційною Комісією України проект Закону, разом з висновком Національної академії правових наук України, має подаватися Президентові України, який вирішує питання про його винесення на Всеукраїнський референдум чи внесення на розгляд Верховної Ради України.

Президент України має право повернути проект Закону на доопрацювання зі своїми зауваженнями до Державної кодифікаційної Комісії України.

9. Депутати Верховної Ради України, розглядаючи внесений Президентом України Закон, голосують постатейно, а у випадку незгоди з окремими положеннями, пропонують свої зміни до нього. Такі пропозиції змін у концентрованому детальному вигляді направляються Головою Верховної Ради до Державної кодифікаційної Комісії України для їх розгляду по суті.

У випадку відмови Кодифікаційною Комісією України щодо врахування відповідної пропозиції щодо зміни законопроекту, вона не може бути внесена повторно на її розгляд.

10. Рішення Державної кодифікаційної Комісії України не можуть бути оскаржені в судовому порядку.

11. Державна кодифікаційна Комісія України не проводить офіційного розгляду скарг, звернень та подань тощо.

Викладені вище судження не позбавлені певних ознак дискусійності як і інші судження щодо аналізу доволі складної української політико-правової дійсності. Запропоновані підходи не розглядаються автором як «істина в найвищій інстанції». Вони, образно висловлюючись, є наболілим закликком до наукової дискусії і наукового пошуку оптимального вирішення дуже важливої практичної проблеми протидії злочинності.

Наступне-це якість мови закону. Закон, як відомо, є своєрідним посередником у діалозі між демократичним законодавцем і правозастосовними органами та людиною. Ефект прямої індукції волі як продукту діяльності свідомості законодавця у свідомість і волю людини, якій вона адресується, неможливий. Воля мусить мати для своєї реалізації передусім чіткий словесний вираз, а коли йдеться про використання для норм закону – якісний словесний письмовий вираз. Законодавець, який розраховує на максимально можливу реалізацію своєї волі, мусить «розмовляти» з тими, кому вона адресується, зрозумілою, максимально однозначною, а отже якісно необхідною мовою.. Цьому може сприяти, зокрема, запровадження на законодавчому рівні лінгвістичної експертизи нормативних актів

Змістовна частина нормативного акту не повинна бути перенасичена оцінними поняттями, термінами. Ця метрологічна засада є неодмінною для встановлення зворотного, діалогічного зв'язку між адресатами (громадяни, службові особи правоохоронних органів) і законодавцем, вироблення дієвої нормативної системи суспільної комунікації, а отже і для забезпечення ефективності правового регулювання. В принципі, недодержання цих правил законодавчої техніки не впливає на юридичну силу закону, однак позначається на рівні зрозумілості волі законодавця в матерії його норм, а отже і на його якості.

Однак чи можна засобами понять, термінів повністю адекватно відтворити оточуючу дійсність? Не впадаючи в ідеалізм, слід відповісти однозначно, що ні, оскільки об'єкти, явища суспільної дійсності надзвичайно багатоманітні, багатогранні й перебувають у постійному русі, розвитку. Адекватне переведення оточуючої дійсності в абсолютно визначені понятійні структури означало б завершення процесу пізнання, що за умови недосконалості самої мови та безмежності матеріального світу неможливе. Таке бажання завжди відображає статус перспективної мети.

Зазначимо, що людська мова розвивається разом з оточуючою дійсністю, але мова як знаряддя, метод пізнання цієї дійсності відстає від її розвитку. Отже, оцінні поняття є «необхідним соціальним злом» і тому немає достатніх підстав погоджуватися з думкою деяких авторів про можливість їх повної заміни формально визначеними поняттями. Разом з цим, багатозначність оцінних понять дозволяє у багатьох випадках одночасно оцінювати конкретне діяння, залежно від суб'єкта оцінки, як законне або незаконне, що розвиває межі законності і справедливості. Думається, коли людина не усвідомлювала через неясність закону, що вчиняє правопорушення, а суд кваліфікує такі дії як протиправні, то це чистої води застосування принципу об'єктивного ставлення у вину. Разом з цим, при цьому знову ж таки зберігається можливість різної (суб'єктивної) оцінки однотипних діянь різними судами, а отже, і можливість зловживань. За таких умов говорити про якість рівності осіб перед законом неможливо, це рівність перед суддівським свавіллям.

Неясність закону, його неоднозначність, як свідчення його низької якості, сприяє розширенню меж судової дискреції (угляду), що здавна оцінюється як небезпечний фактор для правопорядку та демократії. Нагальною є необхідність розумного обмеження в чинному законодавстві можливості судової дискреції (угляду).

У державі демократичного спрямування, коли вольовий припис норми будь-якого нормативного акту не зрозумілий чітко або є двозначним, повинен без винятків, у всіх випадках, діяти принцип: «Будь-який сумнів, неясність щодо змісту вольового припису норми чинного законодавства має тлумачитися правозастосувальним органом на користь людини, щодо якої ця норма застосовується». Цей принцип має застосовуватися не лише судом, а й усіма правозастосувачами. Друге, він повинен діяти не лише при застосуванні законів, але й усіх інших підзаконних нормативних актів, які визначають механізми реалізації прав і свобод людини. Третє, не менш важливе, – цей принцип слід закріпити на Конституційному рівні, що позитивно вплине на якість правового регулювання. При такому підході у державних чиновників буде менше можливостей для зловживання неясністю норм чинних нормативних актів.

