

УДК 343.8

О.В. ТКАЧОВА, канд. юрид. наук, Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ВПЛИВУ ВІДОМЧИХ НОРМАТИВНИХ АКТІВ НА ПРОЦЕС УДОСКОНАЛЕННЯ КРИМІНАЛЬНО- ВИКОНАВЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Ключові слова: Державна пенітенціарна служба України, Кримінально-виконавчий кодекс України, правила внутрішнього розпорядку

Юридична сила закону як основного джерела права, його місце в системі нормативно-правових актів закріплені в Конституції України. Однією з ознак, яка відрізняє закон від інших нормативно-правових актів, є прийняття його вищим представницьким органом державної влади. Пунктом 3 частини першої ст.85 Конституції України закріплено, що прийняття законів належить до повноважень Верховної Ради України. Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 17.10.2002 р. № 17-рп (щодо повноважності Верховної Ради України) визначення Верховної Ради України єдиним органом законодавчої влади означає, що жоден інший орган державної влади не уповноважений приймати закони.

Ще однією ознакою, яка відрізняє закон від інших нормативно-правових актів, є критерій регулювання найбільш важливих суспільних відносин. Статтею 92 Конституції України визначено коло питань (суспільних відносин), які можуть бути врегульовані виключно законами України. Вища юридична сила закону полягає також у тому, що всі підзаконні нормативно-правові акти приймаються на основі законів і за своїм змістом не повинні суперечити їм. Підпорядкованість таких актів законам закріплена у положеннях Конституції України.

Натомість, останні спроби удосконалення кримінально-виконавчого законодавства шляхом внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України (далі – КВК України) свідчать про недотримання означених принципів та довільне розширення правообмежень засуджених.

Метою статті є окреслення сучасного стану відомчого впливу на процес змін КВК України, визначення вихідних засад співвідношення нормативних актів Міністерства юстиції України (далі – Мінюсту), Державної пенітенціарної служби України (далі – ДПтСУ) та кримінально-виконавчого законодавства, окреслення місця прийнятих зазначеними органами документів в ієрархії нормативно-правових актів та процедури їх узгодження з законодавчими положеннями.

У науці кримінально-виконавчого права теоретичні питання співвідношення закону і підзаконного нормативного акту розглядалось, переважно, достатньо фрагментарно, оскільки цілісного напряму у вивченні взаємодії названих категорій не існує. В різні періоди проводились окремі дослідження співвідношення конкретних видів актів з законом, але в них був відсутній як загальний підхід до аналізу питання, так і єдине розуміння співвідношення закону і підзаконного нормативного акту. Слід відмітити певний вклад в розробку проблеми відомчої нормотворчості та її поєднання з актами законодавства у загальному виді таких вчених, як К.А. Автухов, В.А. Бадира, І.Г. Богатирьов, А.П. Гель, Т.А. Денисова, О.В. Лисодєд, Л.П. Оніка, М.В. Романов, А.Х. Степанюк, С.О. Чебоненко, І.С. Яковець та інших. Однак питання визначення найкращого поєднання базових засад кримінально-виконавчого та трудового права в сфері трудових правовідносин засуджених детально не вивчались.

За загальним правилом, співвідношення закону та підзаконного (відомчого) акту полягає в тому, що закони займають головну роль в системі форм (джерел) права. Разом із тим, важко погодитися з думкою деяких авторів, що закон – це еталон, згідно з яким повинні

формуватися реальні суспільні зв'язки і відносини. Серед системних зв'язків між законом та відомчими нормативними актами можна виділити ієрархічні зв'язки. Вони полягають у тому, що нормативно-правові акти займаючи певне місце у структурі законодавства не можуть суперечити вищим актам. Функціональні ж зв'язки зводяться до того, що між нормами є певна залежність, тобто одна група норм спонукає до дії іншу групу норм [1, с.14–15]. У випадку суперечності норм підзаконного акта нормам закону слід застосувати норми закону, оскільки він має вищу юридичну силу [2]. Якщо відомчий акт спрямовується на конкретизацію закону, тобто переносить зміст норм на конкретні випадки без зміни їх змісту, його виконання не буде суперечити закону.

