

УДК 343.8

К. А. Автухов, кандидат юридичних наук, науковий співробітник сектору дослідження проблем кримінально-виконавчого законодавства Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності імені академіка В. В. Сташиса НАПрН України, м. Харків

ВІДОМЧІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ У ПРОЦЕСІ РЕФОРМУВАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Проаналізовано значення відомчих нормативно-правових актів у регулюванні кримінально-виконавчих правовідносин. Звернуто увагу на окремі недоліки розроблених відомчих актів у цій сфері. Підкреслено їх значення в здійснюваному реформуванні Державної кримінально-виконавчої служби України.

Ключові слова: джерела кримінально-виконавчого права, установи виконання покарань, Правила внутрішнього розпорядку.

Вітчизняна правова система тривалий час перебуває в стані реформування, що певною мірою відбивається й на стані кримінальної юстиції, та, зокрема, системі виконання покарань. Останні суттєві зміни, що полягали у перейменуванні Державного департаменту України з питань виконання покарань у Державну пенітенціарну службу України та жодним чином не поліпшили стан функціонування центрального органу виконавчої влади з питань виконання покарань, поспішне прийняття низки змін до Кримінально-виконавчого кодексу України (далі – КВК України) та підзаконних нормативних актів, які в подальшому зазнали значної критики як з боку громадськості, так і науковців, – все це дає підстави стверджувати, що реформа правового регулювання кримінально-виконавчих правовідносин відбувається безсистемно та без належного наукового обґрунтування її доцільності.

Разом із цим слід звернути увагу на наявну потребу забезпечення повноцінної охорони прав і свобод кожного громадянина, навіть тих, хто потрапив під вплив кримінально-виконавчої системи. Цим

зумовлюються необхідність дослідження усього можливого інструментарію нормалізації та підтримання законності в процесі виконання кримінальних покарань. Стабільність та цілісність кримінально-виконавчого законодавства повинні відігравати першочергову роль у цьому.

Активний процес «оновлення» кримінально-виконавчого законодавства спостерігався у 2003 р., коли було прийнято КВК України і на реалізацію положень якого на той час Державний департамент України з питань виконання покарань затвердив велику кількість нормативних документів. Тривалий час на рівні відомчого регулювання не відбувалось суттєвих змін, утім, прийняті понад 10 років тому документи останнім часом почали «перезатверджувати» наказами Міністерства юстиції України. Всього прийнято понад 30 «нових» нормативно-правових актів у сфері регулювання кримінально-виконавчих правовідносин. Зокрема, було прийнято такі важливі документи, як Правила внутрішнього розпорядку слідчих ізоляторів, Інструкцію про порядок розподілу, направлення та переведення для відбування покарання осіб, засуджених до позбавлення волі, та низку інших. Подібну нормотворчість доцільно визнати саме як «перезатвердження», адже фактично до тексту цих документів переносяться старі положення з поодинокими редакційними правками, та й то, як показує їх аналіз, ці правки аж ніяк не можна визнати гуманістичними щодо до самих засуджених.

До питання сучасної відомчої нормотворчості в кримінально-виконавчому праві звертались такі науковці, як А. П. Гель, О. М. Джужа, О. Г. Колб, О. В. Лисодед, М. С. Пузирьов, А. Х. Степанюк, М. П. Черненко, І. С. Яковець та ін. Однак постійні зміни у досліджуваній сфері породжують додаткові питання та ставлять нові завдання, які потребують вирішення. Метою даної публікації є розгляд впливу відомчих нормативно-правових актів на процес реформування кримінально-виконавчої системи.

Розпочати варто з визначення місця відомчих актів у системі підзаконного правого регулювання процесу виконання кримінальних покарань.

