

М.С. Міщук
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державно-правових дисциплін,
ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК»

Законопроекти про кримінальну відповідальність народних депутатів України за неособисте голосування на засіданнях Верховної Ради: перспективи їх реалізації

У статті проаналізовано законопроекти “Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо кримінальної відповідальності народних депутатів України за порушення статті 84 Конституції України — неособисте голосування)”. Визначено помилки у передбаченій законопроектами юридичній кваліфікації допущеного правопорушення при неособистому голосуванні народними депутатами України; висловлено власну позицію щодо кримінально-правової боротьби з цим правопорушенням.

Ключові слова: кримінальна відповідальність, криміналізація правопорушення, неособисте голосування народним депутатом України, службова особа.

Н.С. Мищук
кандидат юридических наук,
доцент кафедри державно-правових дисциплін,
ВУЗ «Університет економіки и права «КРОК»

Законопроекты об уголовной ответственности народных депутатов Украины за неличное голосование на заседаниях Верховного Совета: перспективы их реализации

В статье осуществлен анализ законопроектов “О внесении изменений в Уголовный кодекс Украины (относительно криминальной ответственности народных депутатов Украины за нарушение статьи 84 Конституции Украины – неличное голосование). Определены ошибки в предложенной законопроектами юридической квалификации допущенного правонарушения при неличном голосовании народными депутатами Украины; высказано собственную позицию уголовно-правовой борьбы с этим правонарушением.

Ключевые слова: уголовная ответственность, квалификация правонарушения, неличное голосование народным депутатом Украины, должностное лицо.

*М. Mishchuk
Candidate of legal sciences,
Docent of the Department of State and Legal Disciplines,
«KROK» University*

Draft laws on the criminal responsibility of people's deputies of Ukraine for non-personal voting at the sessions of Verkhovna Rada: prospects for their implementation

The article analyzes the draft laws "On amendments to the Criminal Code of Ukraine (regarding criminal responsibility of People's Deputies of Ukraine for violation of Article 84 of the Constitution of Ukraine – non-personal voting)". The article identifies the errors in the draft laws on the legal qualification of offense committed in the course of non-personal voting by the people's deputies of Ukraine. The author expresses his own position on the criminal-law struggle against this offense.

Keywords: *criminal responsibility, qualification of offense, non-personal voting of People's Deputies of Ukraine, public official.*

Постановка проблеми

Відповідно до частини 3 статті 84 Конституції України, голосування на засіданнях Верховної Ради України здійснюється народним депутатом України особисто [1]; аналогічний обов'язок закріплено статтею 47 Закону України "Про Регламент Верховної Ради України" [2] та статтею 24 Закону України "Про статус народного депутата України" [3].

У свою чергу, нормою частини 2 статті 19 Основного Закону встановлено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1].

Конституція України, згідно зі статтею 8, має найвищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй [1].

Однак, протягом останніх років у роботі Верховної Ради України виробилася стійка, ганебна практика голосування народними депутатами України за інших від-

сутніх у сесійній залі народних депутатів, використовуючи їх картки, що отримала більш відомий термін «кнопкодавство».

Вважається, що це явище є одним з найширших проявів політичної корупції та кризи парламентаризму в Україні. Відеозаписи пленарних засідань Верховної Ради підтверджують, що доволі часто за мінімально необхідних 226 народних депутатів рішення приймаються 35-40 «кнопкодавами» [4].

У Рішенні Конституційного Суду України від 7 липня 1998 року вказано, що положення частини третьої статті 84 Конституції України щодо здійснення народним депутатом України голосування на засіданнях Верховної Ради України означає його безпосереднє волевиявлення незалежно від способу голосування, тобто народний депутат України не має права голосувати за інших народних депутатів України на засіданнях Верховної Ради України.

Порушення встановленої Конституцією України процедури ухвалення законів та інших правових актів Верховною Радою України є підставою для визнання їх неконституційними (частина перша статті 152 Конституції України) [5].

Нагадаємо, неособисте голосування або «кнопкодавство» у Верховній Раді – злочин та пряме порушення Конституції України, визнане Євросудом з прав людини, але за яке не запроваджено жодної відповідальності.

Разом з цим, злочинність такої практики визнається у низці країн, де за законодавством у зв'язку з неособистим голосуванням депутатів парламенту введена кримінальна відповідальність.

Так, в Ізраїлі та Шотландії неособисте голосування карається в кримінальному порядку (в першому випадку – засудженням до 5 років позбавлення волі), в деяких країнах така поведінка має наслідком позбавлення порушника представницького мандата (Литва, Польща, Словаччина) [4].

