

УДК 343.24(477)

В.П. СЕВОСТЬЯНОВ, канд. юрид. наук,
доц., Харківський національний університет вну-
трішніх справ

КРИМІНАЛЬНО- ВИКОНАВЧА СИСТЕМА УКРАЇНИ: ВІД КРИЗИ ДО СТАГНАЦІЇ

Ключові слова: кримінально-виконавча система
України

Сучасний етап існування кримінально-виконавчої системи України тісно пов'язаний зі змінами як політичної системи суспільства в цілому, так і з розвитком процесу демократизації і реформування його основних державно-правових інститутів. На жаль, до теперішнього часу вітчизняна кримінально-виконавча наука не має наукового визначення поняття кримінально-виконавчої системи України.

Спроби розробити концепцію переходу від такої, що існувала за Радянських часів, виправно-трудової системи до пенітенціарної системи сучасного Європейського типу, здійснював відомий український вчений, трагічно загиблій Георгій Опанасович Радов (1949–1999). У своєму проекті доктринальної моделі Закону України «Про пенітенціарну систему України» він 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 ре соціалізації засуджених» [1].

Цьому напрямку відповідали чисельні ініціативи керівництва Головного управління виконання покарань МВС України, до складу якого належала система виконання кримінальних покарань, його територіальних органів управління, забагато начальників установ виконання покарань, науковців тощо. Але адміністративно-управлінські рішення

того часу спиралися ні 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. Тому метою статті є особливості розбудови кримінально-виконавчої системи України.

Кримінально-виконавча система є невід'ємною складовою частиною системи національної безпеки держави і до 1998 року входила до складу МВС України на правах Головного управління виконання покарань. До речі, використання в назві системи, або галузі права іноземного терміну «*krimen*» – з лат. – «злочин», потребує самостійного дослідження з огляду на правильне розуміння питання. Що повинна виконувати система – покарання чи злочин? Наприклад, у Польщі, ця система і відповідний Кодекс мають назву карно-виконавча.

Відомі політичні рішення 1991–1992 років, які перетворили Союз Радянських Соціалістичних Республік на Співдружність Незалежних Держав за національною ознакою були по суті злочинним розподілом загальнодержавних коштів, територій і населення. З того часу з теорії права і законодавства зникає принцип інтернаціоналізму, усі засуджені за їх «згодою» стали громадянами інших країн. Із Виправно-трудового кодексу України була вилучена стаття шоста, яка закріплювала принцип територіальності відбування покарань (за місцем скоєння злочину, за місцем засудження, або за місцем постійного проживання)

У 1992 році були скасовані такі види кримінальних покарань, як вислання і заслання, призупинені інші види кримінально-правового впливу, такі, як умовне засудження і умовне звільнення від відбування покарання з обов'язковим залучення до праці, введено мораторій з подальшою відміною смертної кари [2]. До діючого на той час Виправно-трудового кодексу України (з 1971 до 1992 року) було внесено більше 160 змін і доповнень, більшість з яких було внесено з 1987 до 1992 року [3].

У зв'язку з цим та іншими факторами значно погіршився стан злочинності і криміногенної обстановки в країні, а також у місцях позбавлення волі – щорічний приріст зареєстрованих злочинів складав біля 50-80 тисяч. Так, наприклад, у 1990 році в Україні було зареєстровано 369809 злочинів, засуджено 104199 осіб, у 1996 році відповідно – 617262 злочинів і 242124 засуджених [4].

Такий стрімкий ріст кількості засуджених (за 5 років в 1,32 рази) привів кримінально-виконавчу систему України до кризового становища і тільки сприятливі географічні умови, розвинута виробнича, транспортна, енергетична, комунально-побутова та інші види інфраструктури забезпечили відносну стабільність діяльності органів і установ виконання покарань в Україні.

Подальший процес «роздержавлення» загальнонародної власності, порушення виробничо-господарських зв'язків, які забезпечували працевлаштування засуджених на підприємства державної форми власності, знищення в наслідок бурливих інфляційних процесів грошових накопичень населення у тому числі і засуджених призвели до зростання безробіття в місцях позбавлення волі або її латентним видам за рахунок максимального виводу засуджених на працю на мінімальний час. При цьому, реальні обсяги необхідного бюджетного фінансування кримінально-виконавчої системи були на рівні 20-25 % від мінімального обсягу.

Ціла низка невідкладних заходів у цій ситуації була запропонована Постановою Верховної Ради України «Про державну програму боротьби зі злочинністю», яка була прийнята 25.06.1993 року [5].

