

ЗАКОНОДАВЧЕ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ І УСТАНОВ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Формування нової законодавчої та нормативно-правової бази кримінально виконавчої системи України розпочалася з перших років незалежності. Як відомо, за радянської доби виконання покарань здійснювалося відповідно до законодавчих і нормативних вимог, встановлених Кримінальним та Виправно-трудовим кодексами СРСР, юридична природа яких закладалася в умовах тоталітарного суспільства, без урахування національних особливостей суб'єктів радянської державності. Тому на рубежі 1989-1990 рр. назріла об'єктивна необхідність перегляду виправно-трудової політики, що проводилася, глибокого аналізу стану справ як в ситуації із злочинністю, так і в системі виконання покарань.

Відтоді законодавча база кримінально виконавчої системи зазнала кардинальних змін, поповнившись сучасними нормативними актами, що визначають загалом сутність державної політики у сфері виконання покарань, а в юридичній науці виділилась самостійна галузь – кримінально-виконавчого права, яке виступає засобом протидії злочинності на стадії кінцевого етапу правозастосування й регулює виконання і відбування кримінальних покарань, визначає види органів та установ, які виконують покарання, порядок їх діяльності, а також регулює інші правовідносини, що виникають у сфері виконання покарань [1, с. 9]. Відтак, необхідність узагальнення накопиченого досвіду розбудови кримінально-виконавчої системи, її головних органів і установ та законодавче забезпечення їх функціонування визначає наукову новизну і актуальність даного дослідження.

Метою статті є визначення основних законодавчих і нормативно-правових засад діяльності органів і установ Державної кримінально-виконавчої служби України (далі – ДКВС), на яку Законом України покладається завдання щодо здійснення єдиної державної політики у сфері виконання кримінальних покарань, згідно з основними принципами діяльності, а саме: 1) законність; 2) повага та дотримання прав і свобод людини та громадянина; 3) гуманізм; 4) позапартійність; 5) єдиноначальність; 6) колегіальність при розробці важливих рішень;

7) взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, благодійними і релігійними організаціями, відкритість для демократичного цивільного контролю [2, с. 264].

Ступінь наукової розробки проблеми. Джерельна база дослідження – Закони України, нормативно-правові акти з різноманітних питань діяльності органів та установ ДКВС України, а також праці В.А. Бадири, І.Г. Богатирьова, А.П. Геля, О.М. Джужі, С.Ф. Денисова, Т.А. Денисової, О.Г. Колба, В.В. Копейчикова, О.М. Литвака, А.Х. Степанюка, В.М. Трубникова, Ф.Л. Фріса, Ю.В. Шинкарьова та багатьох інших, використані у статті для обґрунтування отриманих теоретичних положень, висновків, введення у науковий обіг понятійного апарату теорії кримінально-виконавчого права як, наприклад, і самого терміну “виконання покарань”, який А.Х. Степанюк виділяє як субстанціональну визначеність, що збігається з діяльністю органів та установ виконання покарань та відбиває сутність цієї діяльності, її незмінну властивість, параметри всіх процесів виконання покарань незалежно від форм [3, с. 8].

Виклад основного матеріалу. Як свідчить ретроспективний аналіз, становлення та розвиток Державної кримінально-виконавчої служби, її правове обґрунтування і законодавча база перебувають у процесі послідовного і цілеспрямованого реформування, започаткованою постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 1991 р. №88 «Про основні напрями реформи кримінально-виконавчої системи в Українській РСР» [4, с. 3-4] якою, зокрема, визначено місце органів і установ виконання покарань у системі державних органів, і яка, на думку І.Г. Богатирьова – провідного науковця у галузі кримінально-виконавчого права, автора книги “Державна кримінально-виконавча служба України (історія та сучасність)”, розпочала серію змін в системі виконання і відбування покарань, пов'язаних з їх гуманізацією та демократизацією [5, с. 11].

У наступні роки законодавча база поповнилась важливими законодавчими актами як з організаційних питань діяльності установ виконання покарань (далі – УВП) та структурних під-

розділів, що їх обслуговують, так і нормативно-правовими актами, що регулюють порядок виконання і відбування усіх видів покарань. Це, зокрема, Закон України “Про міліцію” [с. 273-292], Закон України “Про дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України” [2, с. 266-273], Закон України “Про оперативно-розшукову діяльність” [2, с. 292-302], Закон України “Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі” [2, с. 651-654] та ін.

