

М.М. ЯЦИШИН

Президентські правові ініціативи з удосконалення кримінально-виконавчої системи України

Анотація

У статті на основі законів України, указів Президента України з організаційних питань діяльності кримінально-виконавчої системи, узагальнення наукової юридичної літератури проаналізовано становлення цієї важливої галузі правовідносин у процесі державотворення. Основну увагу зосереджено на законодавчих актах, що регулюють порядок виконання і відбування покарань, соціальної адаптації звільнених від відбування покарання, націлюють на приведення умов тримання засуджених в Україні у відповідність до вимог міжнародних стандартів.

Ключові слова: президентська правова ініціатива, кримінально-виконавча система, соціальна адаптація, міжнародні стандарти.

Annotation

President law initiatives in improving criminal-executive system of Ukraine

In the article on the basis of laws of Ukraine, president's decrees on organizational questions of criminal executive system functioning, generalization of scientific judicial literature the formation of this important branch of legal relations in the process of state forming is analyzed. Main attention is concentrated on legislative acts, which regulate manner of executing and serving sentences, social adaptation of discharging of serving sentence, takes aim in bringing of keeping convict in Ukraine in accordance with international standards claims.

Keywords: president law initiatives, criminal executive system, social adaptation, international standards.

Реалізація державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та реформування Державної кримінально-виконавчої служби України стали важливим компонентом українського державотворення. У цьому процесі важлива роль відводиться президентській законотворчій та правовій ініціативі, оскільки Президент України на основі

та на виконання Конституції (ст. 106) і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України, та підписує закони, прийняті Верховною Радою України, в тому числі й ті, що є предметом даного дослідження.

Щоправда, в історико-правознавчій науковій літературі з цього приводу висловлюється чимало полемічних суджень, зокрема, щодо взаємовідносин між гілками вищої законодавчої, виконавчої та представницької влади і їх повноважень по створенню законодавчої і нормативно-правової бази кримінально-виконавчої системи України. Так, наприклад, відомий вчений-кримінолог О.М. Литвак вважає, що, затверджуючи 25 червня 1993р. постанову «Про державну програму боротьби зі злочинністю», з детальним розглядом організаційно-правових та технічних заходів терміном до 1995р., Верховна Рада України, як це вже було неодноразово, взяла на себе функції Президента України та Кабінету Міністрів. Не випадково наступну Комплексну цільову програму боротьби зі злочинністю на 1996-2000 рр. затвердив згідно з Конституцією України Президент України [1, с.84].

Натомість наукові праці С.С. Алексеєва, В.А. Бадири, І.Г. Богатирьова, О.В. Беци, Є.М. Бодюла, О.М. Джужи, О.Г. Колба, А.Х. Степанюка, В.М. Трубникова, Т.А. Шулежко, І.С. Яковець та ін., що складають наукову основу законодавчої і нормативно-правової бази кримінально-виконавчої системи, обстоюють думку про єдність основних принципів правотворчості; ієрархічність нормативно-правових актів; їх узгодженість; деталізацію одних актів іншими; охорону приписів одних нормативних актів іншими [2, с.30-33].

Метою цієї статті є визначення законотворчої і нормотворчої ініціативи Президента України з актуальних питань виконання і відбування покарань. При цьому головна увага зосереджена на узгодженості указів та розпоряджень Президента України з Основним Законом держави – Конституцією України, кримінально-виконавчим законодавством України (КВК України), іншими актами законодавства, а також чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

З урахуванням поставленої мети й особливостей дослідження теми та стану її наукової розробки, для вирішення визначені такі завдання:

- встановити відповідність указів Президента України основним завданням державної політики у сфері виконання кримінальних покарань;
- охарактеризувати тематичну спрямованість нормативно-правових актів, прийнятих Президентом України, у даній галузі виконавчого права, їх актуальність та своєчасність;
- розкрити зміст та структуру основних президентських указів, що стосуються:
 - а) організаційних засад діяльності кримінально-виконавчої системи України;
 - б) виконання і відбування усіх видів покарань;
 - в) виконання та відбування покарань, не пов'язаних із позбавленням волі;
 - г) виконання та відбування покарання у виді позбавлення волі;
 - д) звільнення від відбування покарання;
 - е) здійснення амністії, помилування;
 - ж) соціальної адаптації звільнених від відбування покарання;
- визначити відповідність президентських нормативно-правових актів міжнародно-правовим актам, зокрема, Загальній декларації прав людини, Конвенції про захист прав людини і основних свобод, Основним принципам поводження з в'язнями, Європейським пенітенціарним правилам і ін.;
- виявити ефективність нормативно-правових актів Президента України в реформуванні кримінально-виконавчої служби.

Як відомо, базою всього нашого законодавства, в тому числі й кримінально-виконавчого, є Конституція України. Вона визначає основи суспільного ладу і політики країни, конституційні принципи державного управління, права, свободи і обов'язки громадян України, у тому числі засуджених до покарань (наприклад, статті 62-64, 68). Стаття 92 Конституції України встановлює, що виключно законами України визначаються організація й діяльність органів і установ виконання покарань, тільки законом оголошується амністія. Згідно зі ст. 106 Конституції України до компетенції Президента України відноситься здійснення помилування.

Президентська законотворча ініціатива суттєво вплинула на кодифікацію кримінально-виконавчого законодавства. Основним законом, що регламентує

порядок і умови виконання та відбування кримінальних покарань з метою захисту інтересів особи, суспільства і держави шляхом створення умов для виправлення і ресоціалізації засуджених, запобігання вчиненню нових злочинів як засудженими, так і іншими особами, а також запобігання тортурам та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню із засудженими, став Кримінально-виконавчий Кодекс України, який був прийнятий Верховною Радою України, підписаний Президентом України 11 липня 2003 року та набув чинності з 1 січня 2004р.

Згідно зі ст. 1 Кодексу основними завданнями кримінально-виконавчого законодавства України є визначення принципів виконання кримінальних покарань, правового статусу засуджених, гарантій захисту їхніх прав, законних інтересів та обов'язків; порядку застосування до них засобів впливу з метою виправлення і профілактики асоціальної поведінки; системи органів і установ виконання покарань, їх функцій та порядку діяльності; нагляду і контролю за виконанням кримінальних покарань, участі громадськості в цьому процесі; а також регламентація порядку і умов виконання та відбування кримінальних покарань; звільнення від відбування покарання, допомоги особам, звільненим від покарання, контролю і нагляду за ними.

Коментуючи цю статтю, провідні фахівці Інституту вивчення проблем злочинності Академії правових наук України А.Х. Степанюк і І.С. Яковець наголошують на тому, що КВК України визначає не лише задачі кримінально-виконавчого законодавства, але й мету, проводячи між ними розмежування.

На відміну від діючого раніше виправно-трудового законодавства, яке регулювало виконання лише тих покарань, які були поєднані із заходами виправно-трудового впливу (праця, соціально-виховна робота, загальноосвітнє та професійно-технічне навчання) КВК України предметом свого регулювання має виконання всіх видів покарань, перелічених у ст. 51 КК України, як поєднаних, так і не поєднаних із заходами виправного впливу.

Науковці звертають увагу й на те, що у ч. 1 ст. 1 КВК України вживається поняття «виконання покарання», а не «виконання вироку». Ці поняття не є тотожними оскільки виконання вироку – це стадія кримінального процесу для

якої характерною є діяльність суду по зверненню вироку до виконання та судовий контроль за виконанням покарання, а виконання покарання – це діяльність уповноважених державою органів, що здійснюється відповідно до приписів, встановлених кримінально-виконавчим законодавством, виконувати обов'язки, утримуватись від заборонених дій, здійснювати права, передбачені для них Конституцією України [3, с.6-8].