Підзаконні нормативно-правові акти за своєю суттю є зовнішніми формами вираження нормативних управлінських

рішень – результатів вольового вибору суб'єктом публічного управління певних правил поведінки для об'єктів управління або власного функціонування, способом надання їм загально-обов'язкової сили. Їх змістом виступають прийняті на основі закону рішення органів державної влади та місцевого самоврядування (їх посадових осіб), що визначають характер і порядок взаємин між громадянами та організаціями в суспільстві. Підзаконний нормативно-правовий акт оформляє у заздалегідь визначеному законом порядку завершення тієї чи іншої стадії управління, владно упорядковує суспільні відносини¹.

У свою чергу, за критерієм компетенції правотворчого органу і сфери його дії виокремлюють: 1) загальні (нормативні акти Президента, уряду, іноді центральних органів виконавчої влади, які обов'язкові для виконання на всій території держави); 2) відомчі (нормативні акти органів спеціальної компетенції – міністерств, відомств, які поширюються тільки на організації та осіб даного відомства); 3) локальні (нормативні акти органів місцевого самоврядування і місцевої виконавчої влади, сфера дії яких обмежена відповідною територією, і нормативні акти підприємств, установ, організацій, що діють тільки в межах цих організацій)².

Як визначається в літературі, відомчий акт – підзаконний нормативний акт (указ, інструкція, нормативний наказ та ін.), що видається в межах компетенції того чи іншого органу виконавчої влади (міністерства, комітету, відомства), який містить вторинні (похідні) норми, що розкривають і конкретизують первинні норми, приймаються на їх підставі, спрямовані на їх виконання³.

Отже, однією з основних ознак відомчих актів є розкриття принципів та положень, визначених у законах. Це є загальним та базовим критерієм, який має бути закладений у співвідношення відомчих

¹ Горбунова Л. М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади : монографія / Л. М. Горбунова. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – С. 129.

² Закони та підзаконні нормативно-правові акти [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://enosvita.com.ua/index.php/2012-02-19-13-05-35/875-2012-02-19-14-19-37.html>. – Заголовок з екрана.

³ Нормативно-правові акти центральних органів державного управління як джерело права України / Н. В. Лазнюк // Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр. – 2001. – Вип. 13. – С. 213.

актів міністерств та відомств і прийнятих парламентом законів. Однак у вітчизняній правовій системі доволі часто зустрічаються випадки порушень при виданні як відомчих актів, так і загалом різних підзаконних нормативно-правових актів. Ці порушення пропонується науковцями класифікувати у такий спосіб: а) видання підзаконних актів у випадках, коли даний випадок є сферою регулювання закону; б) видання підзаконних актів у випадках, коли це прямо не передбачено законом (тобто видання підзаконних актів або не передбачено взагалі, або відповідний акт має видавати не той орган); в) видання підзаконних актів, які містять норми, що суперечать закону; г) видання підзаконних актів, яким суб'єкт владних повноважень надає сам собі повноваження, що не надані йому законом; д) видання підзаконних актів, що хоча і не суперечать законові, але неможливі до виконання; е) орган виконавчої влади не видає нормативний акт, коли повинен це робити в силу прямої вказівки закону; є) здійснення нормативного регулювання шляхом видання листів, роз'яснень, методичних вказівок тощо¹.

На жаль, більшість із указаних порушень спостерігаються й у сфері регулювання процесу виконання кримінальних покарань. В умовах спроб реформування кримінально-виконавчої системи ці негативні прояви спричиняють значну шкоду для стабільності функціонування цієї системи. Практика показує, що більшість відомчих актів у сфері виконання покарань приймаються в першому розробленому варіанті без урахування зауважень з боку громадськості чи інших установ. Так, наразі розроблено проект Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань² (далі – Правила), які є базовим підзаконним актом у системі регулювання процесу виконання покарання у виді позбавлення волі. Визнаючи нагальність та всіляко підтримуючи рішення про прийняття нової редакції Правил, не зупиняючись на позитивних аспектах проекту (які безумовно є), окреслимо окремі недоліки та прогалини документа.