Відповідно до рішення Уряду України, у 1996 р. експерти Ради Європи провели вивчення чинного законодавства та нормативно-правових актів, що регламентують порядок та умови виконання покарань, судову практику їх застосування в Україні. Було ґрунтовно перевірено 22 установи ДКВС восьми областей. За результатами перевірки фахівцями Ради Європи була підготовлена та оприлюднена доповідь “Оцінка в'язничної системи України”, з рекомендаціями щодо приведення її у відповідність із загальноєвропейськими, в якій наголошено на необхідності “створення пенітенціарної служби як автономної соціальної організації” [5, с. 19-20].

З урахуванням цих рекомендацій та за погодженням з відповідними міністерствами і відомствами, Президент України своїм Указом від 22 квітня 1998 року №344/98 постановив утворити на базі Головного управління виконання покарань Міністерства внутрішніх справ України, що ліквідується, Державний департамент України з питань виконання покарань як центральний орган виконавчої влади [2, с. 265].

Цим же Указом Президент України зобов'язав Кабінет Міністрів України: подати у тримісячний строк пропозиції щодо реформування системи виконання покарань; внести до 1 липня 1998 року на розгляд Верховної Ради України проект законів та затвердити інші нормативно-правові акти, які регламентують діяльність органів системи виконання покарань; подати у двомісячний строк проект Положення про Державний департамент України з питань виконання покарань; передбачити під час виконання щорічних проектів Державного бюджету України виділення Державному департаменту України з питань виконання покарань (далі – Департамент) централізованих капітальних вкладів на розвиток системи виконання покарань, будівництва житла для осіб начальницького складу органів цього Департаменту; визначити Департамент державним замовником на поставку (закупівлю) продукції, виконання робіт, надання послуг для забезпечення потреб оборони і безпеки [2, с. 265].

Завдання та функції Департаменту визначені у «Положенні про Державний департамент України з питань виконання покарань», затвердженому Указом Президента України від 31 липня 1998 року №827 [6, с. 1162]. Як уже зазначалося вище, основним завданням Департаменту є здійснення єдиної державної політики у сфері виконання покарань. Крім цього, останні нормативно-правові положення визначають такі його завдання: розроблення рекомендацій щодо організації тримання осіб, взятих під варту, забезпечення виконання вироків суду і застосування передбачених законом засобів виправлення і перевиховання засуджених; здійснення контролю за виконанням вироків суду за окремими видами додаткових покарань; забезпечення примусового лікування засуджених, хворих на алкоголізм та наркоманію; забезпечення додержання вимог законодавства в органах і установах виконання покарань, запобігання злочинам, дисциплінарним проступкам з боку засуджених до позбавлення волі, розкриття злочинів, вчинених в органах і установах виконання покарань, проведення дізнання у справах про ці злочини, здійснення оперативно-розшукової діяльності; керівництво органами і установами виконання покарань, організація виробничо-господарської діяльності з наданням засудженим роботи, забезпечення їх професійної підготовки та загальноосвітнього навчання; правовий і соціальний захист осіб рядового і начальницького складу, працівників кримінально-виконавчої системи та членів їх сімей; удосконалення роботи з кадрами, їх професійної підготовки.

Нагляд за дотриманням законності в органах і установах виконання покарань здійснюється в порядку, визначеному Конституцією та Законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України.

Відповідно до Положення, Департамент виконує наступні функції: реалізує цільові програми розвитку кримінально-виконавчої системи; визначає основні напрями діяльності органів і установ виконання покарань; бере участь у розробленні та реалізації державних комплексних програм боротьби зі злочинністю; забезпечує організацію виховної роботи з особами, яких тримають в установах ДКВС. Крім того, виконує ряд важливих функціональних обов'язків, пов'язаних з наданням допомоги особам, звільнених з місць позбавлення волі, в їх трудовому і побутовому влаштуванні; затвердженням структури, штатного розпису органів і УВП; організацією роботи з добору, розстановки та підвищен-

ня кваліфікації осіб рядового і начальницького складу та працівників кримінально-виконавчої системи, їх соціальним захистом і ін. [6, с. 1162].

З метою надання державної підтримки кримінально-виконавчій системі в умовах її реформування, Кабінет Міністрів України постановою “Про заходи щодо забезпечення діяльності Державного департаменту з питань виконання покарань” від 22 квітня 1999 року №653 затвердив тимчасові нормативи штатної чисельності персоналу кримінально-виконавчої системи та граничної чисельності управлінського персоналу, який утримується за рахунок Державного бюджету, а також вирішив ряд питань, пов’язаних із проходженням служби, медичної допомоги, пенсійного забезпечення осіб рядового і начальницького складу та членів їх сімей, установив основні джерела фінансування Департаменту і УВП [2, с. 326-328].

