

Михайло Яцишин,

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

ПЕРІОДИЗАЦІЯ ПРОЦЕСУ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ СУЧАСНОЇ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Проблеми періодизації становлення і розвитку кримінально-виконавчої та кримінологічної політики України, включаючи такі її компоненти, як розробка теоретичних основ, формування державної концепції кримінальної політики, що спирається на її теорію, розробка і розвиток правової бази, управління реалізацією в масштабі країни, регіону, місцевості, безпосередня правозастосовна діяльність у сфері реалізації завдань кримінальної політики, неодноразово привертала увагу вітчизняних і зарубіжних дослідників.

На думку О.М.Джужи, науково-практичний інтерес походження в межах кримінальної політики вказаних її компонентів можна задовольнити шляхом спостережень упродовж певних історичних періодів. З цією метою він запропонував власну концепцію такої періодизації у хронологічних межах другої половини ХІХ ст. – до наших днів, виділивши умовно такі три основних етапи:

Перший етап – зародження і формування основ кримінальної політики (друга половина ХІХ ст. – 1917 р.), коли знані тогочасні юристи (Є.Феррі, Ф.Лист, М.Полянський, С.Гогель, М.Чубинський і ін.) вперше визначили кримінальну політику як вчення про існуючі заходи боротьби зі злочинністю, розкрили її зміст і намітили перспективи розвитку.

Другий етап – формування радянської кримінальної політики (20 – ті рр. – кінець 80 – их рр. ХХ ст.), коли завдяки працям відомих вчених (Н.Кириленко, А.Піонтковський, Н.Скрипник, А. Трайнін, А.Естрін, В.Владіміров, Ю.Ляпунов і ін.) напрями і масштаби кримінальної політики значно розширились за рахунок більш сучасного кримінального, кримінально-процесуального і виправно-трудоного законодавства.

Третій етап – формування кримінальної політики у пострадянський період (початок 90-их рр. ХХ ст. і дотепер), визначення на державному рівні нового змісту та сутності кримінологічної політики, що регулює цінності правової держави: безпеку особи, суспільства і держави, права і свободи людини і громадянина, законність, гуманізм і справедливість [1, с.7].

Зважаючи на значний науково-практичний інтерес становлення сучасної кримінально-виконавчої політики України, у даній статті *ставимо мету* більш детально проаналізувати останній етап, запропонувавши власну умовну періодизацію цього процесу і акцентуючи увагу на важливіших державних рішеннях поступового перетворення кримінально-виконавчого закону в реальний механізм охорони і захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб, суспільства і держави, в цілому.

Методологія такої періодизації базується на засадах суспільно-політичних відносин, пануючих на певному етапі розвитку держави. Звідси – види і система покарань створюється і формулюється в законі згідно з пануючими у суспільстві поглядами на засоби боротьби із злочинністю, відповідно до внутріполітичної і кримінологічної ситуації. Тобто, важливим елементом даного дослідження є еволюція змін, що відбулися в класифікації обставин (політичних, економічних, соціальних, культурних, морально-етичних, психологічних і т.д.), які впливають на призначення і виконання покарання.

Виходячи з цього, хронологічні рамки процесу становлення кримінально-виконавчої політики в контексті державотворення включають (умовно) чотири часових періоди:

1-й період - 1989-1993 рр. Стратегія застосування кримінально-правових норм почала розроблятися з перших днів існування незалежної і суверенної Української держави. Одночасно відбувалося поступове звільнення кримінологічної науки від ідеологічних стереотипів і догм попереднього тоталітарного режиму. Основні напрями і політико-правовий зміст такої стратегії визначив Акт проголошення незалежності України (24.08.1991 р.), виходячи з права на самовизначення, передбаченого статутом ООН та іншими міжнародно-

правовими документами, продовжуючи тисячолітню традицію державотворення на Україні. Адже лише в незалежній демократичній державі можливе творення справді демократичної кримінально-виконавчої системи. Не випадково історія дає нам безліч прикладів «революції» покарання, яка залежала головним чином від зміни суспільного ладу, а отже – від зміни в етиці, ідеології, виборі засобів боротьби зі злочинністю.