Дійсно, перш ніж стати юридичною нормою, те чи інше правило поведінки може виступати як філософський, правовий, етичний, політичний чи інший принцип, звичай або традиція. Головним на стадії усвідомлення необхідності регулювання суспільних відносин є юридичний мотив, тобто погляди, уявлення, думки про певну сукупність соціальних зв'язків, визначений варіант поведінки учасників суспільних відносин, що повинні стати загальнообов'язковими правилами поведінки, вміщеними в певному джерелі права, наприклад, у нормативно-правовому акті. Але базуючись на визнанні саме Закону еталоном певних суспільних відносин, можна стверджувати, що підзаконний (відомчий) акт може піддаватися зміні на підставі нової редакції Закону, проте останній не можна корегувати з мотивів його невідповідності акту підзаконному.

Що ж стосується сфери виконання кримінальних покарань, то наведені принципи доволі часто порушуються. Приміром, у вересні 2013 р. до КВК України внесено ряд змін, які здобули вкрай негативну оцінку правозахисників та громадськості: «У пресі чомусь ці зміни розпіарили як «євроінтеграційний закон», прийняття якого вимагала Європа. Проте навіть проект цього закону був далеким від вимог Європи. Це при тому, що в проекті до

першого читання було норм, які мали замилити очі громадськості і журналістам. А саме – дозвіл на користування мобільними телефонами ув'язненим. А коли проект прийняли – ніхто навіть не перевірів – що саме прийняли. І почали жувати дбайливо підготовлену Пенітенціарною службою жуйку – євроінтеграцію та мобілки засудженим» [3]. ДПтСУ, коментуючи названі зміни, підтвердила, що «низка положень, внесених до Кримінально-виконавчого кодексу України, існувала у інших нормативних актах. Разом із тим, європейські стандарти поводження із засудженими вимагають, що усі положення, які закріплюють права засуджених або встановлюють певні обмеження, повинні регулюватися виключно нормами закону. Саме тому певні зміни, внесені зазначеним Законом стосуються конкретизації або упорядкування певних норм КВК України. Разом з тим, Закон містить низку нових положень, спрямованих на подальшу гуманізацію умов перебування в місцях позбавлення волі, у першу чергу, таких уразливих категорій громадян як матері з дітьми та засуджені неповнолітні» [4].

Фактично, до КВК України, прийнятого у 2003 році та уведеному в дію з 01.01.2004 р., додали положення з Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань, що піддавалися останнім змінам ще у 2007 році, та не відображають реального стану справ та спрямування системи виконання кримінальних покарань у напрямі євроінтеграції.

Ми цілком підтримуємо висловлену в літературі думку, що обмеження прав засудженого може бути врегульовано лише законом [5, с.11]. Це положення відповідає ст.63 Конституції України та ст.7 КВК України, в яких закріплюється, що засуджений всіма правами людини та громадянина, передбаченими Конституцією України, за винятком обмежень, визначених цим Кодексом, законами України і встановлених вироком суду. Із цього приводу існують й інші думки. Так, В.І. Селіверстов стверджує про неможливість чіткого й вичерпного окреслення правового становища засуджених на рівні закону [6, с.60]. Він вважає