Створення Департаменту, який згідно із перерахованими вище законодавчими і нормативно-правовими актами уособлює в собі всі функції управління ДКВС України, підпорядковується безпосередньо Кабінету Міністрів України, дозволило виконати зобов’язання, взяті Україною при вступі до Ради Європи, та рекомендації експертів Ради Європи щодо припинення усіх зв’язків з військовими, міліцією і демілітаризації кримінально-виконавчої системи. Тому основним аргументом такої реорганізації було прагнення уникнути надмірної воєнізації пенітенціарної системи та її організації в рамках самостійного відомства, яке жодним чином не причетне до арешту та засудження правопорушника. При цьому, базуючись на вимогах міжнародних стандартів, вважається, що в самостійному незалежному відомстві процес виконання покарань у виді позбавлення волі буде організовуватись на більш гуманістичних началах і з меншою кількістю порушень законності, що дасть змогу поступово наблизити права і свободи засуджених до вимог, закріплених у міжнародних стандартах, та практики виконання покарань у провідних країнах світу.

15 лютого 2002 р. Кабінет Міністрів України прийняв Постанову “Про затвердження Програми першочергових заходів подальшого реформування та державної підтримки кримінально-виконавчої системи на 2002-2005 роки”. Цей своєчасний документ стосується усіх сфер багатогранної діяльності ДКВС України. У лютому 2003 р. внесено зміни до Закону України “Про попереднє ув’язнення” [2, с. 556], Закону України “Про загальну структуру і чисельність кримінально-виконавчої системи України” [2, с. 264]

та Кримінально-процесуального кодексу України, що стосується реформування кримінально-виконавчої системи держави.

Логічним завершенням попереднього етапу реформування стало прийняття Верховною Радою України 11 липня 2003 року Кримінально-виконавчого кодексу України – найважливішого нормативного акту щодо належного правового регулювання і функціонування кримінально-виконавчої системи, введеного в дію 1 січня 2004 р. [7].

У новому Кодексі кримінально-виконавче законодавство України 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 (ст. 1).

Взято за основу пріоритет загальних прав і свобод людини, встановлення системи соціальних і правових гарантій для засуджених, приведення порядку і умов відбування покарань у відповідність із загальновизнаними міжнародними стандартами при збереженні досягнень системи виконання покарання в Україні [ст.7-10].

Кодексом передбачено перебудову системи класифікації установ за ступенями безпеки, що прийнята у Європі, вводиться прогресивна система зміни умов тримання засуджених за рівнем їх виправлення, визначаються гарантовані права засуджених на побачення, отримання посилок, передач, продуктів харчування, відрахування і заробітної плати (глава 3.).

Законодавчо закріплені умови виконання покарання у виді громадських робіт (глава 8.), виконання покарання у виді виправних робіт (глава 9.), виконання покарання у виді службових обмежень для військовослужбовців (глава 10.), виконання покарання у виді конфіскації майна (глава 11.), виконання покарання у виді арешту (глава 12.), виконання покарання у виді обмеження волі (глава 13.), виконання покарання у виді тримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців (глава 14.).

Більш чітко виписані загальні положення виконання покарання у виді позбавлення волі (розділ III.), виконання покарання у виді довічного позбавлення волі (розділ IV.), а також звільнення від відбування покарання у та допомога особам, які звільнені від відбування покарання, контроль і нагляд за ними (розділ V.).

Отже, прийняття Кодексу можна вважати новим етапом у реформуванні кримінально-виконавчої системи, загалом, і значного поліпшення законодавчого та нормативно-правового забезпечення діяльності органів і установ виконання покарань, зокрема.

25 червня 2005 р. Верховною Радою України прийнято Закон “Про Державну кримінально-виконавчу службу України” [2, с. 254-264], яким визначено завдання, основні принципи та правову основу діяльності ДКВС України, її відносини з органами державної влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, органами іноземних держав і міжнародними організаціями (розділ I.).

Організаційна структура ДКВС визначена у статті 6 Закону: “Державна кримінально-виконавча служба України відповідно до Закону здійснює правозастосовні та правоохоронні функції і складається з центрального органу виконавчої влади з питань виконання покарань зі спеціальним статусом, його територіальних органів управління, кримінально-виконавчої інспекції, установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, воєнізованих формувань, навчальних закладів, закладів охорони здоров'я, підприємств установ виконання покарань, інших підприємств, установ і організацій, створених для забезпечення виконання завдань Державної кримінально-виконавчої служби України” [2, с. 255].

