

УДК 343.8

*І. С. Яковець*, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник сектору дослідження проблем кримінально-виконавчого законодавства Інституту вивчення проблем злочинності АПрН України, м. Харків

### ДО ПИТАННЯ ЩОДО СУБ'ЄКТІВ ОЦІНКИ ЯКОСТІ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА

*Постановка проблеми.* Правова регламентація суспільних відносин, включаючи й відносини у сфері виконання кримінальних покарань, здійснюється шляхом видання правотворчими органами держави нормативно-правових актів, складовими частинами яких є норми права як загальнообов'язкові, формально визначені правила поведінки. Безпосереднім чинником виникнення правових норм є правотворча діяльність держави, що полягає у прийнятті, зміні або відміні певних правових норм. Саме з юридичних норм, їх змісту розпочинається правовий вплив на суспільні відносини. Ключовим моментом у цьому процесі є якість законодавства, що прямо залежить від того, наскільки норми права правильно враховують закономірності суспільних відносин, що регулюються, наскільки високий рівень загальної і правової культури правотворчого корпусу.

Незважаючи на вагоме значення якості кримінально-виконавчого законодавства для практики його реалізації, ці питання залишаються практично не розробленими на теоретичному рівні. Точніше — у теперішній час у галузі науки кримінально-виконавчого права немає жодної комплексної наукової роботи на цю тематику. Усе це свідчить про актуальність даної теми дослідження.

*Ступінь наукової розробки проблеми.* Окремі аспекти якості кримінально-виконавчого (виправно-трудоного) законодавства були предметом наукових досліджень таких вчених, як І. Г. Богатирьов, Є. М. Бодюл, О. М. Джужа, Т. А. Денисова, О. Г. Колб, І. І. Котюк, О. М. Костенко, А. Х. Степанюк та ін. Але про якість кримінально-виконавчого законодавства зазвичай мова ведеться або у контексті її низького рівня, або ж фахівці обмежуються посиланнями на необ-

хідність удосконалення законодавства, що регламентує процес виконання-відбування покарання, підвищення його якості та ефективності впливу на відносини у цій сфері<sup>1</sup>. Незважаючи на доволі незначну розробленість питань якості кримінально-виконавчого законодавства, ще менш дослідженою є проблема визначення суб'єктів, які мають можливість проводити оцінку якості вже чинного законодавства та створювати у зв'язку з цим юридично значущі наслідки у формі підштовхування відповідних органів і посадових осіб до виявлення законодавчої ініціативи.

*Мета і завдання статті.* Автор не ставить перед собою завдання остаточного та вичерпного розв'язання означених вище проблемних питань, оскільки обмеженість роботи дозволяє лише у загальних рисах окреслити загальні підходи до визначення суб'єктів здійснення оцінки якості кримінально-виконавчого законодавства та встановити їх повноваження по внесенню відповідних пропозицій щодо його удосконалення.

*Виклад основного змісту матеріалу.* У науковій літературі під якістю закону зазвичай розуміють сукупність сутнісних характеристик і здатність закону реально задовольнити суспільні потреби

<sup>1</sup> Див., прим.: Втілення міжнародних стандартів у практику діяльності кримінально-виконавчої системи України: Монографія / А. Х. Степанюк, І. С. Яковець. – Х.: Кроссрод, 2007. – 183 с.; Степанюк А. Х. Необхідність закріплення основних начал кримінально-виконавчої діяльності як принципів кримінально-виконавчого законодавства // Вісн. Запоріж. юрид. ін-ту. – 2001. – № 4 (17). – С. 194–201; Степанюк А. Х. Проблеми теорії і практики виконання покарань (у співавторстві з Батиргарєвою В. С.) // Питання боротьби зі злочинністю: Зб. наук. пр. – Х.: Право, 1998. – Вип. 2. – С. 62–74; Степанюк А. Х., Яковець І. С. Про деякі напрямки політики України щодо реформування кримінально-виконавчої системи // Кримінал. право України: Наук. журн. / Голов. ред. Ю. В. Баулін. – 2006. – № 3. – С. 23–31; Степанюк А. Х., Яковець І. С. Система кримінально-виконавчого законодавства потребує узгодження та доопрацювання // Пенітенціарна теорія і практика. – 2006. – № 6; Фріс Л. П. Кримінально-правова політика української держави: теоретичні, історичні та правові проблеми. – К.: Атіка, 2005. – 332 с.; Ягунов Д. В. Пенітенціарна система України: Історичний розвиток, сучасні проблеми та перспективи реформування: Монографія. – Одеса, 2006. – 443 с.; Проблеми забезпечення прав засуджених у кримінально-виконавчій системі України / В. А. Бадира, О. П. Букалов, А. П. Гель та ін.; За заг. ред. Є. Ю. Захарова; Харк. правозахисна група. – Х.: Права людини, 2009. – 368 с.; Беца О. В. Куди скочується в'язнична система України? [Електронний ресурс] // Інформ. портал Харк. правозахит. групи. – Режим доступу: /http://www.khpg.org.ua/ru/index.php?id=1203066354; та ін.