У сеймі Республіки Польща зафіксований факт, коли депутатка Малгожата Зверцан під час голосування кандидатури судді Конституційного суду проголосувала двічі – від свого імені й від імені депутата Корнеля Моравецького.

За цей факт прокуратура Варшави порушила кримінальну справу проти М. Зверцан за статтею 271 Кримінального кодексу Польщі, згідно з якою “держслужбовцю, який представив неправду в документі, що має юридичне значення”, загрожує від 3 місяців до 5 років в'язниці [6].

В Україні попри перевищення кількості випадків парламентського “кнопкодавства” аналогічним епізодам у названих державах, разом узятих, жоден народний депутат не поніс будь-якої відповідальності за фальсифікацію результату голосування, незважаючи навіть на очевидні докази.

Актуальність теми даного дослідження зумовлена кризою українського парламентаризму й у зв'язку з цим багаторічною боротьбою журналістів, громадськості та активістів, а також дискусією серед учених, у якій спосіб спонукати народних депутатів України до виконання конституційних приписів про особисте голосування.

Одним із таких способів пропонується ввести кримінальну відповідальність народних депутатів України за неособисте голосування.

Підтвердженням цього є внесення народним депутатом України Л. О. Ємцем законопроекту №8461, який набув широкого розголосу в ЗМІ і зареєстрований у парламенті 8 червня 2018 року.

У цьому законопроекті пропонується доповнити Кримінальний кодекс України (далі – КК) статтею 190-1 (неособисте голосування народного депутата України), в якій передбачено встановлення кримінальної відповідальності за неособисте голосування народним депутатом у вигляді позбавлення волі на строк від трьох до семи років і штрафу в розмірі 10 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [7].

У практиці українського законотворення простежується декілька намагань запровадити кримінальну відповідальність народних депутатів за неособисте голосування.

Серед них необхідно назвати проекти Закону №2064 від 6.02.2015 року (автори – народні депутати України: Юрій Дерев'яно (політична партія “ВОЛЯ”), Борислав Береза (позафракційний) і Володимир Парасюк (позафракційний) [8] та №6260 від 29.03.2017 року (автор Нестор Шуфріч (опозиційний блок) [9], які були зняті з розгляду Верховною Радою.

Разом з цим, 14.06.2018 року народним депутатом Н. І. Шуфрічем внесено законопроект за №8461-1 [10], який зареєстровано у Верховній Раді як альтернативний №8461 і за своїми положеннями є ідентичним законопроекту №6260.

Однак, спосіб унормування запропонованих у проектах новел та деякі положення їхнього змісту викликають зауваження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Вирішенню проблем кримінальної відповідальності народних депутатів за неособисте голосування присвячено незначну кількість досліджень, серед яких слід виділити праці таких учених-криміналістів: Ю. В. Бауліна, М. А. Клименка, М. І. Мельника, М. І. Хавронюка.

Більш конкретно проблемою крими-

нальної відповідальності народних депутатів за неособисте голосування займався М. І. Хавронюк – один із знаних у країні фахівців з питань кримінального та антикорупційного законодавства. Позиція цього вченого полягає в тому, що неособисте голосування народного депутата України охоплюється статтею 366 «Службове підроблення» Кримінального кодексу України: “складання, видача службовою особою [ч. 3 ст. 18 КК України] завідомо неправдивих офіційних документів [примітка до ст. 358 КК України], внесення до офіційних документів завідомо неправдивих відомостей, інше підроблення офіційних документів” [4, 11].

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Наразі зберігається нагальна необхідність наукового обґрунтування доцільності та правомірності притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності за неособисте голосування з огляду, насамперед, на необхідність узгодження з положеннями про депутатську недоторканість та парламентський імунітет, розмежування понять злочину та кримінального проступку, відповідальності можливого співучасника у скоєнні злочину – народного депутата, який передає картку для голосування іншому народному депутатові тощо.

Формулювання цілей статті

Метою пропонованої увазі статті є критичний аналіз положень кримінальної кваліфікації, викладених в одному з останніх, найбільш гучному проекті Закону №8461, висловлення власного погляду щодо місця злочину про неособисте голосування народним депутатом у системі злочинів Особливої частини Кримінального кодексу України.

Виклад основного матеріалу дослідження

Забезпечення здійснення кримінально-правової політики у боротьбі зі злочинністю суспільно небезпечних діянь на законодавчому рівні полягає у криміналізації.