що, виходячи з об'єктивних можливостей розвитку кримінально-виконавчого законодавства, не можна закріпити весь комплекс прав, обов'язків і законних інтересів засуджених у законах у даний момент, а деякі права й обов'язки засуджених, що конкретизують загальний статус громадян, а тим більше специфічні права й обов'язки щодо відносин, ними опосередковуваних, взагалі навряд чи придатні для закону. Однак, по-перше, у законі можуть бути (і по можливості повинні бути) закріплені всі обмеження у правах людини. Загальна теорія права не поділяє їх на придатні і не придатні для закону, то навряд чи правомірно це робити і в кримінально-виконавчому праві. По-друге, підзаконні акти кримінально-виконавчого права в основному видаються за ініціативою суб'єктів виконання покарань, внаслідок чого в них реалізуються відомчі інтереси, які не завжди відповідають конституційним принципам у сфері виконання покарань. По-третє, потрібно враховувати різницю в можливості контролю за правотворчою діяльністю Верховної Ради України як суб'єкта прийняття законів і нормотворчістю Міністерства юстиції України, акти якого можуть бути недоступними для громадськості. По-четверте, обов'язковість закріплення правообмежень у законі міститься в ряді міжнародних документів. Так, ст.29 Загальної декларації прав людини встановлює, що при здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати лише таких обмежень, які встановлені законом [7, с.23]. По-п'яте, як уже зазначалося, відповідно до ч.3 ст.63 Конституції України засуджені користуються всіма правами людини і громадянина, за винятком обмежень, встановлених законом і вироком суду. Тому кримінально-виконавче законодавство має розвиватися в напрямку визначення прав, обов'язків і законних інтересів не в підзаконних актах, а виключно у законах, що дозволить не лише вдосконалити законодавство, а й наблизити його до міжнародних стандартів.

Однак при цьому слід дотримуватись принципу, висловленого І.С. Яковець, що застосовувані до засуджених правообмеження

мають бути обґрунтованими. Безперечно, обмеження ряду потреб і прав засуджених є невід'ємним елементом позбавлення волі (право на пересування, вибір місця проживання, вільне спілкування тощо); відмова від останніх може викривити сутність і призначення цього виду покарання. Але, з іншого боку, є такі обмеження, які безпосередньо не характеризують сутність покарання, хоча вони у тій чи іншій мірі впливають на обсяг кари. Остання повинна проявлятися у тому або іншому ступені саме фізичної ізоляції при рівності інших умов відбування покарання, що прямо не впливають з неї. Будь-які обмеження матеріально-побутового характеру чи духовної (інтелектуальної ізоляції), виходячи з орієнтування кримінально-виконавчої системи на максимальне усунення різниці між умовами життя в колонії і на свободі, не повинні носити правовий характер, а можуть лише об'єктивно впливати із факту ізоляції [8, с.306].

Тобто, при спробі їх закріплення у КВК України необхідно спочатку довести таку об'єктивність. Це є особливо важливим з урахуванням, що в Україні названий підхід дотримується не завжди: про невідповідність умов тримання засуджених та осіб, узятих під варту, нормам національного законодавства та європейським стандартам неодноразово відзначалося в доповідях Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також у доповідях авторитетних міжнародних інституцій – Комітету ООН проти катувань, Комітету ООН з прав людини, Європейського комітету з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню. Зокрема, вказувалося як на переповненість установ виконання покарань, неналежні кількість та якість продуктів харчування, медичну допомогу, умови перевезення, нестачу денного світла та свіжого повітря, так і на невиправдані режимні обмеження [9].

Що стосується останніх змін – то доцільність їх запровадження викликає серйозні сумніви. Наведемо лише декілька прикладів, на які вже зверталась увага фахівців та право-

захисників. Так, доволі безглуздими названі заборони готувати та вживати їжу у непередбачених для цього місцях, оскільки в установах виконання покарань взагалі місць для приготування їжі не передбачається; користуватися (...) електроенергією (...) поза межами виробничих об'єктів колонії, бо з цієї норми витікає неможливість засуджених голитися електричними бритвами, читати зі світлом тощо у житлових приміщеннях та ряду інших. Зміни до ст.111 Кодексу, що нібито покликані упорядкувати короткочасні виїзди за межі виправних і виховних колоній, насправді фактично позбавляють осіб, які відбувають покарання у виправних колоніях мінімального рівня безпеки можливості отримати дозвіл на короткочасний виїзд за межі колонії у зв'язку з винятковими обставинами. Тобто, це значне звуження правового становища засуджених [3, 10]. Автори проекту посилалися, що виправні колонії мінімального рівня безпеки відповідно до ст.18 КВК України поділяються на виправні колонії мінімального рівня безпеки з полегшеними умовами тримання та виправні колонії мінімального рівня безпеки з загальними умовами тримання. У виправних колоніях мінімального рівня безпеки з загальними умовами тримання відбувають покарання чоловіки, вперше засуджені до позбавлення волі за злочини невеликої та середньої тяжкості, а також жінки, засуджені за злочини невеликої та середньої тяжкості, тяжкі та особливо тяжкі злочини. На думку розробників проекту, засуджені, які відбувають покарання в зазначених установах, являють собою значну суспільну небезпеку, їх особистості належним чином не вивчені. У разі надання таким засудженим короткочасних виїздів існує значний ризик неповернення їх після закінчення строку виїзду, а також вчинення ними нових злочинів.

