

УДК 343.81

*О. О. Шкута**кандидат юридичних наук, доцент кафедри
галузевого права юридичного факультету
Херсонського державного університету*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

У наукових і практичних колах поживалися дискусії щодо необхідності законодавчого закріплення пенітенціарного вектору розвитку державної політики у сфері виконання кримінальних покарань. Особливо цей процес почав швидко рухатися з моменту реорганізації Державного департаменту України з питань виконання покарань у Державну пенітенціарну службу України на підставі Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 [1].

Головна ідея такої реорганізації, на думку її творців, – не проста «зміна вивіски», а формування «нової філософії» діяльності з виконання кримінальних покарань із метою створення реальних і необхідних умов для виправлення і ресоціалізації засуджених.

Сьогодні, коли країна перебуває практично в стані війни, реалізація державного примусу в його найбільш гострій формі, якою є кримінальне покарання, вимагає постійного контролю держави за виконанням покладених на засуджених каральних обмежень. З цією метою виконання кримінальних покарань визнається виключно функцією держави, для здійснення якої створюються спеціалізовані державні органи і установи, організація і діяльність яких, згідно з п. 14 ч. 1 ст. 92 Конституції України [2], визначається виключно законами України. Нині такими законами є Кримінально-виконавчий кодекс України [3] і Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» [4]. Водночас діяльність центрального органу виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері виконання кримінальних покарань (Державної пенітенціарної служби України), врегульована Указом Президента України «Про затвердження Положення про Державну пенітенціарну службу України» від 6 квітня 2011 р. № 394/2011 [5], що вступає у колізію з наведеним вище конституційним положенням. Наведене відповідно потребує вироблення напрямів удосконалення правового забезпечення функціонування пенітенціарної системи України.

У рамках даної статті ми поставили за мету провести ґрунтовний аналіз нормативно-правового забезпечення функціонування пенітенціарної системи України, і на її основі сформулювати пропозиції щодо її удосконалення.

Доречно зауважити, що нормативно-правове забезпечення функціонування пенітенціарної системи України сьогодні залишається однією із найменш розроблених сфер. Такий стан наукових розробок за цим напрямом пов'язаний як із об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками. Водночас актуальні проблеми, пов'язані з виконанням та відбуванням покарань у вітчизняній та зарубіжній науці, досліджували і продовжують досліджувати такі вчені, як: Ю.М. Антонян, В.А. Бадира, І.Г. Богатирьов, О.І. Богатирьова, Т.А. Денисова, О.М. Джужа, А.В. Кирилюк, В.В. Коваленко, О.Г. Колб, В.О. Корчинський, М.П. Мелентьев, В.О. Меркулова, О.С. Міхлін, О.О. Наташев, О.І. Осауленко, М.С. Пузирьов, Г.О. Радов, О.Л. Ременсон, А.Х. Степанюк, М.О. Стручков, Ю.М. Ткачевський, В.М. Трубников, С.Я. Фаренюк, С.В. Царюк, І.В. Шмаров, О.О. Шкута, І.С. Яковець та ін.

Незважаючи на це, переважна більшість вітчизняних дослідників не мали вагомих підстав детально розробити проблеми функціонування пенітенціарної системи України в силу відсутності на той чи інший час у державі відповідної служби – пенітенціарної, яка була «узаконена» зазначеними вище указами Президента України 2010–2011 р. р.

Правове забезпечення функціонування пенітенціарної системи України складають: Конституція України, закони України, акти Президента України і Кабінету Міністрів України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також видані відповідно до них нормативно-правові акти Міністерства юстиції України.

Міжнародні правові акти у сфері прав людини, боротьби зі злочинністю та поведіння з правопорушниками займають особливе місце в системі правового забезпечення реформування пенітенціарної системи України. По-перше, вони виступають одним із основних факторів, що визначили реформування кримінально-виконавчої системи в пенітенціарну на сучасному етапі. По-друге, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України, про що зазначає ч. 1 ст. 9 Конституції України.

