

УДК 342.51(477):343.8

ЗАКОНОДАВЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З АКТУАЛЬНИХ ПИТАНЬ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ ПОЛІТИКИ

Михайло Яцишин,

кандидат історичних наук, доцент
кафедри теорії та історії держави і
права Волинського національного
університету імені Лесі Українки

Сучасний етап українського державотворення в умовах затяжної економічної й парламентської кризи все більше відчуває потребу реформування законодавства: його зміни, внесення уточнень, доповнень, розробки нових концепцій та моделей. Це стосується, зокрема, й кримінально-виконавчого законодавства, що регулює досить широке коло суспільних відносин. Водночас це наймолодша галузь національного законодавства, яка закономірно викликає посилений інтерес правознавців-теоретиків і практиків кримінально-виконавчого права. Ця актуальна тема знайшла відображення в роботах Л.В. Багрія-Шахматова, В.А. Бадири, І.Г. Богатирьова, М.І. Бажанова, С.Ф. Денисова, Т.А. Денисової, О.М. Джужи, О.Г. Колба, В.В. Копейчикова, О.М. Литвака, В.Г. Лукашевича, Г.О. Радова, А.Х. Степанюка, В.М. Трубникова, Є.В. Фесенка, П.Л. Фріса, І.С. Яковця і багатьох інших.

Засобами переважно формально-логічного аналізу науковцями визначено основні завдання, принципи та зміст політики держави у сфері виконання покарань; встановлено співвідношення понять «кримінально-виконавче право» та «кримінально-виконавче законодавство»; доведено важливість змісту нормативно-правових актів кримінально-виконавчого законодавства, який повинен бути демократичним, - захищати права і свободи людини, оскільки в протилежному разі законність, як така, може виявитися притаманною антидемократичним режимам [1, с. 68-69].

З огляду на це, *метою* даної статті є з'ясування змісту законодавчих актів Верховної Ради України з актуальних питань кримінально-виконавчої політики, що регулюють коло суспільних відносин, пов'язаних з:

- виконанням усіх видів кримінальних покарань та інших заходів кримінально-правового впливу, передбачених КК України, КВК України;
- застосуванням до засуджених засобів виправного впливу;
- регламентацією діяльності органів та установ, які виконують покарання;
- порядком участі органів державної влади та місцевого самоврядування, інших органів та громадських об'єднань у здійсненні контролю та нагляду за діяльністю органів і установ виконання покарань, дотримання ними конституційних вимог та міжнародних стандартів правового статусу засуджених;
- процедурою звільнення від покарання та надання допомоги звільненим особам.

Оскільки якість будь якої правової норми визначається як її змістом, так і формою, тому досить важливим, на нашу думку, окрім виявлення відповідності того чи іншого закону загальним закономірностям функціонування і розвитку суспільних відносин, встановити максимальну точність викладення правових приписів, у тому числі й понятійного апарату нормам кримінально-виконавчого права. Йдеться зокрема, про те, щоб кожний юридичний термін, наприклад: «громадянин», «злочин», «покарання», «ресоціалізація» і ін. відповідав у законі його смислового значенню. Як слушно зауважує з цього приводу Т. Подорожна, «... утворення і відокремлення понять у самостійних приписах спрощує нормативні акти, звільняє їх від протиріч, робить їх лаконічними і водночас більш насиченими за змістом, полегшує практичне застосування права» [2, с. 69].

Як відомо, безпосереднім джерелом кримінально-виконавчого права є Конституція України; закони України; постанови Верховної Ради України; підзаконні акти; укази Президента України; постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України; міжвідомчі і відомчі нормативні акти, накази,

правила, положення, інструкції Державного департаменту України з питань виконання покарань, міжнародні акти, чинні на території України і ратифіковані Верховною Радою України у встановленому законом порядку.

У цьому переліку об'єктом і предметом нашого дослідження є перша, друга і сьома позиції, оскільки правовою базою усього національного законодавства, в тому числі й кримінально-виконавчого, є Конституція України, на основі якої Верховна Рада України – вищий законодавчий орган держави формує відповідну систему законодавств, у нашому випадку – горизонтальну й вертикальну структури кримінально-виконавчого законодавства.

Найважливішим нормативним актом щодо належного правового регулювання і функціонування кримінально-виконавчої системи став прийнятий Верховною Радою України 11 липня 2003 року і введений в дію з 1 січня 2004 року новий Кримінально-виконавчий кодекс України (далі – КВК України). Структурно КВК України складається із Загальної та Основної частини і Прикінцевих положень. Кодекс містить 166 статей, які систематизовані у 26 глав і 5 розділів [3, с. 203-254].