Як справедливо зазначив у зв'язку з цим В.Шакун, рівень злочинності значною мірою зумовлений моральністю суспільства [2, с.4]. Саме тому зміст кримінально-виконавчої політики завжди був відображенням пануючих у суспільстві поглядів на засоби боротьби зі злочинністю. Адекватна такому твердженню ситуація склалася в Україні у 1989-1993 рр. в сфері злочинності, зумовлена дестабілізацією соціально-політичного життя та недостатньою готовністю правозахисних відомств до роботи в нових умовах, внаслідок чого вже у 1989 р. спостерігається стрімке, майже на 33%, зростання злочинності відносно рівня попереднього року. Частково такий стрибок кількісного показника пояснюється деякими змінами правил реєстрації злочинів у 1989 р.

Тенденція зростання загального рівня злочинності спостерігається і в наступні роки. Особливо вона була помітною у 1992 р. (+18,5%). Того ж року значно зріс рівень умисних вбивств (у 1991 р. – 2902 випадки, а 1992 р. – 3679), тяжких тілесних ушкоджень, грабежів та розбоїв. Досить високий темп зростання злочинності відзначається у 1993 р. (+12.2%). Кількість тяжких злочинів збільшилася тоді порівняно з 1986 р. майже в 4.5 рази і становила 27% зареєстрованої кількості злочинів. Державний радник юстиції О.Литвак, автор кількох монографій з проблем правоохоронної діяльності, пов'язує таке стрімке зростання злочинності з гіперінфляцією, втратою мільйонами людей своїх грошових заощаджень в ощадбанках і страхових компаніях і, як наслідок, - різким зниженням життєвого рівня [3, с.67].

В цих умовах з метою оперативного вирішення назрілих проблем кримінально-виконавча політика планувалась спеціально створеними для цього

робочими групами представників прокуратури, органів внутрішніх справ, відділів юстиції та вчених юристів – фахівців кримінального права або кримінологів.

У січні 1991 р. Президія Верховної Ради України видала Указ «Про внесення деяких змін у Виправно-трудоий кодекс України». В усіх виправно-трудоих установах була збільшена кількість тривалих і короткострокових побачень засуджених, зняті обмеження в листуванні, отриманні посилок і т. ін. За погодженням з Генеральною прокуратурою України, правами МВС засудженим були зняті деякі обмеження режимного характеру [4, с.71].

По суті, це був перший законодавчий акт Української держави, укладений відповідно до вимог міжнародно-правових актів про права людини та громадянина, зокрема, Загальної декларації прав людини, Мінімальних стандартних правил і інших міжнародних документів з цього питання.

З метою забезпечення нормального функціонування кримінально-виконавчої системи в нових умовах, починаючи з 1991 року, до Виправно-трудоого кодексу України були внесені істотні зміни і доповнення. Виключені такі види покарань, як заслання і вислання; направлення у виправно-трудоий профілакторій; призупинено умовне звільнення засуджених з місць позбавлення волі з обов'язковим залученням до праці.

Постановою Кабінету Міністрів УРСР від 11 липня 1991 р. № 88 «Про затвердження основних напрямків реформування кримінально-виконавчої системи в Українській РСР» визначені та схвалені основні напрями реформування кримінально-виконавчої системи. Вони склалися з 11 розділів, у яких визначалися шляхи та способи реформування всіх основних напрямів діяльності кримінально-виконавчої системи [5].

Згідно з положенням Закону України від 15 грудня 1992 року р. «Про внесення доповнень і змін у деякі законодавчі акти України» зміст ч.2 ст.2 Виправно-трудоого кодексу України викладено у такій редакції: «Виправно-трудоє законодавство України встановлює порядок і умови відбування покарання і застосування заходів виправно-трудоого впливу до осіб, засуджених до позбавлення волі, виправних робіт без позбавлення волі, засуджених до

направлення в дисциплінарний батальйон, порядок і умови виконання та відбування інших видів кримінального покарання, а також порядок діяльності установ та органів, які виконують вироки до цих видів покарання». Як зазначає з цього приводу О.Джужа, йдеться про розширення предмета правового регулювання виправно-трудового законодавства, що є цілком допустимим, оскільки відображає реальну тенденцію розширення предмета цієї галузі права [4, с.17-18].

