

ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ



Іван Богатир'ов,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки
і техніки України,
професор кафедри кримінального
права і кримінології Університету Державної
фіскальної служби України

УДК 343.8

Розробка та прийняття Пенітенціарного кодексу України в контексті реформування пенітенціарної системи: міф чи реальність

Актуальність звернення до питання розробки і прийняття Пенітенціарного кодексу України обумовлюється декількома фундаментальними положеннями. По-перше, яка мета реформування сучасної пенітенціарної системи України і місце в цьому реформуванні Пенітенціарного кодексу. По-друге, який Пенітенціарний кодекс ми хочемо бачити: Європейський, Американський, чи власний національний. По-третє, відсутність законодавчого закріплення понять пенітенціарна система, Пенітенціарний кодекс, які в сукупності мають однорідні відносини і існувати один від одного не можуть, автоматично вимагають юридичного статусу. По-четверте, говорячи про пенітенціарний кодекс, ми повинні

усвідомлювати, що його розробка і прийняття повинні відповідати інтересам держави і громадянського суспільства.

Отже, при розробці проекту Пенітенціарного кодексу доцільно обрати таку його теоретико-прикладну модель, яка сприяла б забезпеченню системного підходу до вирішення проблем, пов'язаних з розробкою законодавства, що регламентує порядок і умови виконання кримінальних покарань та пробації.

Одночасно, при розробленні Пенітенціарного кодексу необхідно якнайповніше врахувати досвід нормотворчої діяльності України минулих років, практику країн, що входять до складу СНД, інших зарубіжних держав, сучасне економічне та соціальне

становище України, а також зміст міжнародно-правових актів, які визначають права людини, та міжнародних стандартів поведінки з ув'язненими.

Крім того, у пенітенціарному кодексі слід чітко визначитися з основними принципами цієї галузі права, з метою і завданнями даного кодексу та основними засобами виправлення та ресоціалізації засуджених, а також критеріями оцінки ефективності діяльності в зазначеному напрямі.

Натомість у пенітенціарному кодексі має бути викладена система юридичних норм, які передбачали б основу для створення відповідної нормативно-правової бази визначення правового статусу персоналу органів і установ виконання покарань, громадських об'єднань, окремих громадян-меценатів, волонтерів, які сприяють удосконаленню діяльності пенітенціарної системи, надаючи їй допомогу та підтримку.

Відповідно до пунктів 11, 12, 13, 67 і 68 Європейських пенітенціарних правил у пенітенціарному кодексі слід передбачити ефективну систему класифікації та розміщення засуджених, систему правових обмежень, стимулів, пільг і заохочень, які найбільшою мірою сприяли б досягненню мети та завдань пенітенціарного законодавства [1].

Доречно зауважити, що окремі кроки вітчизняними вченими у цьому напрямі уже було здійснено, але очевидно, що їх наразі не можна вважати ані системними, ані завершеними. Тому продовження наукових розробок у цій галузі слід вважати перспективним напрямом наукових досліджень.

Таким чином, ставлячи загальною метою нашої статті дослідження проблем розробки і прийняття Пенітенціарного кодексу України у зв'язку з широкомасштабною реформою пенітенціарної системи, ми повинні розв'язати наступні завдання: а) розкрити генезис зародження пенітенціарного кодексу і його трансформацію у виправно-трудоий та

кримінально-виконавчий кодекси; б) надати правове визначення пенітенціарного кодексу; в) окреслити основні положення пенітенціарного кодексу в умовах пенітенціарної реформи; г) здійснити структурування Пенітенціарного кодексу України.

Теоретичним підґрунтям написання статті стали праці вітчизняних вчених-пенітенціаристів, таких як: Л. В. Багрій-Шахматова, В. А. Бадри, О. І. Богатирьової, О. В. Беци, М. Я. Гуцуляка, О. М. Джужі, Т. А. Денисової, О. Г. Колба, Н. В. Коломієць, О. С. Міхліна, В. О. Меркулової, О. В. Лісцького, В. А. Львовичкіна, І. І. Митрофанова, П. П. Михайленка, В. П. Петкова, Р. М. Підвисоцького, М. С. Пузирьова, В. П. Севастьянова, М. О. Селезньова, А. Х. Степанюка, В. М. Трубникова, С. В. Царюка, С. Я. Фаренюка, С. І. Халимона, І. С. Яковець та ін.

