



УДК 340.0 (477):343.82

КОНКРЕТИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОСНОВ РАЗВИТИЯ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ УКРАИНЫ В ПОДЗАКОННЫХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТАХ (1996–2005 гг.)

Андрей ОСАУЛЕНКО,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры теории государства и права
Национальной академии внутренних дел

АННОТАЦИЯ

В статье проводится исследование проблемы конкретизации законодательных основ развития уголовно-исполнительной системы Украины в подзаконных нормативно-правовых актах в период с 1996 по 2005 гг. На основании анализа сферы общественных отношений, которые возникали при исполнении и отбывании наказаний, обосновывается важность и необходимость конкретизации законодательных актов при помощи ведомственного регулирования. Обращается особое внимание на тот факт, что в наибольшей степени конкретизации требовало исполнение наказаний в виде лишения свободы, поскольку этот вид наказания продолжает быть наиболее сложной сферой соответствующих общественных отношений.

Ключевые слова: законы Украины, подзаконные акты, ведомственное регулирование, осужденный, уголовно-исполнительная система.

SPECIFICATION OF LEGISLATIVE FRAMEWORK DEVELOPMENT OF CRIMINAL-EXECUTIVE SYSTEM OF UKRAINE IN SUBORDINATE LEGISLATION (1996–2005)

Andrey OSAULENKO,

Candidate of Law Sciences, Docent, Associate Professor of Department of Theory of State and Law
of National Academy of Internal Affairs

SUMMARY

The article provides study of problem on specification of legislative framework development of criminal-executive system of Ukraine in subordinate legislation within period from 1996 to 2005. Based on analysis of area of social interactions that occurred at execution and service of sentences, importance and necessity of specification of legislation by means of institutional regulation is substantiated. Special attention is drawn to the fact that the fullest extent of specification was required by execution of sentences in the form of penal custody, since this type of punishment remains to be the most complex area of corresponding social interactions.

Key words: laws of Ukraine, subordinate legislation, institutional regulation, convict, criminal-executive system.

Постановка проблемы. Период времени с 1996 по 2005 гг. характеризовался принятием ряда важных законодательных актов в украинском государстве, которые стали основой для дальнейшего усовершенствования уголовно-исполнительной системы (далее – УИС). С целью конкретизации законов Украины в сфере исполнения наказаний был принят ряд ведомственных подзаконных актов, детализирующих процедуру исполнения наказаний, порядок осуществления общеобразовательного обучения и профессиональной подготовки осужденных, медико-санитарного их обеспечения. По нашему мнению, качество подзаконных нормативно-правовых актов существенно влияло на эффективность исполнения наказаний.

Состояние исследования. В юридической науке вопросы развития уголовно-исполнительного законодательства Украины рассматривались

в работах таких ученых, как А. Беца, И. Богатырев, Е. Бодюл, Т. Денисова, А. Джужа, А. Колб, В. Корчинский, И. Оксенчук, М. Пузырев, А. Радов, А. Северов, В. Синев, А. Степанюк, С. Фаренюк, О. Шкуга, И. Яковец, М. Яцишин и других. В то же время недостаточно исследованными остаются историко-правовые вопросы подзаконного ведомственного регулирования функционирования УИС.

Целью и задачей статьи является проведение исследования проблем конкретизации базовых законодательных актов в подзаконных нормативно-правовых актах в период с 1996 по 2005 гг.

Изложение основного материала. Анализ сферы отношений, которые возникают при выполнении всех видов уголовных наказаний, дает основание сделать вывод, что они характеризуются сложностью и многогранностью. Особенно это касается отношений, возникающих при выполнении уголовных

наказаний в виде лишения свободы. Поэтому обеспечить правовое регулирование этих общественных отношений лишь с помощью, прежде всего, Уголовно-исполнительного Кодекса, других законов в области регулирования исполнения и отбывания наказаний, а также законов других отраслей законодательства, практически невозможно.