Окремий розділ Програми був присвячений удосконаленню правових і інституціональних основ кримінально-виконавчої системи України в цілому. Стосовно правового блоку питань Програма передбачала одночасну розробку, підготовку та винесення на розгляд Верховної Ради України проектів Кодексу про адміністративні правопорушення, Кримінального, Кримінально-процесуального

і Кримінально-виконавчого кодексів. Але відсутність встановленого порядку розроблення планів законопроектних робіт, головного розробника проектів законів, бюджетних призначень необхідних для виконання запланованих законопроектних робіт, вдосконалення системи оплати праці працівників, що займаються законопроектною роботою, призвело до того, що Кримінальний кодекс України був прийнятий у 2001 році [6], Кримінально-виконавчий кодекс України – в 2003 році [7], а Кримінально-процесуального кодексу в сучасній редакції досі відсутній.

Відносно інституціонального блоку Програма передбачала будівництво та відкриття нових виправних установ і слідчих ізоляторів у різних регіонах країни; вдосконалення виробничо-господарської діяльності підприємств установ кримінально-виконавчої системи; участь місцевих органів влади, адміністрацій підприємств, організацій і установ у вирішенні питань зміцнення матеріально-технічної і комунально-побутової бази установ виконання покарань з метою приведення умов тримання засуджених у відповідності з міжнародними стандартами; забезпечення збалансованості щорічних обсягів робіт з асигнуваннями, що виділяються з державного бюджету для потреб кримінально-виконавчої системи та інші невідкладні заходи. Але, загальне погіршення соціально-економічного стану в Україні, який спровокував зростання злочинності і кількості засуджених в місцях позбавлення волі залишив кримінально-виконавчу систему наодинці з великою кількістю невирішених питань, які фактично руйнували систему основних засобів виправлення засуджених (режим, праця, загальноосвітнє і професійно-технічне навчання, соціально-виховна робота і громадський вплив).

Так, Законом України від 27.07.1994 року, поряд із гуманними за змістом нормами відносно умов відбування покарання окремими категоріями засуджених (жінок, неповнолітніх, хворих, пенсіонерів, інвалідів), були скорочені штати педагогів, психологів, майстрів професійно-технічного навчання, лікві-

дована матеріально-технічна база загально-освітніх шкіл і професійно-технічних училищ майже усіх виправних колоній (в виховних колоніях вони залишилися) [8].

Руйнації зазнала також система кадрового забезпечення кримінально-виконавчої системи, яка переважно базувалася в відомих центрах фахової освіти Радянського Союзу (Ленінград, Москва, Рязань, Караганда, Владимир, Вологда, Орел, Вільнюс, Псков, Томськ, Волгоград, Іркутськ, Новосибірськ, Перм, Красноярськ). До 1992 року в Україні існував лише Київський філіал Всесоюзного інституту підвищення кваліфікації керівних працівників виправно-трудоустанов МВС СРСР і Дніпродзержинський навчальний центр управління виправно-трудоустанов УВС Дніпропетровського облвиконкому.

16.03.1992 р. наказом МВС України № 148 було створено Дніпродзержинське училище професійної підготовки працівників установ по виконанню покарань Головного управління виконання покарань МВС України; Постановою Кабінету Міністрів України від 15.02.1992 р. був створений Київський інститут підготовки кадрів органів виконання покарань, військ внутрішньої та конвойної охорони – з 28.06.1994 року – Київський інститут внутрішніх справ при Національній академії внутрішніх справ України, який у 1999 році припинив своє існування; Постановою Кабінету Міністрів України № 197 від 15.04.1992 р. було утворено Чернігівське училище внутрішніх справ МВС України (на цей час – Чернігівський юридичний коледж); тільки у 2000 році були створені Білоцерківське училище професійної підготовки працівників Державної кримінально-виконавчої служби України і 9-й факультет підготовки фахівців для ДКВС України НЮАУ ім. Ярослава Мудрого у м. Харкові [9, с.29–31]

Слід зауважити, що наприкінці 90-х років минулого сторіччя колишній начальник УВС Харківського облвиконкому, народний депутат України, а в цей час – засновник і ректор Харківського національного університету внутрішніх справ О.М. Бандурка пропонував

відкрити на базі цього багатопрофільного Університету спеціальний факультет підготовки фахівців з пенітенціарної діяльності.

Для цього були і всі підстави: сприятливі географічні умови; розвинута транспортна та інформаційна інфраструктура; сучасна матеріально-технічна і навчально-практична база; високопрофесійний професорсько-викладацький склад; високий рівень наукової і фахової компетентності відомих і досвідчених вчених юристів, психологів, спеціалістів у сфері управління та інформаційних технологій, колишніх практичних працівників кримінально-виконавчої системи. Тільки особиста наукова школа О.М. Бандурки складає 65 докторів і 127 кандидатів юридичних наук.