У Загальній частині Кодексу на законодавчому рівні більш реально і чітко сформульована мета та завдання кримінально-виконавчого законодавства, згідно з яким вперше на рівні закону визначаються його загальноправові та галузеві принципи, а саме: невідворотності виконання і відбування покарань, законності, справедливості, гуманізму, демократизму, рівності засуджених перед законом, взаємної відповідальності держави і засудженого, диференціації та індивідуалізації виконання покарань, раціонального застосування примусових заходів і стимулювання правослухняної поведінки, поєднання покарання з виправним впливом тощо.

На відміну від Виправно-трудоного кодексу (ВТК) України Кодекс більш чітко визначає порядок і умови виконання усіх без винятку видів кримінальних покарань, закріплених у Кримінальному кодексі (КК) України, встановлює для засуджених прогресивну систему відбування покарання, поетапну зміну умов відбування покарань, застосування пільг, у тому числі

поліпшення умов тримання, заміну невідбутої частини покарання більш м'яким, умовно-дострокове звільнення, а також принципово нову систему структурних дільниць колоній, яка має забезпечувати зміну умов відбування покарання засудженими до позбавлення волі.

Коментуючи статті КВК України з даної проблематики, провідні фахівці Інституту вивчення проблем злочинності Академії правових наук України А.Х. Степанюк та І.С. Яковець акцентують увагу на їх відповідності Конституції України та іншим законодавчим актам. Зокрема, вони вказують на те, що стаття 4. Підстава виконання і відбування покарання відображає зміст ст. 62 Конституції України та ст. 2 КК України, за якими особа вважається невинуватою у вчиненні злочину та не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вина не буде доведена у законному порядку та встановлена обвинувальним вироком суду [4, с. 16].

Крім того, у даній статті сформульована вимога найсуворішого дотримання законності при виконанні кримінальних покарань. Ця стаття закріплює також і встановлений Конституцією України (ст. 124) та іншими законодавчими актами, наприклад, ст. 15 Кримінально-процесуального кодексу (КПК) України принцип, згідно з яким правосуддя у нашій країні здійснюється тільки уповноваженим на те державним органом – судом, а кримінальне покарання може бути застосоване тільки за вироком суду. Лише при наявності вироку, що вступив у законну силу, до особи можуть бути застосовані відповідні примусові заходи та заходи виправного впливу, пов'язані з виконання обвинувальних вироків.

З точки зору теорії держави і права, ці та деякі інші новочасні положення КВК України дають нам право говорити про визначення принципів законодавчих заходів з формування громадянського суспільства в Україні, зокрема, в частині забезпечення законності, прав і свобод громадян, соціального захисту населення. Підтвердженням тому й ст. 5. Принципи кримінально-виконавчого законодавства, виконання і відбування покарань, у якій, згідно із п. 1 ст. 92 Конституції України, визначені основні принципи кримінально-виконавчого законодавства без

врахування яких не можна успішно забезпечувати діяльність, спрямовану на досягнення мети покарання – всебічної регламентації порядку та умов відбування і виконання кримінальних покарань.

На думку вчених і практиків, до основних новел КВК України слід віднести й юридичне оформлення понять «виправлення засуджених» та «ресоціалізація засуджених», законодавчо закріплених у ст. 6 Кодексу. Так, під виправленням цілком обґрунтовано, як ми вважаємо, розуміється процес позитивних змін, які відбуваються в особистості засудженого та створюють у нього готовність до самокерованої правослухняної поведінки. Виправлення полягає у тому, щоб шляхом примусового впливу на засудженого внести корективи в його соціально-психологічні властивості, нейтралізувати негативні установки, змусити додержуватись положень закону про кримінальну відповідальність. Досягнення такого результату визнається юридичним виправленням.

Ресоціалізація – це процес відновлення особи як соціально повноправного члена суспільства, що здійснюється на основі застосування до неї комплексу правових, організаційних, психологічних, виховних та інших заходів впливу з метою повернення її до самостійного суспільно-нормального життя [4, с. 28-29]. Як бачимо, ресоціалізація – це складна соціально-правова категорія, яка охоплює різні сторони оновлення соціальних зв'язків як під час відбування покарання, так і після цього.

У зв'язку з цим доречно відзначити, що утвердження в Кодексі таких сучасних принципів, як виправлення і ресоціалізація раніше судимих, які в основному відповідають міжнародним стандартам, зокрема, Європейським пенітенціарним правилам [3, с. 127-167], стало можливим завдяки послідовній діяльності законодавців Верховної Ради України у цьому напрямку. Так, ще 1 грудня 1994 року ними було схвалено і прийнято Закон України «Про адміністративний нагляд за особами звільненими з місць позбавлення волі» № 264/94 – ВР [3, с. 651-654], який визначає умови і порядок встановлення та здійснення адміністративного нагляду за окремими категоріями раніше судимих осіб та їх обов'язки.