Підсумовуючи вищевикладене в плані мети кримінально-виконавчого законодавства, можна констатувати про прагнення держави встановити чітку регламентацію порядку та умов відбування і виконання кримінальних покарань, закріпивши законодавчо захист інтересів особи, суспільства та держави. У цьому контексті законні інтереси – це закріплені в правових нормах конкретної дії прагнення особи, суспільства та держави до володіння тими чи іншими благами.

Такі норми кримінально-виконавчого права містяться в указах та інших актах Президента України. Так, наприклад, на підставі Указів Президента України від 22 квітня 1998р. № 344/98, від 12 березня 1999р. №248/99, від 12 червня 2000р. №786/2000 був створений Державний департамент України з питань виконання покарань (далі – Департамент) та визначено його спеціальний статус як центрального органу виконавчої влади, який безпосередньо реалізує єдину державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, в тому числі і в частині захисту інтересів особи, суспільства та держави [4, с.265-266].

З метою дальшого реформування системи виконання покарань, відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з утворенням Державного департаменту України з питань виконання покарань», Президент України видав Указ «про виведення Державного департаменту України з питань виконання покарань з підпорядкування Міністерству внутрішніх справ України» від 12 березня 1999 року №248/99, яким постановив:

1. Вивести Державний департамент України з питань виконання покарань з тимчасового підпорядкування Міністерству внутрішніх справ України.

2. Внести до Указів Президента України такі зміни:

1) у частині першій статті 1 Указу президента України від 22 квітня 1998 року №344 (344/98) «Про утворення Державного департаменту України з питань виконання покарань» слова «з тимчасовим підпорядкуванням його цьому Міністерству» виключити;

2) пункт 1 Положення про Державний департамент України з питань виконання покарань, затвердженого Указом Президента України від 31 липня 1998 року №827 (827/98), викласти в такій редакції:

«Державний департамент України з питань виконання покарань є центральним органом виконавчої влади, який безпосередньо реалізує єдину державну політику у сфері виконання кримінальних покарань» [4, с.265-266].

Відповідно до ст. 7 Закону України «Про державну кримінально-виконавчу службу України» від 23 червня 2005р., центральний орган виконавчої влади з питань виконання покарань – Департамент утворюється, реорганізується та ліквідується Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. Визначаючи його повноваження по організації діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України. Президент України водночас наділив цей орган статусом законо- і нормотворчої ініціативи: узагальнення практики застосування законодавства з питань, що стосуються завдань Державної кримінально-виконавчої служби, розробку пропозицій по його удосконаленню і поданням їх на розгляд відповідно Президенту України чи Кабінету Міністрів України [4, с.254].

Згідно з «Положенням про Державний департамент України з питань виконання покарань», затвердженим Указом Президента України від 31 липня 1998 року №827/98, основним завданням Департаменту є також забезпечення додержання вимог законодавства в органах і установах виконання покарань, запобігання злочинам, дисциплінарним проступкам з боку засуджених до позбавлення волі та щодо них, їх припинення та виявлення і розкриття злочинів, вчинених в органах і установах виконання покарань, проведення дізнання у справах про ці злочини, здійснення оперативно-розшукової діяльності [5, с.108].

Таким чином, по вертикалі сформувалась зв'язана відносинами субординації ланка законодавчих і виконавчих органів державної влади (Верховна

Рада України – Президент України – Кабінет Міністрів України – Департамент, галузеві міністерства і відомства), які у межах своїх повноважень приймають закони, укази, постанови, розпорядження й інші нормативні акти з питань виконання покарань, організовують та контролюють їх виконання.

Серед інших важливих президентських нормативно-правових актів слід назвати і прокоментувати Указ Президента України «Про Положення про здійснення помилування» від 19 липня 2005 року №1118/2005, яке визначає порядок здійснення Президентом України помилування відповідно до пункту 27 частини першої статті 106 Конституції України (254к/96-ВР) [6, с.66]. Вимоги щодо порядку прийняття актів амністії та інші положення, які стосуються цього інституту, закріплені в Законі України від 1 жовтня 1996р. [4, с.654-656].