Мы разделяем мнение тех авторов, которые считают, что для применения закона в некоторых случаях необходима его конкретизация – принятие более конкретных нормативно-правовых (далее – НПА) актов, которые определяли бы процедуру реализации базовых законодательных актов и создавали необходимые условия для индивидуализации и дифференциации исполнения уголовных наказаний, а также обеспечивали бы процедуру принятия индивидуальных правоприменительных решений. В этих случаях подзаконный



(в том числе и ведомственный) акт является тем звеном, без которого закон иногда не может в полном объеме быть применен на практике [1, с. 6]. Общим для всех подзаконных НПА является то, что последние основаны на законе и не должны ему противоречить. В то же время подзаконные НПА имеют определенные особые черты, которые отличают их от других правовых актов.

Подзаконное регулирование функционирования УИС в течение выбранного нами периода осуществлялось сначала МВД Украины, поскольку органы и учреждения исполнения наказаний до марта 1999 г. находились в его структуре, а затем Государственным департаментом Украины по вопросам исполнения наказаний (далее – Департамент) как центральным органом исполнительной власти. Одновременно подзаконное регулирование исполнения и отбывания наказаний осуществлялось не только вышеупомянутыми, но и другими заинтересованными органами государства. Поэтому эта группа подзаконных актов наиболее часто называлась межведомственными НПА.

Большинство ведомственных НПА, с помощью которых регламентировались порядок и условия исполнения и отбывания наказаний, являлись результатом самостоятельной нормотворческой деятельности центральных органов исполнительной власти (начала МВД, а затем Департамента). Как отмечалось выше, межведомственные НПА принимались несколькими органами государства с учетом предоставленных им полномочий и осуществляли правовое обеспечение того или иного направления деятельности УИС. Анализ межведомственных НПА, которые были изданы в исследуемый нами период, дает основание сделать вывод, что они, как правило, касались вопросов медицинского обслуживания осужденных, организации их общеобразовательного и профессионального обучения, материально-бытового обеспечения, труда и трудовой занятости, а также конкретизировали освобождение от отбывания наказания осужденных и их дальнейшую социальную адаптацию.

Изложенное дает основание классифицировать ведомственные акты по двум критериям:

а) компетенция нормотворческого органа;

б) сфера действия акта.

С учетом цели этой статьи нам необходимо определиться со степенью конкретизации положений, прежде всего, Уголовно-исполнительного кодекса Украины [2] (далее – УИК Украины) и некоторых других законов в текстах подзаконных НПА. С этой целью мы рассмотрим отдельные теоретические положения о соотношении законов и подзаконных НПА.

Несмотря на то, что принципиальные положения исполнения и отбывания наказаний предусмотрены в УИК Украины и некоторых других законах нашего государства, для ведомственного правового регулирования остается достаточно широкий спектр вопросов. Достаточно сказать, что в исследуемый нами период 28 статей УИК Украины имели прямую ссылку на НПА Департамента.

В связи с вышеупомянутыми факторами совершенствование нормотворческой деятельности указанных государственных органов стало приобретать большое практическое значение.

Вышесказанное в наибольшей степени касалось регулирования исполнения и отбывания наказаний в виде ограничения (3 статьи) и лишения (24 статьи) свободы на уровне подзаконных НПА.

Одновременно следует отметить, что подзаконные НПА, в первую очередь, ведомственные, в период пребывания Украины в составе СССР достаточно часто превышали свою нормотворческую компетенцию и ограничивали права и свободы граждан, включая осужденных. В связи с этим 3 октября 1992 г. был издан Указ Президента Украины № 493/92 «О государственной регистрации нормативно-правовых актов министерств и других органов исполнительной власти» (с изменениями от 21.05.1998 г.) [3]. Согласно этому приказу было предусмотрено проведение государственной регистрации НПА, которые издаются органами исполнительной власти и затрагивают права, свободы и законные интересы граждан или имеют межведомственный характер.