Отже, Законом фактично визначено три рівні ДКВС: 1) центральний – центральний орган виконавчої влади з питань виконання покарань зі спеціальним статусом; 2) регіональний – територіальні органи управління; 3) місцевий – установи виконання покарань, слідчі ізолятори.

Центральний орган виконавчої влади з питань виконання покарань реалізує єдину державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, спрямовує, координує та контролює діяльність ДКВС, у межах своїх повноважень видає накази, організовує та контролює їх виконання. Для забезпечення виконання завдань ДКВС центральним органом утворюються територіальні органи управління – управління (відділи) в Автономній Республіці Крим, областях, місті Києві та Київській області, місті Севастополі. Територіальні органи управління здійснюють керівництво оперативно-службовою та фінансово-господарською діяльністю підпорядкованих їм органів і установ та виконують функції, передбачені положеннями про територіальні органи управління.

Кримінально-виконавча інспекція згідно із ст.10 Закону визначається як орган, який виконує

покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, громадських робіт, виправних робіт та здійснює контроль за поведінкою осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням або умовно-достроково, а також звільнених від відбування покарання вагітних жінок і жінок, які мають дітей до трьох років.

Установи виконання покарань та слідчі ізолятори утворюються і ліквідуються центральним органом та виконують функції, передбачені законом та іншими нормативно-правовими актами. Законодавством визначаються особливості відвідування цих установ і слідчих ізоляторів та спеціальні вимоги режиму доступу на їх територію.

Законодавчо закріплені також і основні напрями діяльності Департаменту, визначені його Положенням, що дає підстави стверджувати про поліфункціональність цього органу: з одного боку, серед його функцій чітко виділяються напрямки діяльності, які характеризують Департамент тільки як орган виконання покарань, з іншого, він виконує значно ширше коло функцій, притаманних сучасній кримінально-виконавчій службі, і пов'язаних з дотриманням правового статусу засуджених; порядком застосування до них заходів впливу з метою виправлення і профілактики асоціальної поведінки; удосконаленням системи органів і установ виконання покарань, їх функцій та порядку діяльності (нормотворчий процес); звільнення від відбування покарань, ре соціалізацією та ін.

Так, з метою проведення умов тримання засуджених і ув'язнених до міжнародних стандартів, за ініціативою Департаменту прийнято постанову Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2006 року №1090 “Про затвердження Державної програми покращення умов тримання засуджених та осіб, взятих під варту, у відповідність до вимог законодавства, на 2006-2010 роки”, на виконання якої планується залучити 2,3 млрд. грн. Зокрема, цією програмою передбачено будівництво нових слідчих ізоляторів в Автономній Республіці Крим, Дніпропетровській, Донецькій, Київській та Полтавській областях, що дасть змогу ввести у дію 4900 місць [8, с. 5].

У зв'язку з прийняттям Закону України “Про Державну кримінально-виконавчу службу України”, Департаментом забезпечено приведення у відповідність до Закону актів Президента України (видано Указ Президента України від 19 квітня 2006 р. № 316 “Про внесення змін до деяких указів Президента України”), а також приведення у відповідність до Закону актів Кабінету Міністрів України (прийнята постанова Кабінету

Міністрів України від 1 серпня 2006 р. №1074 “Про внесення змін та визначення такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України з питань діяльності органів і установ виконання покарань”). Доопрацьовується проект Закону України “Про внесення змін до Кримінально-виконавчого та Кримінально-процесуального кодексів України” (щодо гуманізації кримінально-виконавчого законодавства), поданий Міністром до Секретаріату Кабінету Міністрів України (з пропозиціями Департаменту) [9, с. 11].

За результатами проведення 26 лютого 2007 р. засідання Урядового комітету з питань правової політики, оборони, міжнародного співробітництва та європейської інтеграції, прийнято рішення про створення комісії для підготовки висновків щодо остаточного визначення статусу Департаменту та перевірки стану його діяльності. Враховуючи важливість цього питання для України не лише на державному, але й на міжнародному рівні, до цієї перевірки залучено незалежних експертів з міністерств і відомств за різними напрямками діяльності, що дозволить об’єктивно оцінити результати діяльності ДКВС України.

Не менш важливим є той факт, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, експерти Ради Європи та вітчизняні фахівці у галузі кримінально-виконавчого права, відмічаючи досягнення головної мети – демілітаризації кримінально-виконавчої системи та виведення її з підпорядкування силовому відомству, вказують водночас на необхідність поступового комплексного підходу до її реформування.