Однією з аксіом кримінально-правової доктрини є те, що криміналізація того чи того діяння має бути обумовлена певними факторами. Інколи ці фактори називають підставами визнання діяння кримінально протиправним.

Говорячи про підстави криміналізації, варто серед них виділити принаймні такі. Насамперед, таке діяння повинно мати достатньо високий ступінь суспільної небезпечності. По-друге, такі діяння повинні бути відносно поширеними. По-третє, ці діяння повинні демонструвати сталу тенденцію до збереження їх кількості або ж навіть до її зростання. По-четверте, ці діяння повинні бути такими, ефективна протидія яким не може здійснюватися засобами інших галузей права. По-п'яте, позитивні соціальні наслідки від криміналізації повинні переважати чи принаймні бути не меншими за негативні наслідки від неї. По-шосте, держава повинна мати людські, організаційні, економічні, майнові та інші ресурси для протидії таким злочинам. Нарешті, по-сьоме, встановлення злочинності такого діяння повинно підтримуватися суспільною свідомістю [12, с.200].

На наш погляд, виходячи з того, що у діях народних депутатів, які голосують за інших депутатів, містяться вищезазнані підстави для їх криміналізації, висновок про злочинний характер неособистого голосування народним депутатом, за чинним КК, є правильним.

На жаль, у пояснювальній записці до законопроекту №8461 відсутній ґрунтовний аналіз щодо доцільності криміналізації діянь неособистого голосування народним депутатом.

Окрім того, у запропонованому Л. О. Ємцем законопроекті не вдалося запобігти суттєвих техніко-юридичних помилок, які зводять нанівець перспективу його прийняття.

Згідно з науковими основами кваліфікації злочину, кваліфікація як певний логічний процес проходить крізь певні етапи, пов'язані із застосуванням злочину. На першому етапі з'ясовуються найбільш загальні ознаки діяння (суспільна небез-

печність, протиправність, вид правопорушення та ін.).

На другому етапі потрібно з'ясувати питання про те, яким розділом КК охоплюється цей злочин [13, с.18].

Як зазначено вище, автор законопроекту №8461 пропонує доповнити КК статтею 190-1 та розмістити її у розділі VII «Злочини проти власності» Особливої частини КК, родовим об'єктом яких є суспільні відносини власності, що охороняються кримінальним законом [14].

Очевидно, що неособисте голосування народним депутатом лише опосередковано може спричинити шкоду власності (праву власності), а загроза названому об'єктові злочину значно звужує можливі негативні наслідки у результаті голосування одного народного депутата за іншого.

Для злочинів проти власності особливе значення має їх предмет, а з об'єктивного боку, більшість із них визначені законодавцем як злочини з матеріальним складом, обов'язковою ознакою яких є спричинення суспільно небезпечних наслідків у вигляді матеріальної шкоди в певному розмірі відносинам власності [13, с.162].

Однак автор законопроекту не враховує ці особливості характеристики злочинів проти власності й не пояснює, яку матеріальну шкоду можуть спричинити народні депутати при неособистому голосуванні.

Згідно зі статтею 12 «Класифікація злочинів» Загальної частини КК залежно від ступеня тяжкості злочини поділяються на злочини невеликої тяжкості, середньої тяжкості, тяжкі та особливо тяжкі злочини.

Запропонована народним депутатом санкція статті 190-1 КК передбачає покарання у вигляді позбавлення волі на строк від трьох до семи років і штрафу в розмірі 10 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, що дає підстави думати про віднесення цього злочину до тяжких злочинів.

Як відомо, одним із основоположних принципів права, який фактично обумовив його виникнення, є принцип справедливості. Справедливість є однією з ключових

засад всієї системи права. Особливе місце посідає цей принцип в праві кримінальному, де однією зі складових принципів справедливості виступає співмірність учиненого особою злочину та призначеного за нього покарання [14].

Думається, що такі широкі межі кримінально-правової санкції у запропонованій статті (позбавлення волі на значний термін і штраф) не гарантують справедливого призначення покарання за його вчинення, а, навпаки, зумовлюють проблеми з реалізацією принципу справедливості.

Крім того, із санкції згаданої статті не зрозуміло, в якості якого покарання – основного чи додаткового – пропонується накладення штрафу.

Якщо основним видом покарання передбачено позбавлення волі, то штраф може бути тільки альтернативним покаранням, оскільки згідно із частиною 4 ст.52 КК за один злочин може бути призначене лише одне основне покарання, передбачене санкцією статті (санкцією частини статті) Особливої частини КК [15].

У такому разі між покараннями необхідно застосувати сполучник «або», що автором законопроекту не передбачено.