Також ст. 2 КВК України закріплює норму, що кримінально-виконавче законодавство України

складається також із чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Пункт б ч. 2 ст. 9 Закону України «Про міжнародні договори України» вказує, що ратифікації підлягають міжнародні договори України, що стосуються прав, свобод та обов'язків людини і громадянина [6].

З цього, безумовно, випливає, що всі міжнародні договори (незалежно від форми й найменування: договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо) стосовно поводження із засудженими (як з громадянами України, так і з громадянами інших держав чи осіб без громадянства) повинні бути ратифіковані. Частина 1 ст. 19 Закону встановлює, що чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. У свою чергу, ч. 2 ст. 19 застерігає, що якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору.

До числа таких актів, у першу чергу, необхідно віднести Загальну декларацію прав людини 1948 р. [7]. У ній відносно осіб, засуджених до кримінальних покарань, вказується, що ніхто не може бути підданий примусовому арешту; забороняється застосування тортур і жорстоких, нелюдських і принижуючих гідність видів поводження й покарання. Людина має зазнавати тільки таких обмежень, які визначені законом виключно з метою забезпечення належного визнання й поваги прав і задоволення справедливих вимог моралі.

Іншим правовим актом загального характеру є Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р. [8]. У ньому сформульовані положення, що стосуються поводження із засудженими, а саме: кожен, хто засуджений до смертної кари, має право просити про помилування; робота, яку повинна виконувати особа, що перебуває в ув'язненні, на підставі законного розпорядження суду або особа, умовно звільнена від такого ув'язнення, не може розглядатися як «примусова чи обов'язкова» праця. Пенітенціарною системою має передбачатися режим для ув'язнених, істотною метою якого є виправлення.

До числа найважливіших міжнародних актів загального характеру належить і Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських і принижуючих гідність видів поводження й покарання 1984 р. У ній підкреслюється, що ніякі обставини, якими б вони не були, не можуть служити виправданням тортур. До такого роду актів належить також Кодекс поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку 1979 р.

Поряд із цим Міжнародним співтовариством прийнято низку спеціалізованих актів, які безпосередньо стосуються тримання осіб, узятих під варту, виконання покарань та поводження із засудженими. Основними з них є Мінімальні стандартні правила поводження з ув'язненими 1955 р. [9]. Їх доповнюють відповідні акти Ради Європи, серед яких особливо слід виділити Європейські пенітенціарні правила [10], Європейську конвенцію про захист прав людини [11] та Європейську конвенцію про запобігання катуванням.

Разом із тим необхідно враховувати, що міжнародно-правові акти поряд із нормами-принципами містять норми-рекомендації, які не мають обов'язкового характеру для держав, які їх ратифікували, хоча і підлягають максимальному врахуванню у правотворчій діяльності.

На сьогодні є досить багато наукової та навчальної літератури, присвяченої різним міжнародним актам про поводження із засудженими; при цьому автори, як правило, основну увагу приділяють детальній характеристиці універсальних чи регіональних спеціалізованих стандартів і проблемам їх реалізації в Україні. Такий підхід, безумовно, виправданий, але для нашого дослідження інтерес являють, насамперед, обов'язкові норми міжнародних правових актів, що визначають природні права людини, які не можуть порушуватися при виконанні кримінальних покарань. До таких «абсолютних» прав слід віднести право на життя, свободу і безпеку особистості, заборону тортур, право на свободу думки, совісті й релігії та інші.

Починаючи з 1995 р., коли Україна вступила до Ради Європи, одним із основних напрямів державної політики України у сфері виконання кримінальних покарань стає реформування пенітенціарної системи, вдосконалення її діяльності з метою дотримання прав і свобод людини у відповідності із європейськими стандартами.