Цей Закон можна вважати першим суттєвим кроком на шляху нормативного упорядкування примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, з метою запобігання вчиненню нових злочинів і здійснення виховного впливу на них. Проте, визначаючи загальні положення (розділ 1.), порядок встановлення здійснення та припинення адміністративного нагляду (розділ 2.), правила адміністративного нагляду за особами щодо яких встановлено адміністративний нагляд (розділ 3.), відповідальність за порушення законодавства про адміністративний нагляд та контроль за його здійсненням (розділ 4.), Закон фактично не визначає будь-яких конкретних заходів ресоціалізаційного характеру, віддаючи перевагу тимчасовим профілактичним заходам адміністративного нагляду і акцентуючи увагу на відповідальності за порушення правил та законодавства про адміністративний нагляд посадовими особами.

Власне, шлях до ресоціалізації у такому вигляді, як це встановлено у ст. 6 КВК України, було прокладено змінами і доповненнями, внесеними Законами України від 15 лютого 1995 року № 64/95 – ВР, від 21 червня 2001 року № 2537-III і особливо Законом України від 10 липня 2003 року № 1104-IV «Про соціальну адаптацію осіб, які відбували покарання у вигляді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк» [5, с. 39], у якому, на відміну від попередніх, більш чітко виписані умови і порядок надання соціальної допомоги особам, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк, а також засади участі у їх соціальній адаптації органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян.

У Законі, що коментується, вперше у законодавчій практиці кримінологічного змісту дано визначення основних понять зазначеного вище контексту, а саме:

– звільнені особи – особи, які відбули покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк, а також звільнені від подальшого відбування зазначених видів покарань за хворобою, на підставі Закону

України про амністію чи акта про помилування, умовно-достроково звільнені від відбування покарання, яким замінена невідбута частина покарання більш м'яким, звільнені від відбування покарання вагітні жінки і жінки, які мають дітей віком до трьох років;

– соціальна адаптація – комплекс правових, економічних, організаційних, соціально-психологічних та інших заходів, які здійснюються щодо звільнених осіб з метою пристосування до умов соціального середовища, захисту їх прав і законних інтересів;

– соціальний патронаж – комплекс заходів підтримки та допомоги звільненим особам, які здійснюються з метою сприяння цим особам у працевлаштуванні, професійній переорієнтації та перепідготовці, створення належних житлово-побутових умов, запобігання впливу на них криміногенних факторів [3, с. 656].

У зв'язку із зазначеним вище прагненням законодавців запровадити гуманістичний підхід і на правовому рівні закріпити соціально-виховні функції органів і установ Державної кримінально-виконавчої служби, міністерств і відомств, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, не можна обійти увагою Закон України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» від 24 січня 1995 року №20/95-ВР (назва Закону із змінами, внесеними згідно із Законом №609-IV (609-16) від 07.02.2007 р.) [3, с.302-312], в якому законодавець чітко визначив органи і служби у справах дітей, спеціальні установи та заклади, які здійснюють їх соціальних захист і профілактику правопорушень (ст. 1); основні принципи діяльності органів і служб у справах дітей, спеціальних установ та закладів соціального захисту для дітей (ст. 2).

Уперше в національному законодавстві дано визначення поняття «профілактика правопорушень серед дітей» (ст. 3) як діяльність органів і служб у справах дітей, спеціальних установ для дітей, спрямовану на виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню дітьми правопорушень, а також позитивний вплив на поведінку окремих дітей на

території України, в її окремому регіоні, в сім'ї, на підприємстві, в установі чи організації незалежно від форм власності, за місцем проживання.

Однак, як показує аналіз, в КВК України більшість положень цього Закону в главі 24 Допомога особам, які звільнені від відбування покарання вписані лише окремим рядком у ч. 3. ст. 156: «Неповнолітні, які позбавлені батьківського піклування у необхідних випадках направляються службами у справах дітей до шкіл-інтернатів або над ними встановлюється опіка чи піклування» [4, с. 528], без належного тлумачення власне профілактики правопорушення, як це зроблено, наприклад, для інших осіб, звільнених від відбування покарання.