На завершальному етапі першого періоду на законодавчому і виконавчому рівнях вживалися заходи по реформуванню установ і служб кримінально-виконавчої системи (Закон України «Про Державну службу» //Відомості Верховної Ради України. – 1993. - № 52.- Ст.490; постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 1992 р. № 448 «Про поліпшення діяльності установ кримінально-виконавчої системи» і ін.).

Таким чином, основним підсумком першого періоду становлення сучасної кримінально-виконавчої політики України стало визначення реальних потреб реформування кримінально-виконавчої системи і розширення предмету цієї галузі законодавства.

2-й період – 1993-1996 рр. У цей період почала діяти перша загальнодержавна кримінологічна програма на 1993-1996 рр., яка знайшла своє втілення в Постанові Верховної Ради України від 25 червня 1993 р. «Про державну програму боротьби зі злочинністю». Вона мала сім розділів: 1) організаційні та правові заходи; 2) профілактика правопорушень; 3) зміцнення громадського порядку та безпеки; 4) боротьба з організованою злочинністю та злочинністю у сфері економіки; 5) міжнародне співробітництво у сфері боротьби зі злочинністю; 6) удосконалення кримінально-виконавчої системи; 7) кадрове та матеріально-технічне забезпечення правоохоронної діяльності [3, с.89].

Відзначаючи в цілому важливість намічених і реалізованих програмою заходів по боротьбі із злочинністю у найважчі для України кризові роки, її ефективність все ж була низькою. Законодавча і виконавча влада ще не мали у своєму розпорядженні матеріальних і кадрових можливостей для виконання

програми. Не було єдиного керівного і координаційного центру. Крім того, значна частина статей програми носила декларативний характер.

Однак під впливом демократичних процесів, що відбувалися в країні, враховуючи курс України на інтеграцію до Європейської спільноти, законодавча і виконавча гілки влади більш активно прилучилися до процесу законотворення і нормотворення у сфері кримінально-виконавчої політики. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 26 січня 1994 р. № 31 затверджена Програма приведення умов тримання засуджених, які відбувають покарання у місцях позбавлення волі, а також осіб, що тримаються у слідчих ізоляторах і лікувально-трудовах профілакторіях, у відповідність з міжнародними стандартами. Закон України від 1 грудня 1994 р. «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», Закон України від 1 жовтня 1996 р. «Про застосування амністії в Україні» та деякі інші також націлювали на максимальне наближення до міжнародних стандартів і правил у сфері поводження із засудженими.

Та чи не найпомітнішою подією цього періоду у становленні кримінально-виконавчої політики стало прийняття Конституції України – базового джерела і юридичної основи розвитку законодавства, у тому числі й кримінально-виконавчого. Наприклад, ст.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. Більшість прав, свобод та обов'язків людини й громадянина, які передбачені розділом II Конституції України, повною мірою розповсюджується і на засуджених. Зокрема, ч.3 ст.63 Конституції України встановлює, що засуджений користується всіма правами людини і громадянина, за винятком обмежень, які визначені законом і встановлені вироком суду.

На підставі ст. 64 Конституції України Конституційний Суд України визнав неконституційними норми Закону України «Про вибори народних депутатів

України» щодо обмеження виборчого права для осіб, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі на час перебування в цих місцях [6, с.10].

Зважаючи на конкретні результати у розширенні сфери діяльності кримінально-виконавчої системи, даний період можна розглядати як підготовчий до створення кримінально-виконавчої галузі законодавства України, основні законодавчі акти якого розроблялися і схвалювалися у другій половині 90-х років ХХ – на початку ХХІ століття, наповнивши таким чином два наступні періоди кримінально-виконавчої політики.

3-й період – 1996-2000 роки. Організація боротьби зі злочинністю в цей період здійснювалась на основі президентської Комплексної цільової програми боротьби зі злочинністю на 1996-2000 роки. У порівнянні з попередньою програмою вона була більш об'ємною і складалася з 13 розділів: 1) організаційно-правові заходи; 2) забезпечення конституційного ладу, прав і свобод людини; 3) профілактика правопорушень і злочинності; 4) боротьба з наркоманією і алкоголізмом; 5) боротьба з організованою злочинністю і корупцією; 6) боротьба зі злочинністю у сфері економіки; 7) поліпшення розслідування кримінальних справ та розшукової роботи; 8) удосконалення кримінально-виконавчої системи; 9) міжнародне співробітництво у боротьбі зі злочинністю; 10) науково-методичне забезпечення боротьби зі злочинністю; 11) кадрове забезпечення боротьби зі злочинністю; 12) матеріально-технічне забезпечення правоохоронних органів; 13) перспективні заходи [3, с.90].