На відміну від амністії помилування здійснюється щодо індивідуально визначеної особи, тобто має персоніфікований характер. Відповідний указ про помилування не встановлює якихось умов для його застосування – сам акт про помилування є юридичною підставою для звільнення засудженого від покарання. Залежно від тяжкості вчиненого злочину, види призначеного покарання і кількості (уперше чи повторно) клопотань про помилування Положенням встановлені певні умови їх подання.

Згідно з п. 3 Положення право на клопотання про помилування має особа, яка:

- засуджена судом України і відбуває покарання або відбула основне покарання в межах нашої держави;
- засуджена судом іноземної держави і передана для відбування покарання в Україну без умови про незастосування помилування;
- засуджена в Україні і передана для відбування покарання іноземній державі, якщо ця держава погодилася визнати і виконати прийняте в Україні рішення про помилування [4, с.678].

Загалом для помилування властиві такі основні ознаки: це виключно прерогатива Президента України; помилування здійснюються шляхом видання відповідного указу; воно стосується індивідуально визначеної особи (осіб), засудженої до будь-якого виду покарання за вчинення злочину будь-якої

тяжкості; помилуваною може бути лише особа, щодо якої обвинувальний вирок набрав законної сили; помилування здійснюється за відповідним клопотанням у виді повного або часткового звільнення від покарання; виконання актів про помилування залежно від видів покарання покладено на Державний департамент України з питань виконання покарань, відповідні суди і Міністерство оборони України.

Таким чином, помилування – це спеціальний вид звільнення від покарання (повне або часткове звільнення) індивідуально визначеної особи, засудженої за вчинення злочину, що здійснюється на підставі відповідного акта (указу про помилування), прийнятого Президентом України.

У той же час, акт про помилування (акт помилування) у вузькому значенні – це персоніфікований правовий документ (указ) Президента України, який не усуває караності діяння, але водночас передбачає обов'язкове пом'якшення долі засудженого і є підставою для його повного або часткового звільнення від покарання [7, с.28-29].

Актуальність даного питання і в законотворчому, і в практичному відношенні безсумнівна. З одного боку, є всі підстави стверджувати про становлення сучасного інституту амністії і помилування в Україні, який в основному відповідає міжнародним стандартам, з іншого – це ознака гуманізації виконання кримінальних покарань: як правило, щороку на підставі закону про амністію та президентських актів помилування від кримінальної відповідальності чи покарання звільняються тисячі людей.

Що стосується останніх президентських нормативних актів з питань виконання кримінальних покарань, то серед них, у першу чергу, слід назвати Указ Президента України «Про Концепцію реформування Державної кримінально-виконавчої служби України» від 25 квітня 2008 року №401/2008 [8]. Необхідність такої Концепції глава держави пов'язує насамперед із забезпеченням реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та дальшого реформування Державної кримінально-виконавчої служби, вимагаючи суттєвого перегляду її відповідно до нової соціально-політичної та економічної ситуації в країні, змін у практиці винесення вироків судами, до світового досвіду виконання

кримінальних покарань, і враховуючи при цьому, що впровадження нових засобів виправлення і ресоціалізації засуджених має здійснюватись, у першу чергу, з дотриманням прав і свобод людини і громадянина, недопущенням приниження честі і гідності особи, а ресоціалізація засуджених є головною кінцевою метою функціонування кримінально-виконавчої служби.

На відміну від попередніх нормативно-правових актів у цій сфері, аналізована Концепція чітко спланована, її реалізація відбуватиметься поетапно протягом десяти років. Так, на першому етапі (2008-2012 роки)здійснюватимуться заходи щодо:

- створення нормативно-правової бази, яка б відповідала міжнародним нормам та забезпечувала виконання у повному обсязі всіх функцій, покладених на кримінально-виконавчу службу;

- створення законодавчих та організаційних передумов для дальшого скорочення чисельності осіб, які тримаються в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах;

- вивчення та впровадження позитивного досвіду європейських держав у сфері виконання кримінальних покарань (створення нових моделей установ виконання покарань та умов для діяльності служби пробації);

- створення відповідних вищого навчального закладу та науково-дослідного центру підготовки кадрів, здатних виконувати свої обов'язки на цьому етапі розвитку кримінально-виконавчої служби;

- оптимізації системи управління діяльністю кримінально-виконавчої служби.