Зроблений вітчизняними вченими внесок у теорію та практику розвитку пенітенціарної системи України дозволив нам використати їх праці для проведення даного дослідження і написання наукової статті.

Ентеграція України у світове товариство передбачає створення в органах і установах виконання покарань Міністерства юстиції України належних умов для відбування покарання засудженими особами, надання їм допомоги у соціальній адаптації та реінтеграції у суспільство, з метою не втратити соціальні зв'язки, отримати освіту, набути нову професію, і відновити свій статус повноцінного члена суспільства.

Тому ми всебічно поділяємо позицію А. В. Львовичкіна про те, що створення в Україні пенітенціарної системи нового типу допоможе країні здійснювати кримінальну політику з метою досягнення довгострокових змін у моделі соціальної поведінки правопорушника, дотримуючись прав і потреб кожної людини. Така політика держави зміцнить суспільну безпеку і скоротить число причин, що викликають вчинення нових правопорушень [2, с. 6].

Розкриваючи перше завдання дослідження, ми звертаємось до такої історичної події, як утворенням 30 грудня 1922 р. Союзу Радянських Соціалістичних Республік. Саме ця подія стала переломною у визначенні ролі союзного та республіканського законодавства, у тому числі, як зауважує А. П. Гель, і кодифікації національного законодавства у сфері виконання покарань [3, с. 64].

Доречно звернути увагу, що за два роки роботи НКВС Української Соціалістичної Радянської Республіки (УСРР) було напрацьовано ряд нормативно-правових актів, які забезпечували процес виконання покарання. Найбільш прогресивним, на нашу думку, слід вважати проект Пенітенціарного кодексу УСРР, розроблений НКВС УСРР у серпні 1924 р. Чому прогресивний, а тому, що як вважають упорядники «Хрестоматії з історії пенітенціарної системи України», він «орієнтувався здебільшого на останні досягнення пенітенціарної науки і практики» [4, с. 14].

На жаль, історичні події того часу не дозволили УСРР прийняти даний кодекс з трьох причин: по-перше, керівництвом країни було прийнято рішення доопрацювати проект; по-друге, назва кодексу «пенітенціарний» не відображало завдань і сутності покарання в УСРР; по-третє, в силу існуючої ідеології та доктрини найбільш підходящою визнавалася назва «виправно-трудового», що означало, з одного боку – виправлення засуджених, а з іншого – основним засобом їх виправлення виступає праця.

Натомість ми поділяємо позицію І. В. Іванькова про те, що перший Виправно-трудовий кодекс (ВТК) УСРР, який набрав чинності з 1 листопада 1925 р., був єдиним кодексом у сфері виконання покарань за всю історію радянської та пострадянської України, у якому на нормативному рівні було закріплено визначення прогресивної системи виконання покарань шляхом розвитку мережі трудових колоній, обов'язковість праці

засуджених, організація режиму відбування покарань на гуманних засадах, поступове полегшення режиму для тих, хто виправляється, і сувора ізоляція найбільш небезпечних злочинців тощо [5, с. 353].

На жаль, подальші історичні події розвитку пенітенціарного законодавства характеризуються грубим його порушенням. Завдяки відомчим актам НКВС та його органів в Україні праця засуджених перестала розглядатися як один із засобів виправно-трудового впливу, а стала власне єдиною метою існування ВТУ держави протягом 1930–1950-х рр., а в окремих випадках, як зауважує О. І. Олійник – інструментом виключно карального впливу. У зв'язку з цим кожен засуджений розглядався виключно як одиниця робочої сили, а не об'єкт виправного впливу [6, с. 53].

А тому ми підтримуємо позицію М. С. Пузирьова, який вважає, що в сучасній пенітенціарній науці поширеною є сентенція про те, що вищезазначені процеси відсунули на задній план накопичений за перші два десятиліття радянської влади досвід виправлення та перевиховання засуджених, сконцентрований у положеннях ВТК УСРР 1925 р. [7, с. 44].