Стосовно розміру покарання автор законопроекту, на наш погляд, теж не навів необхідної аргументації.

Згідно із загальними принципами призначення покарання, сила примусу, що міститься в санкції кримінально-правової норми Особливої частини КК, має бути необхідною і достатньою для реалізації завдань, визначених у статті 1 «Завдання Кримінального кодексу України» КК.

Ефективність покарання залежить не лише і не насамперед від суворості санкції кримінально-правової норми, а й від спроможності правоохоронних органів не допустити безкарності злочинних діянь.

«Саме безкарність, — як зазначається в одному з науково-практичних коментарів, — є тим ґрунтом, на якому формується і поширюється правовий нігілізм у суспільстві» [16].

На жаль, чинна процедура притягнення народного депутата України до криміналь-

ної відповідальності є настільки формалізованою, що зводить нанівець спроможність правоохоронних органів не допустити безкарності злочинного діяння.

Отже, на наш погляд, законопроект №8461 є популістським, а в силу допущених автором глибоких техніко-юридичних помилок – безперспективним.

Аналіз вищезазначених законопроектів №2064, №6260, №8461-1 свідчить про більш компетентний, хоча і не беззаперечний, підхід їх авторів до техніко-юридичної кваліфікації та криміналізації діянь народних депутатів за неособисте голосування у Верховній Раді.

Зокрема у законопроекті №2064 запропоновано доповнити Розділ XVII «Злочини в сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної із наданням публічних послуг» новою статтею 365³ такого змісту:

«Стаття 365³ Невиконання народними депутатами України обов'язку щодо особистого голосування у Верховній Раді України

Невиконання народними депутатами України обов'язку особисто брати участь у голосуванні за допомогою електронної системи шляхом використання особистої картки народного депутата (її дубліката) з питань, що розглядаються Верховною Радою України, вчинене, у тому числі, шляхом використання картки іншого народного депутата України (або її дубліката) – карається штрафом від однієї тисячі до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк від двох до п'яти років».

У свою чергу, законопроектом №6260 та №8461-1 передбачено доповнити статтею 351-3 Розділ XV «Злочини проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та злочинів проти журналістів» Особливої частини КК у такій редакції:

“**Стаття 351-3.** Неособисте голосування народного депутата України на засіданнях Верховної Ради України – карається

штрафом в тисячу неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Ті самі дії, якщо вони вчинені повторно – караються арештом на строк до двох років або обмеженням волі на строк до двох років, або позбавленням волі на той самий строк”.

Спільним для трьох вказаних законопроектів є те, що вони розглядаються крізь призму злочинів у сфері службової та професійної діяльності, що важливо для визначення особливого статусу народного депутата України як представницької політичної посадової особи, яка на час дії депутатського мандата перебуває на політичній державній службі [17, с. 72].

У контексті проблеми кримінальної відповідальності за неособисте голосування народним депутатом слід також мати на увазі, що у 2014 році був прийнятий Закон України «Про запобігання корупції», дія якого поширюється, зокрема, на народних депутатів України [18].

З огляду на це, відповідальність за неособисте голосування народним депутатом, на наш погляд, слід розглядати як зловживання владою або службовим становищем, що вже передбачено статтею 364 КК України [14].

Об'єктивний бік зловживання владою або службовим становищем (частина 1 статті 364 КК України) має три обов'язкові ознаки: діяння – використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби, що полягає в певних діях або бездіяльності суб'єкта; наслідки, які полягають у завданні шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян, державним чи громадським інтересам, інтересам юридичних осіб; причинний зв'язок між діянням і наслідками [13, с.513].

Всі ці ознаки притаманні для випадку неособистого голосування народним депутатом.

Відсутність хоча б однієї із зазначених ознак свідчить про відсутність складу злочину, передбаченого ст. 364 КК України.

Зловживання владою – це вчинення службовою особою, яка постійно або

тимчасово виконує функції представника влади, умисного діяння з використанням своїх повноважень, якими вона наділена на підставі законів та інших нормативно-правових актів, усупереч інтересам служби.

Зловживання службовим становищем передбачає, зазвичай, використання службових повноважень, пов'язаних зі здійсненням (реалізацією) повноважень, якими службова особа наділена займаною посадою, всупереч інтересам служби [13, с. 514-516].

Висновки

Аналіз законодавства, що регулює діяльність народних депутатів України у сфері конституційних вимог стосовно особистого ними голосування при прийнятті рішень законодавчим органом, показав, що конституційна й законодавча регламентація таких вимог потребує подальшого розвитку і вдосконалення.