На другому етапі (2013-2017 роки) реалізовуватимуться основні заходи щодо:

- реорганізації органів і установ виконання покарань, слідчих ізоляторів в установи сучасного типу, які б відповідали європейським стандартам;

- забезпечення сталого функціонування служби пробації.

Поява Концепції в українському політикумі й науковому середовищі була сприйнята неоднозначно. Щоправда, більшість, до якої належить і автор статті, вважають її своєчасною і необхідною з точки зору формування стратегічних цілей і нових підходів для вирішення найбільш проблемних питань кримінально-виконавчої системи. У той час як скептики пов'язують проблеми управлінської

кримінально-виконавчої служби, в першу чергу, із абсолютним свавіллям служителів цієї системи, повною безкарністю посадових осіб в установах виконання покарання. Відтак, головним напрямком гуманізації кримінального покарання, на їх думку, є запровадження повсемісного контролю за діяльністю представників кримінально-виконавчої системи [9].

Звершуючи розгляд проблем, пов'язаних з діяльністю інституту президентства по удосконаленню кримінально-виконавчої системи, вважаємо за доцільне виділити такі ключові моменти:

1. Президентська ініціатива на цьому напрямку нормативно-правової діяльності займає суттєве місце у процесі українського державотворення.

2. Вона характеризується системністю і чітко визначеною метою по забезпеченню реалізації єдиної державної політики у сфері виконання кримінальних покарань, створенню сучасної кримінально-виконавчої служби, яка б відповідала європейським зразкам.

3. На її ефективність негативно впливали такі чинники, як внутріполітична нестабільність у визначенні статусу інституту президентства, нечіткість у розподілі виконавських повноважень між Президентом України і Кабінетом Міністрів України, в тому числі й у сфері виконання кримінальних покарань; переважання організаційної тематики над виконавською; епізодичність і дублювання багатьох нормативно-правових актів кримінально-виконавчого змісту; безкарність до порушників конституційних засад і законодавства з кримінальних покарань.

Список використаних джерел

1. Литвак О.М. Держава і злочинність: Монографія. – К.: Атіка, 2004.-304с.
2. Богатирьов І.Г. Кримінально-виконавче право України: Підручник. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 352с.
3. Кримінально-виконавчий кодекс України: Науково-практичний коментар. Видання друге, доповнене і перероблене/ Степанюк А.Х., Яковець І.С. За заг.ред. Степанка А.Х.: ТОВ «Одіссей», 2008-560с.

4. Трубников В.М., Шинкарьов Ю.В. Збірник нормативних актів з кримінально-виконавчого права України. – Х.: Харків юридичний, 2008. – 684с.
5. Кримінально-виконавче законодавство України. Кримінально-виконавчий кодекс України. Нормативно-правові акти/ Упоряд.: В.С. Ковалевський, Ю. М. Хахуда. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 432с.
6. Конституція України. Текст Основного Закону з офіційними тлумаченнями Конституційного Суду. Огляд і коментарі В.Ф. Погорілка та В.Л. Федоренка. – К.: Наукова думка, 2006. – 211с.
7. Маляренко В.Т., Музика А.А. Амністія та помилування в Україні: Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2007. – 700с.
8. Указ Президента України «Про Концепцію реформування Державної кримінально-виконавчої служби України» від 25.04.08р. №401/2008//<http://zakon.nau.ua/print/?ff=Verdana&rts=14&ruid=1093.4195.18rti...>
9. Коваль Л. Чергова Фата-Моргана? //[http://maidan.org.ua/ static/mai/1210354521.html](http://maidan.org.ua/static/mai/1210354521.html).