Із прийняттям 1 квітня 1961 р. Основ кримінального законодавства Союзу РСР та союзних республік виникла необхідність нової кодифікації виправно-трудових норм у сфері виконання покарань – Основи виправно-трудового законодавства СРСР і союзних республік було прийнято у 1969 р.

Протягом 1970–1971 рр. відповідно до Основ і на їх базі були підготовлені і затверджені ВТК союзних республік, зокрема й УРСР, ухвалений Законом Верховної Ради УРСР від 23 грудня 1970 р., який набув чинності з 1 червня 1971 р. [8] і діяв на території УРСР, а потім і незалежної України майже 33 роки – аж до 1 січня 2004 р., коли набув чинності КВК України [9].

Із прийняттям ВТК УРСР завершилася реформа виправно-трудо-

вого права, спрямованого на відновлення законодавчої бази регламентації виконання покарань, пов'язаних із заходами виправно-трудового впливу на засуджених. Виконання інших видів покарань (за винятком направлення в дисциплінарний батальйон) залишалося неврегульованим до 1983 р. 15 березня 1983 р. цю прогалину було ліквідовано прийняттям союзного Положення про порядок і умови виконання кримінальних покарань, не пов'язаних із заходами виправно-трудового впливу на засуджених [10].

Таким чином, у 1983–84 рр. утворилися фактично дві гілки закону, що регулював виконання кримінальних покарань: 1) виправно-трудове законодавство; 2) законодавство про виконання покарань, не пов'язаних із заходами виправно-трудового впливу на засуджених.

Постало питання про створення кримінально-виконавчого законодавства, об'єднаного загальною теоретичною базою. Почалася робота зі створення відповідних законопроектів. Загалом же, у радянський період, коли панувала ідеологія насильства, пенітенціарна політика була адекватна цій ідеології та характеризувалася тенденцією жорсткості кримінальної репресії.

Отже, старі авторитарні методи організації виконання покарань, що базувалися на підтриманні жорсткого режиму відбування покарання, усе менше сприяли утвердженню законності та правопорядку в органах і установах виконання покарань. Стало очевидним, що наростання негативних тенденцій в установах виконання покарань має інші, більш глибокі корені.

У цьому зв'язку безпрецедентну на той час спробу відродити «дореволюційних дух» юридичної науки з провідним вектором на виправлення і ресоціалізацію засуджених, а також розробити концепцію переходу від існуючої за радянських часів виправно-трудової системи до пенітенціарної системи сучасного європейського

типу здійснив відомий український вчений, трагічно загиблий Георгій Опанасович Радов (1949–1999).

У своєму проекті доктринальної моделі Закону України «Про пенітенціарну систему України» він вперше сформулював наступне визначення цієї системи: «Пенітенціарна система України являє собою цілісне, функціонально-інтегральне утворення повноважних суб'єктів державного управління, місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства та їх узгоджених дій по забезпеченню ресоціалізації засуджених» [12, с. 6].

Цьому на пряму відповідали численні ініціативи керівництва Головного управління виконання покарань МВС України, до складу якого належала система виконання покарань, його територіальних органів управління, багатьох начальників установ виконання покарань, науковців тощо.

На жаль, адміністративно-управлінські рішення того часу спиралися не на об'єктивні умови і наукові розробки, а частіше на політичні замовлення. Тому проблеми розбудови пенітенціарної системи України залишилися поза шляхом становлення незалежної, демократичної, суверенної, соціальної, правової держави.

Разом із тим, теоретико-прикладні напрацювання цілої плеяди вітчизняних учених-пенітенціаристів і практиків (Л. В. Багрій-Шахматова, О. І. Богатирьової, О. В. Бєци, О. М. Джужі, Т. А. Денисової, О. Г. Колба, А. В. Кирилюка, В. А. Львовичкіна, П. П. Михайленка, В. П. Севостьянова, А. Х. Степанюка, В. М. Трубникова, С. Я. Фаренюка, І. С. Яковець, та ін.) логічно вилилися у трансформацію виправно-трудового законодавства у кримінально-виконавче.