На відміну від Програми 1993 року у Комплексній програмі було започатковано науково-методичне забезпечення діяльності кримінальної юстиції та перспективні заходи по удосконаленню усіх видів кримінологічної політики України, в тому числі й кримінально-виконавчої системи. Судячи із змісту та тематичної спрямованості нової програми, вона орієнтувала Генеральну прокуратуру, МВС, Міністерство юстиції на посилення боротьби з такими злочинними проявами, як наркоманія і алкоголізм, організована злочинність і корупція, злочинність у сфері економіки, тероризм, бандитизм та багатьма іншими різновидами сучасної злочинної діяльності.

Укладачі Комплексної програми надавали виключно великого значення системі профілактичних заходів, спрямованих на стримання агресивної злочинності, орієнтуючи виконавців програми на сучасні психологічні, медичні, антиалкогольні, антинаркотичні і, зокрема, генетичні можливості допомоги особам, які зазнали таких небезпечних впливів на психіку.

Із набуттям Україною членства в Раді Європи було розпочато процес приєднання до основних європейських законодавчих актів з питань кримінально-виконавчої політики, що відображало намір українського законодавця привести процедуру виконання покарань у відповідність до міжнародних стандартів поводження з ув'язненими, забезпечити неухильне дотримання прав і основних свобод людини, визначених у Конвенції про захист прав і основних свобод людини, прийнятої та проголошеної резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї від 10 грудня 1948 р. [7, с.3-9].

З метою подальшого реформування кримінально-виконавчої системи та на виконання зобов'язань, взятих Україною при вступі до Ради Європи, Указом Президента України від 22 квітня 1998 р. «Про утворення Державного департаменту України з питань виконання покарань» на базі Головного управління виконання покарань МВС України як центральний орган виконавчої влади з тимчасовим підпорядкуванням МВС утворений Державний департамент України з питань виконання покарань. Указом Президента від 31 липня 1998 р. затверджено Положення про Державний департамент України з питань виконання покарань. Згідно з Указом Президента від 12 березня 1999 р. новоутворений Державний департамент виведений з підпорядкування МВС України і підпорядкований безпосередньо Кабінету Міністрів України.

З урахуванням змін, що відбулися у кримінально-виконавчому законодавстві і в цілому в кримінально-виконавчій політиці, наказом Державного Департаменту України з питань виконання покарань № 110 від 5 червня 2000 р. затверджена та оголошена нова редакція Правил внутрішнього розпорядку виправлено-трудоустанов [8]. Крім того Державним департаментом було розроблено і видано більше двадцяти нормативно-правових акти (положення,

інструкції, накази), що стосувалися різноманітних питань діяльності новоутвореної установи з питань виконання покарань [6, с.11-15].

Таким чином, можна стверджувати, що протягом третього періоду відбувалося організаційне становлення Державного департаменту України з питань виконання покарань як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, що безпосередньо реалізує єдину державну політику в сфері виконання покарань.

4-й період – 2000 – 2008 роки. У зазначений період законодавча і виконавча гілки влади працювали у напрямку створення основоположної бази сучасної кримінально-виконавчої політики. Найважливішою подією на цьому шляху стало прийняття 5 квітня 2001 р. нового Кримінального кодексу України, який набрав чинності з 11 липня 2001 р. З прийняттям Кримінального кодексу України процес реформування кримінально-виконавчої системи набув більш чіткого визначення, що знайшло своє конкретне відображення в Програмі подальшого реформування та державної підтримки кримінально-виконавчої системи на 2002-2005 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. №167. Один із шести її розділів (розділ 2) передбачав удосконалення законодавчої бази [6, с.86].