та приватні інтереси<sup>1</sup>, оскільки одною з головних вимог до закону є те, щоб він не залишався на папері, а застосовувався на практиці.

У теорії права якість закону пов'язується із властивостями або умовами застосування правових норм. Можна вирізнити два аспекти якості законодавства: соціальний, що пов'язаний із його змістом, і юридичний, пов'язаний із формою. Вони полягають в тому, що по-перше, зміст нормативно-правового акта повинен відповідати основним напрямкам розвитку суспільства, по-друге, не менш важливою є відповідність закону реальним умовам життя і певна ресурсозабезпеченість, по-третє, законність нормативно-правового акта, тобто відповідність Конституції України та іншим актам, по-четверте, закони мають бути правовими, тобто відповідати демократії і соціальній справедливості, а також нормам моралі, по-п'яте, відповідність закону розвитку правової системи загалом, її взаємозумовленість з економічною, політичною та соціальною системами.

Якість законодавчих положень можна визначити за низкою стандартних критеріїв. Оскільки досі нема консенсусу щодо стандартів якості законодавства, ряд країн, а також ОБСЄ, визначили перелік стандартів якості законів, який включає: а) стандарти ко-

ристувача — такі, як чіткість, простота і доступність закону для простих громадян та бізнесу; б) стандарти оформлення — такі, як гнучкість та узгодженість з іншими законодавчими актами та міжнародними стандартами; в) юридичні стандарти, зокрема структура законодавчого акта, впорядкованість закону, чіткість викладу норм, термінологія та наявність чіткого юридичного обґрунтування певної дії; г) стандарти дієвості, як-от відповідність норм конкретним проблемам і реальним життєвим умовам; д) економічні та аналітичні стандарти, як-от співмірність користі та витрат, а також оцінка впливу на малий бізнес, конкуренцію, торгівлю; е) стандарти впровадження — практичність, здійсненність, надійність дотримання закону, його сприйняття суспільством і наявність необхідних адміністративних ресурсів<sup>1</sup>.

Торкуючись питань оцінки якості кримінально-виконавчого законодавства, фахівці зазвичай оминають увагою таку обов'язкову складову цього процесу, як суб'єкт оцінки, що є необхідним елементом праввідносин у всіх галузях права, у тому числі й кримінально-виконавчого, хоча в кожній з них його правове становище має свою специфіку. Суб'єкт оцінки якості кримінально-виконавчого законодавства — це орган, посадова особа чи інше формування, які за законом володіють правом проводити визначення якості закону у сфері виконання покарань.

Базуючись на зазначених вище стандартах якості закону, можемо дійти висновку, що якість кримінально-виконавчого законодавства можуть оцінювати: користувачі (особи, яких торкаються положення Закону); виконавці (посадові особи, на яких покладається реалізація законодавчих положень); громадськість; фахівці у галузі права та юридичних стандартів; фахівці у галузі економіки та аналітики. Необхідно відзначити, що перелік суб'єктів оцінки якості законодавства у сфері виконання покарань, їх функції та повноваження не визначені у жодному нормативному акті. Саме це, як видається, й стає підґрунтям для «хаотичних» спроб удосконалення законодавства, поширених у сучасній практиці.

<sup>1</sup> Див., прим.: Міжінституційна угода від 22 грудня 1998 року про загальні правила якості проектування європейського законодавства; Резолюція Ради Європейського Співтовариства (ЄС) від 8 червня 1993 року щодо якості проектування законодавства ЄС.