Насправді, практика надання короткочасних виїздів для зазначеної категорії засуджених бере свій початок ще з радянських часів і довела свою позитивність. За часів незалежності України нам не вдалося знайти інформації хоча б про одиничний випадок,

коли особа, який було надано дозвіл на короткочасний виїзд за межі колонії мінімального рівня безпеки з загальними умовами, не повернулася до місця відбування покарання, хоча, приміром, у період стихійного лиха у Прикарпатті, така практика мала місце доволі поширено. Крім того, слід враховувати, що відповідно до ч.1 ст.111 КВК України, такий дозвіл дається індивідуально, з урахуванням особи та поведінки кожного конкретного засудженого. Це законодавче положення як раз і виключає можливість надання дозволу недостатньо вивченій або небезпечній особі.

І вказаними недоліками останні зміни до КВК України не вичерпуються.

Подібні тенденції зміни законодавчих актів на підставі актів підзаконних продовжуються. Так, у липні 2013 р. на засіданні наукової ради ДПтСУ розглядалося питання планування законотворчої роботи цієї служби. Поміж іншого пропонувалось з метою уникнення існування в одній сфері діяльності двох служб (Державної кримінально-виконавчої служби України як системи органів, установ, закладів та підприємств і Державної пенітенціарної служби України як центрального органу виконавчої влади), внести відповідні зміни до законодавства щодо визначення державної пенітенціарної служби як загальнодержавної системи виконання покарань. Для цього, на думку керівників ДПтСУ слід обрати один з двох можливих варіантів (які, як можна побачити, не мають суттєвої відмінності): I варіант (аналог – Закон України «Про державну податкову службу в Україні»): назву Закону викласти у такій редакції «Про державну пенітенціарну службу в Україні» та тексті закону слова «Державна кримінально-виконавча служба України» замінити словами «державна пенітенціарна служба»; II варіант (аналог – Закон України «Про Державну прикордонну службу України»): назву Закону викласти у такій редакції: «Про Державну пенітенціарну службу України»; та тексті закону слова «Державна кримінально-виконавча служба України» замінити словами «Державна пенітенціарна служба України». При цьому, пе-

рейменувати центральний орган виконавчої влади в Адміністрацію ДПтС України, яка спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції України і реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, виконує правозастосовні та правоохоронні функції, спрямовує, координує та контролює діяльність Державної пенітенціарної служби України.

Інакше кажучи, через невизначеність, створену указом Президента України, пропонується змінити чинні законодавчі акти.

Одним із основних принципів виконання кримінальних покарань, згідно зі ст.5 КВК України, є принцип законності, сутність якого яскраво розкривається в таких положеннях:

1) обов'язковість щодо виконання законів для всіх без винятку установ, організацій, посадових осіб і громадян. Це означає, що законності повинні дотримуватися всі. У цьому принципі виявляється верховенство закону, яке означає, що вся нормотворча діяльність органів держави мусить здійснюватися тільки компетентними органами влади й управління, у межах їхніх повноважень і лише відповідно до змісту й цілей закону;

2) єдність, однотайність у розумінні й застосуванні законів на всій території України;

3) неприпустимість протиставлення законності й доцільності [11, с.134].

Таким чином, ДПтСУ та Мінюст фактично підтвердив нехтування усіма вказаними положеннями. Це виявилось в практичній реалізації норм, які не відповідали чинному законодавству (порушення тези про обов'язковість). Також відмічалась відсутність єдності у розумінні законодавчих положень, а також запровадження окремих правил поведінки з міркувань доцільності.