Объем статьи не позволяет охарактеризовать хотя бы половину подзаконных НПА, которые регулировали функ-

ционирование УИС Украины в период с 1996 по 2005 гг. В связи с этим для осознания общей картины подзаконного регулирования того времени, мы выделим лишь те подзаконные НПА, которые, по нашему мнению, являлись ключевыми.

Анализ сущности всех видов уголовных наказаний, предусмотренных в Уголовном кодексе Украины (далее – УК Украины), дает основания сделать вывод, что наиболее сложным и многообразным является выполнение наказаний в виде лишения свободы. Несмотря на то, что непосредственно лишению свободы посвящено 66 статей в УИК Украины (больше, чем всем другим видам наказаний, вместе взятым), именно этот вид наказаний нуждался в наибольшей конкретизации с помощью подзаконных нормативно-правовых актов с целью недопущения нарушений законности при его исполнении. В частности, в разделе III УИК Украины имели место 24 ссылки на ведомственное регулирование.

Важно подчеркнуть, что в системе ведомственного регулирования исполнения и отбывания наказаний в виде лишения свободы важную роль на протяжении существования сначала исправительно-трудовой, а затем уголовно-исполнительной системы играли и играют приказы об утверждении Правил внутреннего распорядка учреждений исполнения наказаний (далее Правила). Эти приказы были комплексными НПА, которые регистрировались в Министерстве юстиции нашей страны, а также конкретизировали и детализировали положения раздела III УИК Украины.

Особое внимание необходимо обратить на соответствующий приказ Департамента № 275 от 25 декабря 2003 г. «Об утверждении Правил внутреннего распорядка учреждений исполнения наказаний» [4]. Этот приказ был подписан за семь дней до вступления в силу УИК Украины.

До принятия указанного кодекса, в период действия Исправительно-трудового кодекса (далее – ИТК) Украины содержание указанных Правил менялось несколько раз, соответственно, менялось и отношение к роли Правил в регулировании наказаний в виде лишения свободы как со стороны ученых, так и практиков.



Анализ содержания Правил, которые были утверждены после вступления в силу УК Украины, дал основание для вывода, что эти Правила учли недостатки предыдущих, а их содержание в более полной мере выполняло функцию конкретизации норм УИК Украины, не ограничивая при этом правовой статус осужденных. Правила конкретизировали регламентацию основных вопросов деятельности исправительных учреждений, обеспечивающих порядок и условия исполнения и отбывания наказаний и раскрывали особенности условий содержания различных категорий осужденных, а также перечень предметов и вещей, которые не запрещены к использованию осужденными. Другими словами, Правила конкретизировали значительное количество статей УИК Украины. Примером такой конкретизации может стать ст. 102 УИК Украины, согласно которой Департаментом (в данном случае Правилами, утвержденными соответствующим приказом) определяется: порядок проведения обысков и осмотров осужденных, а также помещений, в которых они находятся (ч. 5), осмотр граждан, их вещей, транспортных средств, находящихся на территории колонии (ч. 6), перечень и количество предметов и вещей, которые осужденные могут иметь при себе (ч. 7). Значительное количество вышеупомянутых норм носили преимущественно процедурный характер и в юридические литературы, как правило, называются процессуальными или технико-юридическими [5, с. 280–281].

По нашему мнению, среди ведомственных подзаконных актов определенного нами периода особого внимания заслуживают те из них, которые конкретизировали ст. 86 УИК Украины, согласно которой вид колонии, в которой осужденные к лишению свободы отбывают наказание, определяется не судом, как это было раньше, а Департаментом. Эта правовая норма была принята на основании рекомендательных норм международных стандартов по исполнению наказаний и опыта исполнения наказаний в отдельных прогрессивных зарубежных странах (например, США и Канады) [6, с. 267–302], в которых считается, что именно органы пенитенциарной (уголовно-исполнительной) системы могут наи-

более точно определить осужденному к лишению свободы вид исправительного колонии.

