

УДК 343.82:342.511

І.В. ОКСЕНЧУК, Головне управління юстиції у Волинській області

РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПОКАРАНЬ: ПРЕЗИДЕНТСЬКІ ІНІЦІАТИВИ (ІСТОРИКО- ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

Ключові слова: Президент України, пенітенціарна система, нормотворення, європейські і світові стандарти, гуманізація

Актуальність теми статті зумовлюється недостатністю цілісної теорії інституту президентства в Україні, єдиних наукових підходів щодо ряду питань, пов'язаних з його функціонуванням, зокрема, у сфері нормотворення, що є темою нашого дослідження.

Окремим питанням участі глави держави у створенні нормативно-правової бази присвячені праці О. Волощука, Ю. Гарбуза, Н. Заяць, М. Зелінської, П. Плахотнюка та В. Мельниченка, М. Цвіка, М. Яцишина та деяких інших.

У статті ставиться мета на основі вітчизняної джерельної бази дослідити і висвітлити участь глави держави у створенні нормативно-правової бази з питань виконання кримінальних покарань і боротьби із злочинністю, акцентуючи увагу на її ефективності та результативності, відповідності сучасним європейським і світовим стандартам. Її новизна полягає у дослідженні генезису кримінально-виконавчої політики на сучасному етапі державотворення, пошуку найбільш прийнятних для суспільства форм такої політики та участі у цьому процесі глави держави..

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 президент-

ській нормативно-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 пенітенціарної системи України. Так, наприклад, О.М. Литвак вважає, що, затверджуючи 25.06.1993 р. постанову «Про державну програму боротьби зі злочинністю» з детальним розглядом організаційно-правових та технічних заходів терміном до 1995 р., 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 Президент України [1, с.84].

Зосередимо головну увагу на узгодженості указів і розпоряджень Президента України з Конституцією України, кримінально-виконавчим законодавством (КВК України), іншими актами законодавства, а також чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких видана Верховною Радою України.

З урахуванням поставленої мети й особливостей історико-правового дослідження теми та стану її наукової розробки, вважаємо за необхідне 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.

Як уже зазначалося, Конституція України визначає основи суспільного ладу і політики країни, принципи державного управління, в

тому числі й повноваження Президента України. Серед них, згідно 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 та підписаний Президентом України 11.07.2003 р. й набув чинності з 01.01.2004 р. [2].

Згідно ст.1 Кодексу, завданням 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.

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 22.04.1998 р. № 344/98, від 12.03.1999 р. № 248/99, від 12.06.2000 р. № 786/2000 був створений Державний департамент України з питань виконання покарань та визначено його спеціальний статус. 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» [3], Президент України видав Указ «Про виведення Державного департаменту України з питань виконання покарань з підпорядкування Міністерству внутрішніх справ України» від 12.03.1999 р. № 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 ст.1 Указу Президента України від 22.04.1998 р. № 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 31.07.1998 р. № 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 23.06.2005 р. [5, с.254–264], центральний орган виконавчої влади з питань виконання покарань – Департамент утворюється, реорганізується та ліквідується Прези-

дентом 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.

Згідно з «Положенням про Державний департамент України з питань виконання покарань», затвердженим Указом Президента України від 31.07.1998 р. № 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 зізнання у справах про ці злочини, здійснення оперативно-розшукової діяльності.

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, організують та контролюють їх виконання.

Серед інших важливих президентських нормативно-правових актів слід назвати Указ Президента України «Про Положення про здійснення помилування» від 19.07.2005 р. № 1118/2005 [6, с.678–679], яке визначає порядок здійснення Президентом України помилування відповідно до п.27 ч.1 ст.106 Конституції України. Вимоги щодо порядку прийняття актів амністії та інші положення, які стосуються цього інституту, закріплені в

Законі України «Про застосування амністії в Україні» від 01.10.1996 р. [7, 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, виду призначеного покарання і кількості (уперше чи повторно) клопотань про помилування, Положенням встановлені певні умови їх подання.

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 25.04.2008 р. № 401/2008 [8]. Необхідність такої Концепції глава держави пов'язує насамперед із забезпеченням реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та детального 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 додержанням 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 ізоляторів;

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

- створення профільних вищих навчальних закладів та науково-дослідних центрів підготовки кадрів, здатних виконувати свої обов'язки на цьому етапі розвитку кримінально-виконавчої служби;

- оптимізацію 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 пробачій.