У порівнянні з іншими правовими основами інституту законодавчої діяльності, які є досить детально розробленими у науці й поступово формуються на практиці, правові основи інституту забезпечення особистого голосування народними депутатами не можна визнати достатньо теоретично розробленими та нормативно врегульованими.

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Закон України «Про регламент Верховної Ради України» // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14-15, № 16-17. Ст. 133.
3. Закон України «Про статус народного депутата України» // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
4. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (щодо накладення стягнень на народного депутата України за порушення вимог щодо особистого голосування) [Електронний ресурс]: – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53763 – Назва з екрану.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення частин другої і третьої статті 84 та частин другої і четвертої статті 94 Конституції України (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України) 7 липня 1998 року. Справа N 1-19/98 N 11-рп/98 // Офіційний портал Верховної Ради України zakon.rada.gov.ua/go/v011p710-98.
6. Депутату польського Сейму світить 5 років за кнопкодавство [Електронний ресурс] // Українська Правда. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.pravda.com.ua/news/2016/06/1/711037>.
7. Проект Закону України №8461 від 08.06.2018 «Про внесення змін до Кримінального кодек-

Тому існує нагальна потреба внести зміни до Регламенту Верховної Ради України, затвердженому Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» та прийняти окремий Закон України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо кримінальної відповідальності народних депутатів України за порушення статті 84 Конституції України – неособисте голосування)».

У цих законах необхідно детально врегулювати питання накладення стягнень на народного депутата України за порушення вимог щодо особистого голосування, зокрема механізму, форм та методів його реалізації, а також передбачити застосування крайньої міри примусу народного депутата щодо особистого голосування – введення кримінальної відповідальності за порушення таких вимог.

Що ж до законопроекту №8461, внесеному народним депутатом України Л. О. Ємцем, то він є популістським, а в силу допущених автором глибоких техніко-юридичних помилок – не має перспективи прийняття Верховною Радою України.

Підтвердженням останньої тези висновку свідчить той факт, що на час виходу у світ даної статті законопроект №8461 не внесений до порядку денного Верховної Ради України.

су України (щодо кримінальної відповідальності народних депутатів за неособисте голосування)» // Офіційний портал Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64193.

8. Проект Закону України №2064 від 06.02.2015 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо відповідальності народних депутатів та депутатів місцевих рад за невиконання ними обов'язків щодо особистого голосування). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53927.

9. Проект Закону України №6220 від 29.03.2017 «Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо кримінальної відповідальності народних депутатів України за неособисте голосування)». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61455.

10. Проект Закону України №8461-1 від 14.06.2018 «Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо кримінальної відповідальності народних депутатів за неособисте голосування)». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH6J11AA.html.

11. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / НЗ4 За ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. – 7-ме вид., переробл. та доповн. – К.: Юридична думка, 2010. – 1288 с.

12. Сучасна кримінально-правова система в Україні: реалії та перспективи / Ю. Баулін, М. Буроменський, В. Голина та ін. – К.: ВАТТЕ, 2015. – 688 с.

13. Кримінальне право України: Особлива частина: підручник / Ю. Баулін, В. Борисов, В. Тютюгін та ін.; за ред. проф. В. Тація, В. Борисова, В. Тютюгіна. – 5-те вид., переробл. і доповн. – Х.: Право, 2015. – 680 с.

14. Є. Коваленко, Я. Пилипець. Співрозмірність злочину та покарання як складова принципу справедливості у кримінальному праві / Є. Коваленко, Я. Пилипець // Вісник Кримінологічної асоціації України. – № 8. – С.163-167. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: files.visnikkau.org/200000582.../Visnyk8_18.pdf.

15. Кримінальний кодекс України. Закон від 05.04.2001 № 2341-III (Редакція станом на 14.06.2018) // Верховна Рада України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: zakon.rada.gov.ua/go/2341.

16. Науково-практичний коментар КК України. Наукові записки / Ред. М. І. Мельника. – Т. 21. : Юридичні науки. – С. 129.

17. Александров О. А. Народний депутат України – політична посадова особа / О. А. Александров // Матеріали Міжнародної наукової конференції [Наукові правничі школи Київського національного університету імені Тараса Шевченка], (Київ, 12 жовтня 2005 р.) / [відп. ред. : В. І. Андрейцев]. – К. : Видав.-полігр. центр «Київ. ун-т», 2006. – С. 70-72.

18. Про запобігання корупції: Закон України [прийнято Верховною Радою 14.10.2014 № 1700-VII]. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>