Такой порядок распределения осужденных начал действовать еще до принятия УИК Украины, после принятия нового УК и внесения изменений в действующий тогда ИТК Украины.

Согласно действующему на тот момент ИТК Украины, с целью своевременного направления лиц, осужденных к лишению свободы, из следственных изоляторов в уголовно-исполнительные учреждения, совершенствования порядка их распределения, упорядочения их направления в учреждения соответствующего уровня безопасности Департаментом был издан приказ № 157 от 30.08.2001 г. «Об утверждении Инструкции о порядке распределения и направления лиц, осужденных к лишению свободы, из следственных изоляторов (тюрем) в исправительно-трудовые учреждения и Положения о комиссии по вопросам распределения и направления лиц, осужденных к лишению свободы, из следственных изоляторов (тюрем) в уголовно-исполнительные учреждения». Этот приказ был согласован с Генеральной Прокуратурой и 20 сентября 2001 г. зарегистрирован в Министерстве юстиции Украины.

Вышеупомянутый приказ утратил силу 16 декабря 2003 г. на основании другого приказа Департамента – № 261 [7]. В то же время принципиальных изменений и дополнений новая Инструкция не содержала и конкретизировала и детализировала положения ст. 18 и ст. 86 УИК Украины.

Согласно п. 1.3 этой Инструкции, распределение и направление осужденных к лишению свободы лиц осуществляется на основании ст. 12 УК Украины и соответствующих статей УИК Украины по индивидуальным или персональным нарядам. Этим же приказом с целью реализации принципов законности и справедливости было утверждено Положение «Об апелляционной комиссии Государственного Департамента по вопросам исполнения наказаний по вопросам распределения, направления и перевода для отбывания наказания лиц, осужденных к лишению свободы». Указанная апелляционная комиссия должна была рассматривать заявления и жалобы осужденных, кото-

рые не согласны с решением комиссии по их распределению.

При нахождении лиц в местах изоляции важную роль играет и их субъективное право на обращение. Именно с целью конкретизации законов Украины «Об обращениях граждан» и «О предварительном заключении» 4 мая 2002 г. был принят Приказ Департамента № 111 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан, их личного приема в органах и учреждениях исполнения наказаний». Это приказ был зарегистрирован 27 мая 2002 г. под № 455/6743 и конкретизировал вышеупомянутые вопросы в отношении лиц, осужденных к отдельным видам уголовных наказаний или находившихся в следственных изоляторах.

С целью конкретизации Закона Украины «Об образовании» был издан совместный приказ Министерства образования и науки Украины и Департамента от 1 марта 2002 г. № 154/55, которым регламентировались организация деятельности общеобразовательных учебных заведений учреждений исполнения наказаний, условия обучения и получения базового и полного общего среднего образования лицами, осужденными к лишению свободы.

Эффективность функционирования УИС в значительной степени зависела и от результатов успешной социальной адаптации осужденных после освобождения. Под социальной адаптацией в юридической литературе понимается приспособление личности к социальной среде, усвоение ею правил, норм, социальных позиций, установок, характерных для данной среды, приобретение навыков, позволяющих нормально жить бывшему лишенному свободы в обществе свободных людей. Для решения задач адаптации 10 июля 2003 г. был принят соответствующий закон [8].

С целью конкретизации этого закона 12 декабря 2003 г. был издан совместный приказ Департамента, МВД Украины и Министерства труда и социальной политики № 250/1562/342 «О порядке взаимодействия органов и учреждений исполнения наказаний, территориальных органов внутренних дел и центров занятости населения по предоставлению лицам, освобожденным от отбывания наказания, помощи в трудовом



и бытовом устройстве, социальной адаптации», который конкретизировал процедуру решения ряда вопросов, связанных с социальной адаптацией граждан после освобождения. Незадолго до этого, 4 ноября 2003 г. совместным приказом МВД Украины и Департамента № 1303/203 была утверждена Инструкция об организации осуществления административного надзора за лицами, освобождаемыми из мест лишения свободы. Эта инструкция способствовала процессу социальной адаптации лиц, которым был установлен административный надзор.