¹ Белкін Л. М. Підзаконна нормотворчість органів виконавчої влади як чинник правового нігілізму / Л. М. Белкін // Часоп. Акад. адвокатури України. – 2011. – № 12. – С. 5.

² Правила внутрішнього розпорядку установ виконання покарань [Електронний ресурс] : проект // Державна пенітенціарна служба України. – Режим доступу: <http://www.kvs.gov.ua/peniten/doccatalog/document?id=677558>. – Заголовок з екрана.

Як зазначається, в літературі відомчі акти видаються у випадках, коли в межах сфери відання міністерства, комітету, відомства: а) нечітко, лише у загальних рисах, визначені права і обов'язки суб'єктів; б) є прогалини у певних аспектах взаємовідносин суб'єктів; в) прямо доручено законом (указом, постановою, розпорядженням) видати акт для конкретизації норми закону¹.

Отже, Правила не можуть розширювати та довільно тлумачити норми Конституції та законів України, інших актів законодавства України. Це зумовлено вимогами ч. 3 ст. 63 Конституції України, де закріплено, що засуджений користується всіма правами людини і громадянина, за винятком обмежень, які визначені законом і встановлені вироком суду. У ч. 2 ст. 7 КВК України стверджується, що засуджені користуються всіма правами людини та громадянина, передбаченими Конституцією України, за винятком обмежень, визначених цим Кодексом, законами України і встановлених вироком суду.

Тобто на засуджених поширюється правило: засуджені мають всі права вільних громадян, за винятком обмежень, передбачених КВК України, законами України або вироком суду. Це базове, основне правило.

Крім того, слід звернути увагу, що з наведених норм витікає виключно два джерела обмежень для засуджених: 1) закон; 2) ухвала слідчого судді (суду) або вирок суду. Що ж стосується розуміння необхідного обсягу правообмежень, то вони, як видається, доволі чітко окреслені у практиці Європейського Суду з прав людини, який у рішенні «Хірт проти Сполученого Королівства» (*Hirst v. the United Kingdom*) вказав, що будь-яке обмеження прав повинно бути обґрунтоване, таке обґрунтування може здійснюватись з урахуванням вимог безпеки, частково для попередження злочинів і безладів, і такі обмеження повинні бути невід'ємно пов'язані з умовами ув'язнення (п. 69)².

¹ Лазнюк Н. В. Нормативно-правові акти центральних органів державного управління як джерело права / Н. В. Лазнюк // Держава і право. – 2003. – № 13. – С 217.

² *Hirst v. The United Kingdom*, Application No. 40787/98, Judgement of 24 July 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.humanrights.is/the-human-rights-project/humanrightscasesandmaterials/cases/regionalcases/europeancourtofhumanrights/nr/2604>. – Заголовок з екрана.

Усе наведене має бути базовим, вихідним при визначенні правил поведження та тримання засуджених. Однак окремі положення Правил не відповідають нормам чинного законодавства, міжнародним стандартам та вихідним поняттям і підходам, існуючим у кримінально-виконавчому праві. Для прикладу можна навести п. 2.1 Правил: «Речі, продукти харчування, вироби і речовини, які не передбачені переліком продуктів харчування, виробів і речовин, які можуть отримувати засуджені у посылках (передачах), купувати в крамницях установ виконання покарань та зберігати при собі (додаток 2), у засуджених вилучаються в порядку, передбаченому статтею 102 Кримінально-виконавчого кодексу України та пунктом 11.1 Правил». Він прямо суперечить нормам закону – КВК України. У ст. 107 цього акта встановлено: «4. Засудженим забороняється: придбавати, виготовляти, зберігати і використовувати гроші, цінності, предмети, речі, речовини і вироби, заборонені до використання в колонії». Отже, повинен бути визначений перелік саме заборонених речей, а не навпаки, дозволених, як це зроблено в Правилах. У такому вигляді ця норма грубо порушує законодавство.