Саме в період з 1990-1993 рр. розробляється і формується нова стратегія вироблення і застосування пенітенціарної політики України у сфері виконання і відбування покарання. Одночасно відбувалося поступове її звільнення від ідеологічних стереотипів і догм попереднього то-

талітарного режиму, оскільки радянська кримінальна політика та політика у сфері виконання покарань виходили з пріоритету інтересів держави над інтересами громадянського суспільства.

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 поведіння з ув'язненими, забезпечити неухильне дотримання прав і основних свобод людини, визначених у Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 р.

Тому, протягом наступних років і на законодавчому, і на виконавчому рівнях вживалися конкретні заходи з метою уникнення при цьому виді покарання катування, тортур і нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження із засудженими.

Найважливішою подією на шляху створення потужної правової бази функціонування пенітенціарної системи стало прийняття 5 квітня 2001 р. нового КК України. Саме в цей час реформування даної системи набуває системного та логічного характеру, і як результат Верховна Рада України 11 липня 2003 р. приймає КВК України, який набув чинності з 1 січня 2004 р.

За справедливим судженням О. Б. Пташинського, пенітенціарна діяльність держави може набувати стабільності при умові, що вона не повинна перебувати під впливом різної політичної кон'юнктури, яка складається у державі залежно від тих чи інших політичних сил та їх партій, ідей, економічних та криміногенних чинників, а мати чітко визначений науковий характер та об'єктивно відповідати чинному законодавству [13, с. 62].

Необхідно підкреслити, що нормативно-правові акти, що регламентують порядок і умови виконання та

відбування покарань, не повинні залежати від соціальної, політичної та економічної кон'юнктури, а повинні ґрунтуватися на загальнолюдських цінностях, вироблених міжнародним співтовариством положеннях боротьби зі злочинністю, поведіння із засудженими, на досягненнях науки і практики в цій сфері.

А тому, розробка і прийняття Пенітенціарного кодексу України – це не дань моді і не самоціль автора, це реалії нашого життя. Мільйони громадян України пройшли школу ув'язнення і засудження; які вони і що з ними робити – це завдання не тільки держави, а й усього громадянського суспільства.

На жаль, і до цього часу в Україні за роки незалежності не був проведений аудит осіб, які відбувають покарання в органах і установах виконання покарань та пробації, мета якого встановити реальні показники функціонування пенітенціарної системи, її роль і значення у поверненні в суспільство законслухняних громадян.

Неодноразово вітчизняними вченими-пенітенціарістами на семінарах, конференціях наголошувалося на розробці Пенітенціарного кодексу України. А тому, можливо правонаступник Державної пенітенціарної служби України – Міністерство юстиції – стане ініціатором його розробки та прийняття, як один із кроків реформування органів і установ виконання покарань та пробації.

Щодо правового визначення Пенітенціарного кодексу України, ми підтримуємо думку авторського колективу наукового видання «Трансформація кримінально-виконавчого законодавства України (пенітенціарна доктрина)», який вважає, що Пенітенціарний кодекс України – це система галузевих і міжгалузевих законодавчих норм, які регламентують порядок виконання та умови відбування покарань, а також забезпечення тримання засуджених та ув'язнених в органах та установах пенітенціарної системи України [14, с. 7].

Серед основних положень Пенітенціарного кодексу в умовах пенітенціарної реформи ми виділяємо:

- забезпечення реалізації положень Конституції України, вимог чинного законодавства, рішень органів державної влади з питань пенітенціарної діяльності;

- здійсненні державної політики у сфері досудового вивчення особи правопорушника, виконання покарань та сприяння в отриманні соціально-правової допомоги особам, звільненим від відбування покарання;

- захист інтересів особи, суспільства і держави шляхом ізоляції найнебезпечніших злочинців;

- створення в органах і установах пенітенціарної системи ідеалів законності, справедливості й гуманізму, що дозволить засудженій особі відчути захист з боку держави і суспільства;

- дотримання прав засуджених та сприяння збереженню та відновленню соціально корисних зв'язків шляхом наявних у чинному законодавстві механізмів (побачення, короткочасні виїзди, відпустки, листування, телефонні розмови тощо);

- каяття, виправлення і ресоціалізацію засуджених;

- втілення в практику корекції поведінки засуджених новітніх психолого-педагогічних технологій, сучасних наукових методів і методик впливу на особистість;

- співпраця з суб'єктами соціального патронажу й постпенітенціарного впливу з метою закріплення результатів ресоціалізації;

- здійснення заходів щодо підготовки до звільнення від відбування покарання та постпенітенціарного супроводу [15, с. 5].