<sup>1</sup> Див., прим.: Демків Р. Я. Закон в системі нормативно-правового регулювання діяльності міліції: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — К.: Київ. нац. ун-т внутр. справ, 2007. — 17 с.; Демків Р. Я. Якість закону — необхідна умова дії норм права // Наук. вісн. Львів. держ. ун-ту внутр. справ. Серія юридична: Зб. наук. пр. / Голов. ред. В. Л. Ординський. — Львів, 2007. — Вип. 1. — С. 34–40; Джужа О. М., Бодюл Є. М. Кримінально-виконавчий кодекс України в контексті європейської інтеграції // Проблеми пенітенціарної теорії і практики: Щоріч. бюл. — К.: КІОІ КНУВС, 2005. — Вип. 10. — С. 278–282; Оніщенко Н. М. Проблема ефективності законодавства та сучасний розвиток [Електронний ресурс] // Журнал Віче. — Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/607/>; Погребняк С. П. Якість нормативно-правових актів як шлях до зменшення юридичних конфліктів // Соціально-політичні протиріччя та проблеми соціального партнерства: Зб. наук. тез (за матеріалами XVI Харк. політол. читань). — Х.: НЮАУ, 2005. — С. 101–103; Правова держава України: проблеми, перспективи розвитку: Короткі тези доп. та наук. повідомл. республік. наук.-практ. конф., 9–11 листоп. 1995 р. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 1995. — 330 с.; Христова Г. О., Гайдамака І. О. Історія розуміння та особливості сучасного розуміння нормативно-правового акта // Держава і права: Зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. — Вип. 35. — С. 43–48.

Так, за інформацією, розміщеною на офіційному ВЕБ-сайті Державного департаменту України з питань виконання покарань (далі — Департамент), основним органом, який здійснює моніторинг досягнення результатів політики у сфері виконання кримінальних покарань, є саме Департамент. Моніторинг здійснюється шляхом аналізу звітних даних за напрямками діяльності структурних підрозділів Департаменту, у тому числі проводиться аналіз законодавчої діяльності, а результатом такого моніторингу стають законопроекти, розроблені їх же майбутнім виконавцем. Інакше кажучи, нормотворчість Департаменту завжди буде спрямовуватись на користь цієї служби, що не дозволяє визначити його об'єктивно налаштованим суб'єктом оцінки якості кримінально-виконавчого закону.

У свою чергу, Міністерство юстиції України вказує, що саме воно визначене головним розробником проектів законів, що подаються на розгляд Парламенту Президентом та Урядом у сфері прав людини, відносин між державою та громадянином, кримінально-правової політики. З огляду на це одним із важливих напрямів роботи Міністерства юстиції є удосконалення кримінального, кримінально-процесуального та кримінально-виконавчого законодавства. Водночас у іншому розділі офіційного сайту Мін'юсту до основних завдань управління із забезпечення взаємодії з Департаментом віднесено лише внесення на розгляд Кабінету Міністрів України розроблених Департаментом проектів нормативно-правових актів та погодження проектів нормативно-правових актів цього органу, які підлягають державній реєстрації в установленому порядку. За таких формулювань залишається незрозумілим, хто із зазначених органів є основним «монітором» якості законів у сфері виконання покарань.

Міністерством юстиції України 20 серпня 2008 року видано наказ № 1219/7 «Про здійснення експертизи проектів законів та проектів актів Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правових актів, на які поширюється вимога державної реєстрації, щодо відповідності положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини», пунктом 3 якого керівників структурних підрозділів Міністерства юстиції Укра-

їни, визначених відповідальними за здійснення правової експертизи, зобов'язано забезпечити передання копій проектів законів України та проектів нормативно-правових актів, а також супровідних матеріалів до них до Секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини для здійснення правової експертизи, висновків щодо відповідності проектів нормативно-правових актів Конвенції. Але наведена процедура стосується саме проектів законодавчих актів, а не вже чинного законодавства.

Можливості громадськості в оцінці та подальшому вдосконаленні законодавства також є значно обмеженими та переважно носять формальний характер. Зараз в уряді знаходиться без розгляду Проект Положення про електронний реєстр даних про стан і результати проведення громадської експертизи, розроблений Міністерством юстиції України спільно з громадськими організаціями. Це Положення, за задумом його розробників, мало надати можливість сформувати єдиний прозорий депозитарій висновків громадських експертиз та результатів їх впровадження органами державної влади. Проте дотепер це питання не розв'язане. З огляду на відсутність необхідної нормативної бази переважна більшість громадських законодавчих ініціатив та моніторингові здійснюється у рамках різноманітних проектів, які виконуються громадськими організаціями за так звані «грантові» кошти. При цьому аналіз здійснюється лише у межах проекту, а запропоновані зміни переважно зумовлені не намаганнями дійсного поліпшення стану справ, а базуються на завданнях проектної діяльності. Можливість внесення пропозицій громадськими організаціями обмежена ступенем «наближеності» до відповідних структурних підрозділів Міністерства юстиції України чи депутатів Верховної Ради України, у зв'язку з чим більшість ініціатив так і залишається «на папері» та знаходить відображення лише у звітах за результатами виконання проекту.