Підводячи підсумок всьому викладеному, можна констатувати, що нині в Україні не дотримуються базові принципи співвідношення відомчих нормативних актів та законів, спостерігається тенденція перенесення до законодавчих актів положень, існування яких зумовлено виключно міркуваннями доцільності та прощення виконання обов'язків персоналом

органів і установ виконання покарань. Подібні підходи не можна вважати прогресивними та такими, що наближають Державну кримінально-виконавчу службу України до загальновищаних стандартів поведінки з засудженими.

ЛІТЕРАТУРА

1. Демків Р. Я. Закон в системі нормативно-правового регулювання діяльності міліції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових учень» / Р. Я. Демків. – К. : Київськ. нац. ун-т внутр. справ, 2007. – 16 с.

2. Лист Міністерства юстиції України «Щодо порядку застосування нормативно-правових актів у разі існування неузгодженості між підзаконними актами та актами законодавства» : від 30.01.2009 р., № Н-35267-18 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v3526323-09>.

3. Штекель М. Репресивні зміни до виконавчого кодексу протягнули як євроінтеграційні: критичний аналіз Дмитра Гройсмана / М. Штекель [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dumskaya.net/post/represivni-zmini-do-vikonavchogo-kodeksu/author>.

4. З 1 січня 2014 року набувають чинності зміни до Кримінально-виконавчого кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/692543>.

5. Майоров В. В. Соотношение закона и подзаконного акта в исправительно-трудовом праве : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / В. В. Майоров. – К., 2000. – 18 с.

6. Селиверстов В. И. Теоретические проблемы правового положения лиц, отбывающих наказание : монография / В. И. Селиверстов. – М. : Акад. МВД РФ, 1992. – 148 с.

7. Права людини: міжнародні договори України, декларації, документи / упор. Ю. К. Качуренко. – К. : Наук. думка, 1992. – 200 с.

8. Яковець І. С. Об'єкт оптимізації процесу виконання кримінальних покарань та його ці-

льова орієнтація / І. С. Яковець // Часопис Київськ. ун-ту права. – 2013. – № 2. – С. 304–308.

9. Указ Президента України «Про Концепцію державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України» № 631/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/15127.html>.

10. Яковець І. Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до Кримінально-

виконавчого кодексу України щодо порядку та умов відбування покарання», реєстр. № 1131 / Яковець І. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.khpg.org/index.php?do=print&id=1368783475>.

11. Ворушило В. П. Основні принципи законності і дисципліни / В. П. Ворушило // Вісник Запорізьк. юрид. ін-ту. – 1999. – № 4. – С. 132–142.

Ткачова О. В. Сучасні тенденції впливу відомчих нормативних актів на процес удосконалення кримінально-виконавчого законодавства / О. В. Ткачова // Форум права. – 2013. – № 4. – С. 413–418 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_4_70.pdf

Розглянуто сучасні тенденції впливу відомчих нормативних актів на процес удосконалення кримінально-виконавчого законодавства. Встановлено, що нині в Україні не дотримуються базові принципи співвідношення відомчих нормативних актів та законів, спостерігається тенденція перенесення до законодавчих актів положень, існування яких зумовлено виключно міркуваннями доцільності.

Ткачева Е.В. Современные тенденции влияния ведомственных нормативных актов на процесс совершенствования уголовно-исполнительного законодательства

Рассмотрены современные тенденции влияния ведомственных нормативных актов на процесс совершенствования уголовно-исполнительного законодательства. Установлено, что в настоящее время в Украине не соблюдаются базовые принципы соотношения ведомственных нормативных актов и законов, наблюдается тенденция переноса в законодательные акты положений, существование которых обусловлено исключительно соображениями целесообразности.

Tkacheva E.V. Current Trends Influence of Departmental Regulations on the Process of Improving the Penal Legislation

The modern trend of the influence of departmental regulations on the process of improving the penal law is considered. It is established that at the present time in Ukraine are not respected the basic principles of relations departmental regulations and laws, there is a tendency to transfer legislative acts provisions, the existence of which is due solely by considerations of expediency.