Враховуючи зазначені рекомендації, Указом Президента України від 12 березня 1999 р. № 248/99 Державний департамент України з питань виконання покарань було виведено з підпорядкування Міністерства внутрішніх справ України [12]. А 11 липня 2007 р. постановою Кабінету Міністрів України № 916 було затверджено оновлене «Положення про Державний департамент України з питань виконання покарань», відповідно до якого діяльність зазначеного центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом спрямовувалася і координувалася Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції [13].

Однією з причин передачі пенітенціарного відомства від Міністерства внутрішніх справ у відання Міністерства юстиції було прагнення уникнути зайвої воєнізації пенітенціарної системи і спокійної її організації в рамках цивільного відомства. При цьому передбачалося, що в цивіль-

ному відомстві процес виконання покарань (особливо пов'язаних з ізоляцією від суспільства) буде ґрунтуватися на більш гуманістичних засадах і з меншими порушеннями законності.

Усталеним у суспільній свідомості є стереотип про апріорі обвинувальний і протизаконний характер діяльності Міністерства внутрішніх справ. У початковий радянський період існування пенітенціарної системи України культивувалася жорстокість до класового противника, покарання вважалося заходом соціального захисту. У більш пізній період економічне обґрунтування праці засуджених і суворий порядок та умови виконання покарання у вигляді позбавлення волі сформува-ли в суспільній свідомості необхідність і доцільність жорсткого поводження із засудженими та надання їм лише елементарно необхідних умов для існування в місцях позбавлення волі.

Такий стереотип мислення склався й у багатьох працівників тогочасної виправно-трудо-вої системи. Тому з часу набуття Україною незалежності й виконання зобов'язань у зв'язку зі вступом до Ради Європи стало актуальним масштабне завдання з виховання та формування персоналу кримінально-виконавчої системи, здатного адекватно сприймати світові стандарти поводження із засудженими. Необхідно зазначити, що поряд зі справедливою критикою існуючого порядку виконання покарань мало місце і відверте перебільшення недоліків, поширені «достовірні» відомості про такі, що принижують людську гідність, заходи, які застосовуються до засуджених.

Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 було утворено Державну пенітенціарну службу України, реорганізувавши Державний департамент України з питань виконання покарань. А 6 квітня 2011 р. Указом Президента України № 394/2011 було затверджено Положення про Державну пенітенціарну службу України. Державна пенітенціарна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері виконання кримінальних покарань.

Основними завданнями Державної пенітенціарної служби України є:

1) реалізація державної політики у сфері виконання кримінальних покарань;

2) внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері виконання кримінальних покарань;

3) забезпечення формування системи наглядових, соціальних, виховних та профілактичних заходів, які застосовуються до засуджених та осіб, узятих під варту;

4) контроль за дотриманням прав людини і громадянина, вимог законодавства щодо виконання і відбування кримінальних покарань, реалізацією законних прав та інтересів засуджених і осіб, узятих під варту.

Нині склалася ситуація, за якою зазначені зміни привели до наявності системи «служба в службі», оскільки згідно зі ст. 6 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» Державна пенітенціарна служба України входить до складу Державної кримінально-виконавчої служби України, що є, в принципі, алогічним.

Напрошується висновок про необхідність розроблення проекту Закону України «Про пенітенціарну систему України», який би сформував якісно новий погляд, філософію розуміння пенітенціарної системи не лише як системи органів і установ виконання покарань й інших суб'єктів, як це зазначено у ст. 6 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», а як цілісне, функціонально-інтегральне утворення повноважних суб'єктів державного управління, місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства та їх узгоджених дій по забезпеченню виправлення і ресоціалізації засуджених.

У зв'язку зі зміною концептуальних понять і термінології сфери виконання кримінальних покарань потребуватиме уточнення місце слідчих ізоляторів у системі органів виконавчої влади із подальшим науковим обґрунтуванням передачі їх до відома Міністерства внутрішніх справ України.

Логічним результатом правотворчої роботи за вказаним напрямом має стати підготовка проекту Пенітенціарного кодексу України, завданням якого має стати врегулювання правовідносин у сфері виконання та відбування кримінальних покарань, постпенітенціарної адаптації звільнених із метою їх виправлення і ресоціалізації.