Поява Концепції в українському політикумі й науковому середовищі була сприйнята неоднозначно. Але ми вважаємо її своєчасною і необхідною з точки зору формування стратегічних цілей і нових підходів та засобів для вирішення найбільш проблемних питань кримінально-виконавчої системи. Підтвердженням цього – нова президентська ініціатива по створенню на базі Державного департа-

менту України з питань виконання покарань Державної пенітенціарної служби України. Основна аргументація Президента України з цього приводу – оптимізація системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління [9].

Завершуючи розгляд проблем, пов'язаних з реалізацією державної політики у сфері виконання кримінальних покарань за участі Президента України зазначимо, що загалом президентська ініціатива із створення організаційної і нормативно-правової бази виконання кримінальних покарань була відчутною і помітною. У ній спостерігаються позитивні моменти, пов'язані із забезпеченням системної і єдиної державної політики у сфері виконання кримінальних покарань, створенням сучасної пенітенціарної служби, яка б відповідала європейським зразкам і кращим міжнародним стандартам.

ЛІТЕРАТУРА

1. Литвак О. М. Держава і злочинність : монографія / О. М. Литвак. – К. : Атіка, 2004. – 304 с.

2. Кримінально-виконавчий кодекс України // Чинне законодавство зі змінами та доповненням станом на 15.02.2008 р. (Відповідає офіційному текстові). – К. : Видавець ПАЛИВОДА А. В., 2008. – 85 с.

3. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з утворенням Державного департаменту України з питань виконання покарань» : від 11.12.1998 р., № 312-XIV // Урядовий кур'єр. – 12.01.1999. – № 4.

4. Указ Президента України «Про утворення Державного департаменту України з питань виконання покарань» : від 22.04.1998 р., № 344/98 // Збірник нормативних актів з кримінально-виконавчого права України / уклад.: В. М. Трубников, Ю. В. Шинкарьов. – Х. : Харків юридичний, 2008. – С. 265–266.

5. Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» : від 23.06.2005 р. // Збірник нормативних актів з кримінально-виконавчого права України / уклад.: В. М. Трубников, Ю.В. Шинкарьов. – Х. : Харків юрид., 2008. – С. 254–264.

6. Указ Президента України «Про Положення про здійснення помилування» : від 19.07.2005 р., № 1118/2005 // Збірник нормативних актів з кримінально-виконавчого права України / уклад.: В. М. Трубников, Ю. В. Шинкарьов. – Х. : Харків юридичний, 2008. – С. 678–679.

7. Закон України «Про застосування амністії в Україні» : від 1.10.1996 р. // Збірник нормативних актів з кримінально-виконавчого

права / уклад. В. М. Трубников, Ю. В. Шинкарьов. – Х. : Харків юридичний, 2008. – С. 654–656.

8. Указ Президента України «Про Концепцію реформування Державної кримінально-виконавчої служби України» : від 25.04.2008 р., № 401/2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/7811.html>.

9. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» : від 09.12.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html?PrintVersion>.

Оксенчук І. В. Реалізація державної політики у сфері виконання кримінальних покарань: президентські ініціативи (історико-правовий аспект) / І. В. Оксенчук // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 524–528 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11oivipa.pdf>

На основі різноманітних джерел, зокрема, указів Президента України з різноманітних питань пенітенціарної системи, розглянуто і висвітлено участь глави держави у процесі творення нормативно-правової бази цієї галузі права і боротьби із злочинністю. Увага акцентується на її ефективності та результативності, відповідності сучасним європейським і світовим стандартам.

Оксенчук І.В. Реализация государственной политики в сфере выполнения уголовных наказаний: президентские инициативы (историко-правовой аспект)

На основе различных источников, в частности, указов Президента Украины по различным вопросам пенитенциарной системы, рассмотрено и освещено участие главы государства в процессе создания нормативно-правовой базы этой отрасли права и борьбы с преступностью. Внимание акцентируется на ее эффективности и результативности, соответствии современным европейским и мировым стандартам.

Oksenchuk I.V. State Policy Implementation in an Orb of Accomplishment of Criminal Sanctions: Presidential Initiatives (History-Legal Aspect)

The article is based on a variety of sources, including decrees of President of Ukraine on various issues of the penitentiary system, considered and covered the head of state participation in the process of creating the legal framework of this field of law and fighting crime. We pay attention to its efficiency and effectiveness, of modern European and world standards.