Засуджені та інші особи, яких безпосередньо торкаються норми кримінально-виконавчого законодавства, не мають навіть і такої можливості, оскільки повністю відсторонені від процесу моніторингу чинних правових норм.

Фахівці відмічають, що законотворення часто оминає професійних розробників-юристів, і тому нерідко закони стають втіленням

політичної волі парламенту. При цьому лишаються поза увагою правова експертиза і принципи системності правового регулювання суспільних відносин. Це призводить до значного погіршення якості законопроектів та інших нормативно-правових актів, які подаються не тільки народними депутатами України, а й Кабінетом Міністрів України. У кращому випадку роль юридичної науки вони вбачають у проведенні наукової експертизи, а коли створюються авторські колективи, то не часто можна побачити доктринальну позицію при розробці моделі й самого нормативно-правового акта<sup>1</sup>. У свою чергу, наукові напрацювання не носять системного характеру, не підпорядковуються єдиній меті. Як наслідок — законодавство оцінюється лише у межах того чи іншого, як правило, дисертаційного, дослідження, результати якого зазвичай залишаються не впровадженими у практику.

*Висновки.* Усе вищевикладене свідчить про фактичну відсутність ефективного механізму оцінки якості кримінально-виконавчого законодавства на сучасному етапі. Наявні в теперішній час у окремих органів, структур чи об'єднань можливості здійснювати подібні функції без упорядкування їх діяльності, створення всеохоплюючої системи контролю за якістю кримінально-виконавчого закону не можуть раціонально використовуватись, оскільки їх нескоординовані потуги лише ускладнюють процес удосконалення правової бази. Вирішити проблему, на нашу думку, можливо лише шляхом запровадження спеціалізації та створення єдиного центру управління процесом оцінки якості законодавства у сфері виконання покарань з налагодженням оперативної взаємодії з цих питань як із представниками суспільства, так і безпосередньо з виконавцями законодавчих приписів.

*Рекомендовано до друку на засіданні сектору дослідження проблем кримінально-виконавчого законодавства ІВПЗ АПРН України (протокол № 5 від 2 вересня 2009 р.).*

*Рецензент — доктор юридичних наук, професор А. Х. Степанюк.*

<sup>1</sup> Оніщенко Н. Державотворення [Електронний ресурс] // Юрид. газ. – 2006. – 28 верес. (№ 18 (78)). – Режим доступу: [http://gender.in.ua/category\\_75\\_full.html](http://gender.in.ua/category_75_full.html).

УДК 343.9.024(4)

*О. Ю. Шостко*, завідувач лабораторії дослідження проблем міжнародного співробітництва у сфері боротьби зі злочинністю Інституту вивчення проблем злочинності АПРН України, м. Харків

### ДІЯЛЬНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ ОРГАНІЗОВАНИЙ ЗЛОЧИННОСТІ В ДЕЯКИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

Реформування органів та установ, що входять до системи кримінальної юстиції України, є першочерговим завданням сучасного етапу розвитку нашої країни. Вивчення зарубіжного досвіду діяльності аналогічних структур сприятиме кращому розумінню традиційного підходу до запобігання і протидії організованій злочинності.

В європейських державах до системи кримінальної юстиції входять поліція, суди, державні обвинувачі, державні захисники, органи виконання покарань, органи пробації, тобто це визначення охоплює практичну діяльність інститутів держави, спрямованих на підтримку соціального контролю, утримання від вчинення злочинів та зменшення злочинності, притягнення до кримінальної відповідальності винних осіб і призначення їм покарань та реабілітаційних заходів. Щодо протидії організованій злочинності, то в кожній країні існує своя специфічна побудова органів, які виконують цю функцію. Розглянемо її більш докладно.

До числа органів і служб, які здійснюють протидію організованій злочинності в *Австрії*, належать три спеціалізованих підрозділи, створені при генеральному директораті громадської безпеки МВС. Це оперативна група з боротьби зі злочинністю, пов'язаною з наркотиками (EBS), оперативна група з боротьби з тероризмом (EBT) і спеціальна оперативна група жандармерії (GEK). У 1993 р. на базі одного з цих підрозділів була сформована оперативна група з боротьби з організованою злочинністю (EDOK), до якої входять більш дрібні оперативні підрозділи. До компетенції EDOK належить здійснення контактів з усіма закордонними відомствами й органі-