І останнє завдання дослідження полягає у здійсненні структуризації Пенітенціарного кодексу України. На нашу думку, дане завдання найскладніше, тому що в межах статті викласти її зміст є недостатньо обґрунтованим. Однак, структура Пенітенціарного кодексу України повинна передбачати:

- загальні положення;

- розділ Виконання покарань у місцях несвободи;

- розділ Виконання покарань без ізоляції від суспільства;

- розділ Правова основа діяльності органів та установ виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції України;

- розділ Відомчий контроль і нагляд за дотриманням законності у діяльності пенітенціарної системи України.

З огляду на вищевикладене ми констатуємо, що сьогодні сформувалися всі умови для розробки і прийняття Пенітенціарного кодексу України, зокрема: Україна є незалежною, демократичною, суверенною, соціальною, правовою державою; має 25 річний досвід функціонування національної пенітенціарної системи; в країні проводиться широкомасштабна пенітенціарна реформа у сфері виконання покарань та пробації; володіє потужним вітчизняним науковим потенціалом; має апробовану законодавчу базу; покарання у виді позбавлення волі тяжким тягарем лягає на бюджет держави, спричиняє розрив соціальних зв'язків засуджених, породжує криміналізацію суспільства тощо.

Узагальнюючи отримані в ході даного дослідження результати, можемо зробити такі висновки.

По-перше, генезис розвитку пенітенціарної системи засвідчує, що в різні історичні періоди свого функціонування їй були притаманні як прогресивні ідеї, так і тоталітарні. Однак, протягом останніх десятиріч в Україні спостерігається поступовий прогрес реформування пенітенціарної системи до стандартів розвинутих європейських країн. Все це істотно підсилює роль науково-прикладних досліджень пенітенціарного спрямування і надихає вчених-пенітенціаристів до створення національної моделі у цій сфері.

По-друге, основною метою розробки і прийняття Пенітенціарного кодексу України є створення політи-

ко-правових, економічних, організаційних та матеріально-технічних передумов для проведення широкомасштабної пенітенціарної реформи. На жаль, сучасні реформатори пенітенціарної системи України ці передумови використовують поверхово, виключно в інтересах Міністерства юстиції України, а не в інтересах громадянського суспільства.

По-третє, Пенітенціарний кодекс України повинен не тільки закріпити

на законодавчому рівні пенітенціарні правовідносини, а й врегулювати нові положення, такі як: правова основа діяльності органів та установ виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції України; правове регулювання новітніх психолого-педагогічних технологій, сучасних наукових методів і методик впливу на особистість з метою корекції поведінки засуджених тощо.