Крім цього, О.М. Бандурка всіляко сприяв підвищенню наукової кваліфікації колишніх працівників ДКВС України. Наприклад тільки з Управління ДДУз ПВП в Харківській області кандидатами наук з різних наукових спеціальностей стали: О.Б. Андрєєва, Е.Ю. Бараш, А.А. Глієвой, Ю.М. Лемешко, М.Г. Логачов, В.М. Машков, В.П. Севостьянов, А.А. Стародубцев, Н.Є. Філіппенко, Л.А. Шевченко, І.С. Яковець, доктор юридичних наук О.А. Мартиненко. Завдяки О.М. Бандурці до лав науковців-практиків надійшли: доктора юридичних наук О.О. Бандурка, І.Г. Богатирьов, М.Г. Вербенський, С.М. Гусаров, С.Ф. Денісюк, О.В. Літвінов, О.В. Негодченко, В.П. Петков, С.В. Слінько, О.П. Снігирьов, О.П. Угровіцький, Ю.Є. Черкасов та багато фахівців з інших регіонів України.

Академічну харківську школу теорії кримінально-виконавчого права очолює професор, доктор юридичних наук, декан 9-го факультету НЮАУ ім. Ярослава Мудрого А.Х. Степанюк, до складу якої належать кандидати юридичних наук В.С. Батиргерєєва, Р.М. Гура, О.П. Гель, С.Ю. Лукашевич, Л.П. Оніка, М.В. Романов, О.В. Ткачова, М.П. Черненко та інші молоді вчені.

В Харківському національному університеті ім. В.Н. Каразіна плідно працює професор В.М. Трубніков, серед учнів якого також є науковці в галузі кримінально-виконавчого

права: А.В. Васільєв, Т.А. Павленко, О.В. Северін, Ю.В. Шинкарьов, А.О. Яровий.

З великою пошаною всі вчені відносяться до пам'яті засновників кримінально-виконавчого права професорів Б.С. Утевського, М.О. Стручкова, О.Л. Ременсона, І.С. Ноя, О.Є. Наташева, В.П. Артамонова, О.І. Зубкова, Г.О. Туманова, І.А. Сперанського, І.В. Шмарова, М.Г. Деткова, Л.Г. Крахмальнік, О.С. Міхліна, А.В. Багрий-Шахматова, А.Ф. Зелінського, М.П. Мелентьєва.

Окрему, яскраву сторінку процесу реформування кримінально-виконавчої системи України до пенітенціарної системи сучасного Європейського рівня без сумніву займає трагічно загиблий відомий український вчений-практик Георгій Опанасович Радов (1949-1999), який з 1994 до 1999 року очолював Київський інститут внутрішніх справ. Він спільно з однодумцями: В.А. Львовичним, О.В. Бецою, Б.П. Бурдою, М.Г. Вербєнським, В.А. Глушковим, О.М. Джужою, А.П. Діденко, Р.А. Калюжним, М.В. Клімовим, В.М. Корнійчуком, В.О. Корінським, А.С. Котенко, В.І. Кривушою, І.П. Лановенком, М.П. Мелентьєвим, А.А. Музикою, В.О. Пономарьовим, О.П. Северовим, І.С. Сергєєвим, В.М. Синьовим, Г.С. Скіртачом, С.Я. Фаренюком, І.В. Штаньком та іншими вченими і практиками закладав основи нових знань з пенітенціарної історії, філософії, політики, право, психології, педагогіки, медицини, соціології, управління та інших сфер, що забезпечують ефективне виконання кримінальних покарань [10]. На жаль, після загибелі Г.О. Радова і закриття КІВС цей напрямок вітчизняної науки і практики не має подальшого цілеспрямованого розвитку.

Значний внесок в науку кримінально-виконавчого права України додали вчені інших регіонів України: О.І. Голінський, С.В. Горенко, О.М. Григорьєв, Т.А. Денісова, М.П. Ільтяй, О.Г. Колб, В.О. Меркулова, С.М. Мирончук, І.Б., Пташінський М.П. Радзівон, С.І. Скоков, В.П. Філонов, А.І. Фролов, Т.В. Якимчук та інші.

З прийняттям Конституції України (1996 р.)

почався етап реформування усіх державних та суспільних інститутів на нових принципах правотворчої і правозастосувальної діяльності.

Спроби окремих вчених зробити наголос на необхідності вирішення проблем реалізації конституційних норм у кримінально-виконавчому законодавстві України не знайшли відповідної підтримки і залишилися поза межами наукового і теоретико-прикладного аналізу [11].