Логічним результатом реалізації заходів, передбачених у другому розділі цієї Програми, стало прийняття 11 липня 2003 р. Верховною Радою України Кримінально-виконавчого кодексу України, який набув чинності з 1 січня 2004 р. На думку вчених і практиків, до основних новел КВК України можна віднести наступні його положення:

- вперше на законодавчому рівні (ст.5 КВК) закріплена система принципів кримінально-виконавчого законодавства, виконання і відбування покарань;
- вперше на законодавчому рівні (ст.6 КВК) визначено зміст таких базових понять кримінально-виконавчого права, як «виправлення засудженого» та «ресоціалізація»;
- вперше на рівні закону закріплені основні права та обов'язки засуджених (статті 8-10, 107 КВК) [9, с.70-73].

Крім того КВК України містить ще цілу низку інших статей, спрямованих на гуманізацію процесу відбування покарання засудженими.

З прийняттям нового КВК України відкрились нові можливості для реформування кримінально-виконавчої служби. 23 червня 2005 р. Верховною Радою України прийнятий Закон «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», яким на законодавчому рівні закріплено завдання, принципи та правову основу діяльності ДКВС. 17 травня 2006 р. Кабінетом Міністрів України прийнято постанову № 683 «Про внесення змін до переліку центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів» у якій визначено, що діяльність Державного департаменту України з питань виконання покарань спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра юстиції. 3 серпня 2006 р. постановою Кабінету Міністрів № 1090 затверджено Державну програму покращення умов тримання засуджених та осіб, взятих під варту, на 2006 – 2010 роки [6, с.89].

Перераховані вище, як і інші законодавчі акти, дають підстави для висновку, що протягом останнього періоду в основному завершилась робота по створенню правової бази сучасної кримінально-виконавчої політики у відповідності з вимогами загальновизнаних міжнародних правил і стандартів. Проте, на думку і науковців, і практиків у цій сфері є ще ряд суттєвих недоліків і прогалин. Саме цим викликана поява Указу Президента України від 25 квітня 2008 р. № 401/2008 «Про Концепцію реформування Державної кримінально-виконавчої служби України» в якому, крім схваленої Концепції, поставлено завдання Кабінету Міністрів України у тримісячний строк розробити та затвердити Комплексну цільову програму реформування Державної кримінально-виконавчої служби України [10].

Отже, кримінально-виконавча політика України – це живий і безперервний законотворчий процес, який наповнює її правову базу новими законодавчими ініціативами, продиктованими сучасними вимогами державного й суспільного життя, формуючи таким чином окремі періоди та етапи її становлення і розвитку.

Література

1. Джужа О.М. Науково-практичний інтерес до становлення Кримінально-виконавчої та кримінологічної політики України //Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2005. - № 11. – С.1-9.
2. Шакур В.І. Громадянське суспільство: моральність і злочинність // Юридичний вісник України. – 2002. - № 12. – С.4-6.
3. Литвак О.М. Держава і злочинність: Монографія. – К.: Атіка, 2004. – 304 с.
4. Кримінально-виконавче право України: (Загальна та Особлива частини): Навч.посіб. / О.М.Джужа, С.Я.Фаренюк, В.О.Корчинський та ін.; За заг. ред. О.М.Джужи. – 2-е вид., перероб. та допов. – К. :Юрінком Інтер, 2002. - 448 с.
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.1991 р. №88 «Про затвердження основних напрямків реформи кримінально-виконавчої системи в Українській РСР» - К., 1991.
6. Кримінально-виконавчий кодекс України: Науково-практичний коментар. Видання друге, доповнене і перероблене/ Степанюк А.Х., Яковець І.С. За заг.ред.Степанюка А.Х. – ТОВ «Одісей», 2008.- 560 с.
7. Європейські стандарти утримання в'язнів/Харківська правозахисна група. – Х.:Фоліо,1998.-58 с.
8. Правила внутрішнього розпорядку виправно-трудових установ: Затв. наказом Державного департаменту України з питань виконання покарань від 25 грудня 2003 р. №275 / Офіційний вісник України. – 2003. - № 52. – С.2898.
9. Гель А.П., Ковганич В.К. Крок до міжнародних стандартів у сфері виконання кримінальних покарань // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. - № 4. – С. 70-73.
- 10.Указ Президента України «Про Концепцію реформування Державної кримінально-виконавчої служби України» від 25 квітня 2008 року №401/2008// <http://zakon.nau.ua/print/?ff=Verdana 8 zfs=148z uid=1093.4195/18 zti...>