Эффективность функционирования УИС также зависела и от надлежущего медицинского обслуживания. С целью конкретизации Закона Украины «Основы законодательства Украины о здравоохранении» Департаментом совместно с Министерством здравоохранения Украины только в течение 2000–2005 гг. был издан ряд совместных приказов, направленных на улучшение качества лечения спецконтингента и санитарно-эпидемиологическое его обслуживание. Среди этой группы межведомственных приказов, по нашему мнению, следует выделить наиболее важные.

Особое место среди вышеупомянутой группы приказов занимал приказ Департамента и Министерства здравоохранения Украины № 3/6 от 18 января 2000 г., которым был утвержден порядок медико-санитарного обеспечения осужденных и ряд инструкций и типичных правил, регламентирующих указанную деятельность. Среди других подзаконных актов следует выделить Положение о государственной санитарно-эпидемиологической службе в уголовно-исполнительной системе (утверждено Приказом Департамента № 224 от 1 декабря 2003 г.), Инструкцию об организации антиретровирусной терапии больных ВИЧ-инфекцией / СПИДом лиц, содержащихся в учреждениях исполнения наказаний и следственных изоляторах (утверждена совместным Приказом Департамента и Министерства здравоохранения № 186/607 от 15 ноября 2005 г.).

Выводы. Таким образом, с целью конкретизации законов Украины, которые прямо или косвенно регулировали исполнение наказаний в период

с 1996 по 2005 гг., было необходимо издать ряд ведомственных подзаконных актов, которые, по нашему мнению, способствовали успешному выполнению вышеуказанных задач. Современная практика исполнения и отбывания наказаний по мере дальнейшего усовершенствования законодательных основ развития УИС Украины также требует дальнейшего усовершенствования подзаконного ведомственного регулирования.

Список использованной литературы:

1. Братусь С.Н., Казьмин И.Ф., Попова В.И. Ведомственные нормативные акты: понятие и основные проблемы. *Закон и ведомственные нормативные акты в СССР*. Москва, 1989. С. 3–10.

2. Кримінально-виконавчий кодекс України : від 11.07.2003 р. № 1129-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 3-4. Ст. 21.

3. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Указ Президента України від 03.10.1992 р. № 493/92. Дата оновлення: 21.05.1998. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/493/92> (дата звернення: 30.08.2019).

4. Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань : Наказ державного департаменту з питань виконання покарань від 25.12.2003 р. № 275. Дата оновлення: 10.04.2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1277-03/ed20070410> (дата звернення: 30.08.2019).

5. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник. 2-ге вид. Київ : Алтера ; ЦУЛ, 2011. 520 с.

6. Пузирьов М.С. Порівняльний аналіз виконання покарання у виді позбавлення волі на певний строк в Україні та зарубіжних країнах : монографія. Київ : ВД «Дакор», 2018. 514 с.

7. Про затвердження Інструкції про порядок розподілу, направлення та переведення для відбування покарання осіб, засуджених до позбавлення волі, Положення про комісію з питань розподілу, направлення та переведення для відбування покарання осіб, засуд-

жених до позбавлення волі, Положення про Апеляційну комісію державного департаменту України з питань виконання покарань з питань розподілу, направлення та переведення для відбування покарання осіб, засуджених до позбавлення волі : Наказ державного департаменту з питань виконання покарань від 16.12.2003 р. № 261. Дата оновлення: 19.10.2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1270-03/ed20081019> (дата звернення: 30.08.2019).

8. Про соціальну адаптацію осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк : Закон України від 10.07.2003 р. № 1104-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 6. Ст. 39.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Осауленко Андрей Александрович – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории государства и права Национальной академии внутренних дел

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Osauleiko Andrey Aleksandrovich – Candidate of Law Sciences, Docent, Associate Professor of Department of Theory of State and Law of National Academy of Internal Affairs

reann@ukr.net