Окремі положення Правил установлюють невиправдані обмеження (п. 25.6): «Приймання засуджених у ДІЗО, карцери, ПКТ (ОК) проводиться молодшими інспекторами чергової зміни під керівництвом ЧПНУ або їхніх заступників та документується. Засуджені підлягають повному обшуку. Вони переодягаються в одяг, який закріплений за ДІЗО, карцерами, ПКТ (ОК)». Оскільки чинне законодавство не передбачає особливого одягу для засуджених, які поміщуються в ДІЗО, ПКТ тощо, виникає питання щодо підстав такого нововведення. Чим має цей одяг відрізнятися від установленної форми одягу засуджених та за рахунок яких коштів буде здійснене його придбання?

Аналіз Правил дає підстави стверджувати про наявність і низки прогалин в їх тексті. Так, у розділі XXXII Проекту (особливості тримання засуджених у дільницях посиленого контролю) розробниками не визначено мінімальний строк перебування засудженого у цій дільниці, після спливу якого може бути розглянуто питання про можливість його переведення до дільниці ресоціалізації у порядку зміни умов тримання. Залишилися неврегульованими питан-

ня щодо підстав та порядку надання засудженим передбаченого ч. 6 ст. 151 КВК дозволу (після відбуття 15 років строку покарання) брати участь у групових заходах освітнього, культурно-масового та фізкультурно-оздоровчого характеру, а також процесуального порядку оформлення такого дозволу. Розробники Проекту у цьому розділі взагалі не передбачили можливості та порядку відвідування установ членами спостережних комісій, що прямо суперечить вимогам ч. 2 ст. 25 КВК України.

Нами були названі лише загальні зауваження щодо тексту проекту Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань. Більш детальний аналіз буде проведено після їх затвердження. Однак навіть зазначене, враховуючи ту критику нормативних актів, що були прийняті останнім часом, зокрема, Правила внутрішнього розпорядку слідчих ізоляторів ДКВС, дає можливість зробити висновки про низький рівень якості розроблюваних «оновленою» Державною пенітенціарною службою України нормативно-правових актів.

Останнім часом вищі органи державної влади виявляють політичну волю до реформування кримінально-виконавчої системи та активно діють у цьому напрямі, прикладом чого є прийнятий нещодавно Закон України «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо адаптації правового статусу засудженого до європейських стандартів»¹ від 8 квітня 2014 р., яким внесено суттєві зміни до Кодексу. В таких умовах особливе важливе значення має практична реалізація базових перетворень, і це саме має здійснюватися за нормативної підтримки Міністерства юстиції України. Однак проведене дослідження та низка інших публікацій дає можливість констатувати, що діяльність указанного Міністерства в напрямі регулювання процесу виконання кримінальних покарань складно визнати задовільним, і в сучасних умовах спроб оптимізувати процес виконання кримінальних покарань відомчі акти в більшій мірі його гальмують.

¹ Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо адаптації правового статусу засудженого до європейських стандартів [Електронний ресурс] : Закон України // Верховна Рада України : офіц. веб-портал. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1186-vii>. – Заголовок з екрана.

Проанализировано значение ведомственных нормативно-правовых актов в регулировании уголовно-исполнительных правоотношений. Обращено внимание на отдельные недостатки разработанных ведомственных актов в этой сфере. Подчеркнуто их значение в осуществляемом реформировании Государственной уголовно-исполнительной службы Украины.

Meaning of departmental acts in regulation of the penal legal relations is analyzed. Drew attention to some shortcomings of the developed departmental acts in penal law. Stressed their importance in the ongoing reformation of the State Penitentiary Service of Ukraine.

Рекомендовано до опублікування на засіданні сектору дослідження проблем кримінально-виконавчого законодавства НДІ ВПЗ імені академіка В. В. Сташица НАПрН України (протокол № 8 від 10 квітня 2014 р.)

Рецензент – доктор юридичних наук, професор А. Х. Степанюк.