Така робота, виконана під керівництвом та за активного сприяння Державної пенітенціарної служби України, буде першою у своєму роді на пострадянському просторі. Викладені нами підходи до якісно нових напрямів наукового супроводу діяльності Державної пенітенціарної служби України неодноразово озвучувалися у вітчизняних наукових колах, серед фахівців із пенітенціарної проблематики.

На підставі викладеного вище пропонується створення зі складу провідних вітчизняних учених-пенітенціаристів і практиків робочої групи із розроблення загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Це сприятиме та значно пришвидшить процес європейської інтеграції та наблизить перспективу вступу України до Європейського Союзу, що є зовнішньополітичним пріоритетом України, а також дозволить реалізувати

заходи, спрямовані на подальше реформування системи виконання покарань, забезпечення дотримання прав людини, приведення умов тримання засуджених та ув'язнених до європейських норм і стандартів.

Література

1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>.

2. Конституція України від 28 черв. 1996 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/print1332838698986714>.

3. Кримінально-виконавчий кодекс України від 11 лип. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 3–4. – Ст. 21. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1129-15>.

4. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України від 23 черв. 2005 р. № 2713-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 30. – Ст. 409. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2713-15>.

5. Про затвердження Положення про Державну пенітенціарну службу України : Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 394/2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=394%2F2011>.

6. Про міжнародні договори України : Закон України від 29 черв. 2004 р. № 1906-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1906-15>.

7. Загальна декларація прав людини : прийнята і проголошена у резолюції 217 А (III) Генеральною Асамблеєю від 10 груд. 1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015.

8. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : прийнято 16 груд. 1966 р. Генеральною Асамблеєю ООН. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_043.

9. Минимальные стандартные правила обращения с заключенными // Збірник нормативних актів із кримінально-виконавчого права України / В.М. Трубников, Ю.В. Шинкарьов. – Х. : Харків юридичний, 2008. – С. 78–89.

10. Европейские пенитенциарные правила // Збірник нормативних актів з кримінально-виконавчого

права України / В.М. Трубников, Ю.В. Шинкарьов. – Х. : Харків юридичний, 2008. – С. 127–167.

11. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (зі змінами, внесеними Протоколом № 11) : прийнята Радою Європи 4 листоп. 1950 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

12. Про виведення Державного департаменту України з питань виконання покарань з підпорядкування Міністерству внутрішніх справ України : Указ Президента України від 12 берез. 1999 р. № 248/99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/248/99>.

13. Про затвердження Положення про Державний департамент України з питань виконання покарань : постанова Кабінету Міністрів України від 11 лип. 2007 р. № 916. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/916-2007-п>.

Анотація

Шкута О. О. Нормативно-правове забезпечення функціонування пенітенціарної системи України. – Стаття.

Стаття присвячена аналізу нормативно-правового забезпечення функціонування пенітенціарної системи України. Сформульовано пропозиції щодо удосконалення правової основи реформування пенітенціарної системи України.

Ключові слова: пенітенціарна система України, правове забезпечення, реформування, удосконалення.

Аннотация

Шкута А. А. Нормативно-правовое обеспечение функционирования пенитенциарной системы Украины. – Статья.

Статья посвящена анализу нормативно-правового обеспечения функционирования пенитенциарной системы Украины. Сформулированы предложения по совершенствованию правовой основы реформирования пенитенциарной системы Украины.

Ключевые слова: пенитенциарная система Украины, правовое обеспечение, реформирование, совершенствование.

Summary

Shkuta A. A. Legislative functioning penal system of Ukraine. – Article.

The article is sanctified to analysis of normatively-legal providing of functioning of penitentiary system of Ukraine. Suggestions are set forth in relation to improvement of legal framework of reformation of penitentiary system of Ukraine.

Key words: penitentiary system of Ukraine, legal providing, reformation, improvement.