Саме такий підхід закладено в Концепцію реформування державної кримінально-виконавчої служби, схваленої Указом Президента України від 25 квітня 2008 р. №401/2008 [10, с. 1]. Концепція визначає напрями реформування кримінально-виконавчої служби, що має забезпечити в УВП та слідчих ізоляторах визначені законодавством порядок і умови виконання покарань, запровадити європейські норми у цій сфері шляхом додержання вимог Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.) та виконання рекомендацій Європейського комітету з питань запобігання катуванням або нелюдському чи такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню.

Метою реформування ДКВС має стати організація діяльності кримінально-виконавчої інспекції на засадах апробації, далі вдосконалення установ виконання покарань шляхом створення умов для виправлення та ресоціалізації засуджених, здобуття ними освіти та набуття професії,

їх соціальної адаптації в суспільстві, приведення умов тримання осіб, узятих під варту, та які відбувають покарання, у відповідність із вимогами Європейських пенітенціарних правил.

Висновок. Отже, реформування Кримінально-виконавчої служби, яке відбуватиметься поетапно протягом 2008-2017 років, потребує суттєвого перегляду державної законодавчої політики у сфері виконання Кримінальних покарань відповідно до нової соціально-політичної та економічної ситуації в державі, змін у практиці винесення вироків судами, до світового досвіду виконання покарань і повинно здійснюватись неухильно та узгоджено, в поєднанні з реформуванням інших державних та соціальних інститутів. Лише при цій умові можливе утвердження Європейських стандартів прав людини в кримінально-виконавчій системі, реалізація стратегічного курсу України та інтеграцію в Євросоюз.

Список літератури

1. Кримінально-виконавче право: навч. посіб. /В.А. Бадира, С.Ф. Денисов, Т.А.Денисова і ін.; за ред. Т.А.Денисової. – К.: Істина, 2008. – 400 с.
2. Збірник нормативних актів з кримінально-виконавчого права України: станом на 1 березня 2008 року / В.М. Трубников, Ю.В. Шинкарьов. – Х.: Харків юридичний, 2008. – 684 с.
3. Степанюк А.Х. Актуальні проблеми виконання покарань (сутність та принципи кримінально-виконавчої діяльності: теоретико-правове дослідження): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук: спец. 12.00.08 «Кримінальне право та Кримінологія; Кримінально-виконавче право» / А.Х. Степанюк; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2002. – 33 с. – Бібліог.: С. 25-30.
4. Про основні напрями реформи кримінально-виконавчої системи Української РСР: постанова Кабінету Міністрів України від 11 липня 1991 року № 88//Урядовий кур’єр. – 1991. – №23-24. – С.3-4.
5. Богатирьов І.Г. Державна кримінально-виконавча служба України (історія та сучасність) / І.Г. Богатирьов, О.І. Богатирьов: М-во внутр. справ України, Держ. Департ. України з питань вик. покарань, Дніпропетр. держ. ун-тет внутр. справ. – Д.: Ліра ЛТД, 2007. – 352 с.
6. Положення про Державний департамент України з питань виконання покарань: указ Президента України від 31 липня 1998 року

№827/98 //Офіційний вісник України. – 1998. – №31. – Ст. 1162.

7. Кримінально-виконавче законодавство України. Кримінально-виконавчий кодекс України. Нормативно-правові акти / упорядники: В.С. Ковальський, Ю.М. Хахуда. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 432 с.

8. ПРЕС-РЕЛІЗ щодо діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України. 1 березня 2007 р. – Офіційний веб-сайт.: <http://www.kvs.gov.ua/punish/control/uk/publish/article;jsessionid...>

9. Стан розвитку та реформування державної кримінально-виконавчої служби України. – Офіційний веб-сайт.: http://www.kvs.gov.ua/punish/control/uk/publish/article?art_id=50036

10. Указ Президента України №401/2008 Про Концепцію реформування Державної кримінально-виконавчої служби України. Офіційне Інтернет-представництво Президента України.: <http://www.president.gov.ua/documents/7811.html>

Стаття надійшла до редколегії 16 червня 2008 року.

Рекомендована до опублікування у «Віснику» членом редколегії М.К. Якимчуком.

М.М. Yatsyshyn

THE LEGISLATIVE AND NORMATIVE LEGAL PROVIDING OF ACTIVITY OF ORGANS AND ESTABLISHMENTS OF PUNISHMENT IMPLEMENTATION IN UKRAINE

Summary

In the article on the basis of analysis of legislative and normative-legal acts, basic directions of functioning of organs and establishments of implementation of punishments, connected with implementation and serving of punishments, and also social adaptation of persons, exempt from serving of punishments are defined.