Аналіз чинного законодавства дає підстави для висновку про вагомий внесок законодавців Верховної Ради України в удосконалення організаційних засад діяльності кримінально-виконавчої системи. Першим кроком на цьому шляху став Закон України «Про міліцію» від 25 грудня 1990 р. №583-12 [6, с.20] (із численними змінами і доповненнями в наступні роки, останні – згідно із Законом України № 107-VI (107-17) від 28.12.2007 – зміни діють по 31 грудня 2008 року) [3, с.273-292], який до переліку основних завдань міліції вводить і виконання кримінальних покарань, а сутність службової дисципліни при виконанні цих та інших завдань визначає Дисциплінарним статутом, затвердженим уперше Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 29 липня 1991 року (1368-12) [7, ст. 599]. Після визнання його таким, що втратив чинність, Законом України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» від 22 лютого 2006 року №3460-IV [8, ст. 245] підтверджено, що службова дисципліна - це дотримання особами рядового і начальницького складу Конституції і законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, наказів та інших нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, підпорядкованих йому органів і підрозділів та Присяги працівника МВС України (ст. 1).

Згідно із Законом України «Про загальну структуру і численність кримінально-виконавчої системи України» від 2 березня 2000 року №1526-III

(із змінами і доповненнями, внесеними Законами України від 6 лютого 2003 року №487-IV, від 20 січня 2005 року №2377-IV), Верховна Рада України відповідно до пунктів 22 статті 85 Конституції України затвердила загальну структуру кримінально-виконавчої системи України, що включає органи управління; установи виконання покарань, слідчі ізолятори, лікувально-трудова профілакторія, кримінально-виконавчі інспекції; навчальні заклади, підприємства та організації забезпечення, а також загальну чисельність персоналу, який забезпечує діяльність установ, слідчих ізоляторів і лікувально-трудова профілакторіїв у розмірі 33 відсотків кількості осіб, які в них утримуються, персоналу кримінально-виконавчої інспекції – п'яти відсотків осіб, які перебувають на обліку в цій інспекції [3, с. 264].

Логічним завершенням процесу законотворення з організаційно-правових питань кримінально-виконавчої системи України стало прийняття Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» від 23 червня 2005 року №2713-IV (із змінами, внесеними згідно із Законом №328-У(328-16) від 03.11.2006, №107-VI (107-17) від 28.12.2007 – зміни діють по 31 грудня 2008 року), який визначає правові основи організації та діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України, її завдання та повноваження [3, с. 254-264].

У новому Законі привертає увагу передусім новочасне визначення основних принципів діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України, які цілком співвідносяться з Основними принципами поведіння з ув'язненими та Декларацією основних принципів правосуддя, а саме: законність; повага та дотримання прав і свобод людини та громадянина; гуманізм; позапартійність; єдиноначальність; колегіальність при розробці важливих рішень; взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, благодійними і релігійними організаціями, відкритість для демократичного цивільного контролю (ст. 2).

Перераховані вище принципи визначають правову основу діяльності (ст. 3) і власне саму діяльність Державної кримінально-виконавчої служби України та забезпечення прав і свобод людини та громадянина (ст. 4), її

відносини з органами державної влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, органами іноземних держав і міжнародними організаціями (ст. 5), а також права та обов'язки посадових осіб органів і установ виконання покарань (ст. 18).

За свідченням інформаційних джерел, правознавці, юристи-кримінологи, фахівці кримінально-виконавчої служби, громадяни України з порозумінням віднеслись до законодавчої ініціативи Верховної Ради України по реформуванню Державної кримінально-виконавчої служби України, так як у подальшому це дасть можливість усім учасникам нормотворення у кримінально-виконавчій сфері на рівні Президента України, Кабінету Міністрів України, Державного департаменту України з питань виконання покарань, міністерств і відомств, місцевих органів влади і самоврядування визначати і скеровувати практичну діяльність Державної кримінально-виконавчої служби України, на яку вищим законодавчим органом України покладаються відповідальні завдання щодо здійснення єдиної державної політики з виконання кримінальних покарань.

Література

1. Правознавство: Підручник / Авт. кол.: Демський С.Є., Ковальський В.С., Колодій А.М. (керівник авт. кол.) та інші; За ред.. В.В. Копейчикова. – 7-вид., стер. – К.: Юрінком інтер, 2003. – 736 с.- ISBN №966-667-071-2.
2. Подорожна Т. Правова природа законодавчих дефініцій // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – №6. – С. 68-70.
3. Трубников В.М., Шинкарьов Ю.В. Збірник нормативних актів з кримінально-виконавчого права України. – Х.: Харків юридичний, 2008. – 684 с. - ISBN № 978-966-8395-33-8.
4. Кримінально-виконавчий кодекс України: Науково-практичний коментар. Видання друк, доповнене і перероблене / Степанюк А.Х., Яковець І.С. За заг. ред. Степанюка А.Х. – Х.: ТОВ “Одіссей”, 2008. – 560 с. - ISBN № 978-966-633-691-3.
5. Відомості Верховної Ради України. – 2004. – №6. – Ст. 39.
6. Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №4. – Ст. 20.
7. Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №45. – Ст. 599.
8. Відомості Верховної Ради України. – 2006. – №29. – Ст. 245.