Наступне. Окремої уваги заслуговує проблема якості гуманізації законодавства. Гуманістичний потенціал є органічною властивістю, якістю цивілізованого, демократичного суспільства і, з огляду на це, не може бути «дарований» суспільству за чиеюсь доброю волею «зверху» або «з-за кордону», а мусить бути вистражданий самим суспільством, його працею. Таке формування гуманістичного потенціалу відбувається в усіх

сферах суспільного життя впродовж багатьох років під впливом комплексу об'єктивних і суб'єктивних факторів. Отже, розвиток гуманістичних основ демократичного суспільства проходить не довільно, а на ґрунті відповідної зрілості в ньому економічних, соціально-політичних та інших відносин. Недодержання такого підходу обумовлює низьку якість законодавства, свідчить про перехід на позиції волюнтаризму, зловживань в правовій політиці, що неодмінно тягне за собою соціальні диспропорції, підриває фундаментальні основи демократії. Тому жодні благородні, але не виважені, односторонні наміри гуманізації законодавства, що не ґрунтуються на реальних економічних, політичних і соціальних передумовах єдності соціального і морального прогресу суспільства, не можуть принести суспільству користі бути стимулом його розвитку, забезпечити нормальне функціонування правоохоронної системи. В цьому контексті, як приклад "забігання вперед", можна назвати окремі положення нового кримінального процесуального кодексу України, які піддаються справедливій критиці з боку науковців.

Є необхідність наголосити, що повага до закону повинна мати двосторонній вияв. З боку законодавця - беззастережно поважати людину як розумну, правову істоту, поважати її гідність, права і свободи, сприяти їх утвердженню і розвитку, дбати про створення умов для реалізації її потреб через призму гармонійного поєднання всіх суспільних інтересів. Саме в тому, наскільки закон наділений такими характерними рисами, проявляється його змістовна якість. Лише за таких умов можливий надійний зворотній зв'язок між людиною і державою, між державою та іншими суб'єктами суспільних відносин, а, отже, і висока ефективність державного управління засобами законодавства. З боку громадян-повага до таких розумних, справедливих, гуманних та демократичних законів.

Розглянуті вище теоретико-прикладні проблеми, як загального так і часткового характеру, є лише незначною частиною проблем удосконалення механізму протидії злочинам у сфері критичної інфраструктури.

Гришук В.К. Якість кримінально-правового забезпечення протидії злочинності у сфері критичної інфраструктури в Україні

Механізм кримінально-правового забезпечення якості протидії злочинності у будь-якій сфері суспільного буття складний і багатоплановий. Він включає, зокрема, систему державних і недержавних органів та організацій, законодавчу базу їх діяльності, міжнародну співпрацю. Кожен з названих елементів має бути наділений необхідними якісними інструментальними властивостями.

Якість закону прямо залежить від якості законодавчого органу, сприйняття депутатами принципів права, розуміння ними правил законодавчої техніки, значення кодифікації законодавства. Це проблема значного рівня, бо нинішні

законодавці, як правило, не мають юридичної професійної правосвідомості загалом і достатньої правової свідомості зокрема за браком належної юридичної освіти та правозастосувальної практики. Оскільки є такі проблеми, то логічною є проблема неналежної якості законодавства. Особливо це видно у тих випадках, коли прийнятий закон не чітко сформульований, неясний, містить неоднозначні поняття, суперечності. Ситуація ускладнюється відсутністю обов'язкової наукової експертизи законопроектів. Все це разом, як думається, не дозволяє належним чином забезпечити дотримання наукових засад законодавчої техніки, реалізацію в законодавстві кожного з принципів права на науковому рівні, забезпечивши при цьому неодмінно їх гармонійне поєднання.

Ключові слова: законодавча техніка, закон про кримінальну відповідальність, якість законодавства

Grishchuk V.K. The quality of criminal law enforcement of crime prevention in the field of critical infrastructure in Ukraine

The mechanism of criminal-law support for the quality of combating crime in any sphere of social existence is complex and multifaceted. It includes, in particular, the system of state and non-state bodies and organizations, the legislative basis for their activities, and international cooperation. Each of these elements must be endowed with the necessary qualitative tool properties.

The quality of the law directly depends on the quality of the legislative body, the deputies perceive the principles of law, their understanding of the rules of legislative technique, the importance of codification of legislation. This is a significant issue, since current legislators generally do not have legal professional knowledge in general and sufficient legal awareness, in particular due to the lack of proper legal education and law enforcement practice. Since there are such problems, the problem of improper quality of legislation is logical. This is especially apparent in cases where the law is not clearly formulated, obscure, contains ambiguous notions, contradictions. The situation is complicated by the lack of mandatory scientific expertise of the bills. All this together, it seems, does not allow to properly ensure the observance of the scientific principles of legislative technique, the implementation in law of each of the principles of law at the scientific level, while ensuring, without fail, their harmonious combination.

Keywords: legislative technique, law on criminal liability, quality of legislation