Список використаних джерел

1. *Богатирьов І. Г.* Соціальна обумовленість розробки пенітенціарного кодексу України / І. Г. Богатирьов – Д.: ДДУВС 2016. – С. 17-20
2. *Львовичкін В. А.* Актуальні проблеми реформування кримінально-виконавчої системи України / В. А. Львовичкін // Соціальна політика і соціальна робота. – 2002. – № 1–2. – С. 6–18.
3. *Гель А. П.* Історія кримінально-виконавчого законодавства України // Гель А. П. Кримінально-виконавче право України : [навч. посіб.] / А. П. Гель, Г. С. Семенов, І. С. Яковець; [за ред. А. Х. Степанюка]. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – С. 48–92.
4. *Хрестоматія з історії пенітенціарної системи України* [упоряд. Г. О. Радов, І. І. Резник]. – К. : РВВ КІВС, 1998. – Т. 1. – Ч. 1. – 414 с.
5. *Іваньков І. В.* Роль і значення першої кодифікації виправно-трудового законодавства в Україні для організаційно-правових засад діяльності органів та установ виконання покарань / І. В. Іваньков // Проблеми пенітенціарної теорії і практики. – 2005. – № 10. – С. 351–358.
6. *Олійник О. І.* Народний комісаріат внутрішніх справ України (1917–1941 рр.) : структура, функції, діяльність : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Олійник Олександр Іванович. – Х. , 2000. – 205 с.
7. *Пузирьов М. С.* Реалізація виправними колоніями принципу диференціації та індивідуалізації виконання покарання у виді позбавлення волі на певний строк : моногр. / Пузирьов М. С. ; за наук. ред. докт. юрид. наук, проф. І. Г. Богатирьова. – К. : ВД «Дакор», 2014. – 300 с.
8. *Виправно-трудоий кодекс Української РСР.* – К. : Вид-во політ. літ-ри України, 1971. – 84 с.
9. *Кримінально-виконавчий кодекс України від 11 лип. 2003 р.* // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 3–4. – Ст. 21.
10. *Ведомости Верховного Совета СССР.* – 1983. – № 12. – Ст. 175.
11. *Радов Г. О.* Роль та місце пенітенціарної системи в структурі державного управління України / Г. О. Радов // Проблеми пенітенціарної теорії і практики. – 1997. – № 1 (2). – С. 5–10.
12. *Пташинський О. Б.* Правові проблеми реформування пенітенціарної системи в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Пташинський Олександр Борисович. – К., 2001. – 185 с.
13. *Богатирьов І. Г.* «Трасформація кримінально-виконавчого законодавства України (пенітенціарна доктрина) / І. Г. Богатирьов, А. І. Богатирьов, І. В. Іваньков, М. С. Пузирьов, С. В. Царюк. – К.: ВД «Дакор», 2014. – 156 с.

14. *Богатирьов І. Г.* Доктринальна модель побудови пенітенціарної системи України нового типу : інноваційний проект / Богатирьов І. Г. – К.: ВД «Дакор». 2014. – 56 с.

Богатирьов І. Г. Розробка та прийняття Пенітенціарного кодексу України в контексті реформування пенітенціарної системи: міф чи реальність

У статті піднята проблема розробки і прийняття Пенітенціарного кодексу України у зв'язку з широкомасштабною реформою пенітенціарної системи. Автор аналізує генезис зародження пенітенціарного кодексу і його трансформацію у виправно-трудовий та кримінально-виконавчий кодекси. Окрема увагу приділена основним положенням пенітенціарного кодексу в умовах пенітенціарної реформи, правовому його визначенню та структуризації Пенітенціарного кодексу України.

Ключові слова: генезис, розробка, прийняття, пенітенціарний кодекс, реформа, пенітенціарна система.

Богатырев И. Г. Разработка и принятие Пенитенциарного кодекса Украины в контексте реформирования пенитенциарной системы: миф или реальность

В статье поднята проблема разработки и принятия Пенитенциарного кодекса Украины в связи с широкомасштабной реформой пенитенциарной системы. Автор анализирует генезис зарождения пенитенциарного кодекса и его трансформацию в исправительно-трудовой и уголовно-исполнительный кодексы. Отдельное внимание уделено основным положениям пенитенциарного кодекса в условиях пенитенциарной реформы, правовому его определению и структуризации Пенитенциарного кодекса Украины.

Ключевые слова: генезис, разработка, принятие, пенитенциарный кодекс, реформа, пенитенциарная система.

Bogatyrev I. Development and adoption of the Penitentiary Code of Ukraine in the context of reforming the prison system: myth or reality

The article raised the problem of the development and adoption of the Penitentiary Code of Ukraine in connection with large-scale reform of the penitentiary system. The author analyzes the genesis of origin of the Penitentiary Code and its transformation in correctional-labor and criminal-executive codes. Special attention is paid to the fundamental principles of the Penitentiary Code in conditions of penitentiary reform, its legal definition and structuring of the Penitentiary Code of Ukraine.

Key words: genesis, development, adoption, penitentiary code, reform, penitentiary system.