Декілька варіантів проектів нового Кримінально-виконавчого кодексу України було підготовлено до 1997 року фахівцями КІВС – за керівництвом Г.О. Радова спільно з працівниками ГУВП МВС України під керівництвом І.В. Штанька і В.А. Львовичкіна. На жаль, останні проекти не були опубліковані у наукових виданнях, тому не всі науковці країни мали змогу своєчасно висловити свої пропозиції до змісту цих документів. Але після прийняття нового Кримінального кодексу України (2001 р.) О.М. Бандурка створив декілька робочих груп з числа науковців Університету внутрішніх справ, які з урахуванням проекту КВК України розробленого ДДУз ПВП, розробили новий проект і надали його в ДДУз ПВП, а також у відповідні комітети Верховної Ради України.

До складу авторського колективу з розробки проекту КВК України, який було прийнято Верховною Радою України 03.07.2003 року і підписано Президентом України 11.07.2003 року, увійшли О.М. Бандурка, П.С. Барнацький, Ю.А. Кармазін, В.А. Львовичкін, О.І. Осауленко, А.М. Палій, В.П. Севостьянов, Є.Л. Стрельцов, В.М. Трубніков, С.Я. Фаренюк, М.В. Хомич, І.В. Шанько.

Зрозуміло що не всі пропозиції до проекту КВК знайшли своє закріплення в остаточному варіанті Закону, тому процес удосконалення його окремих норм повинен продовжуватися з урахуванням практики його застосування. Тому доречно запропонувати деякі пропозиції стосовно означеного процесу.

По-перше, глави 12, 13, 14 КВК, які визначають порядок і умови виконання покарання у виді арешту, обмеження волі, три-

мання в дисциплінарному батальйоні військово-службовців слід перенести з Розділу II «Виконання покарань, не пов'язаних з позбавленням волі» до Розділу III «Виконання покарань, пов'язаних з позбавленням волі» (змінивши відповідно існуючу назву Розділу III «Виконання покарання у виді позбавлення волі»).

По-друге, в Загальній частині КВК поновити норму щодо місця відбування покарання засудженими на території, де вони постійно проживали до затримання або були засуджені.

По-третє, до мети виконання кримінальних покарань включати вимогу щодо обов'язкового відшкодування матеріальних і моральних збитків, нанесених потерпілому від злочину (юридичної або фізичної особи, або їх представникам).

По-четверте, вичерпно в КВК визначити повний обсяг прав, обов'язків, законних інтересів і правообмежень стосовно кожної категорії засуджених до будь-якого виду кримінального покарання.

По-п'яте, розширити перелік основних засобів виправлення і ресоціалізації засуджених, до складу яких слід віднести соціально-психологічну роботу, матеріально-побутове та медико-санітарне забезпечення.

По-шосте, в окремій главі КВК закріпити зміст принципів кримінально-виконавчого права [12].

Характеристика сучасного етапу стагнації кримінально-виконавчої системи України, в першу чергу пов'язана з безвідповідальною приватизацією майже усіх галузей народно-господарського комплексу, які повинні забезпечувати життєдіяльність установ виконання покарань ДКВС України із державного бюджету.

Це стосується фармацевтичної промисловості, енергопостачальних компаній, транспортних і залізничних корпорацій, комунально-побутових об'єднань, систем інформаційних і телекомунікаційних мереж, продовольчих та інших споживчих товарів. Деякі установи ДКВС мають борги перед приватними постачальниками означених вище послуг, які вже є предметами судових розглядів

(такі спроби «приватизації» державних функцій органів і установ виконання покарання в Англії призвели до розвалу цієї системи і відставки уряду М. Тетчер).

Прикладом безвідповідальності державної влади є виконання Постанови Кабінету Міністрів України від 03.08.2006 р. № 1090 «Про затвердження Державної програми покращення умов тримання засуджених та осіб, взятих під варту, на 2006-2010 роки» [13]. Фінансування Програми передбачалось здійснювати за рахунок коштів державного бюджету в орієнтованому обсязі 2 млрд. 262 млн. 471,8 тис. грн. До теперішнього часу ніяких даних щодо виконання цієї Програми не має.

Ще, приклад, за Указом Президента України від 25.04.2008 року № 401/2008 «Про Концепцію реформування Державної кримінально-виконавчої служби України» було доручено Кабінету Міністрів України розробити та затвердити в строк до 25.07.2008 року Комплексну цільову програму реформування ДКВС України [14].

Лише 26.11.2008 р. Кабінет Міністрів України видає Розпорядження за № 1511-р «Про схвалення Концепції Державної цільової програми реформування Державної кримінально-виконавчої служби на період до 2017 року», в якому визначає ДДУз ПВП «державним замовником» Програми, Мін'юсту разом з ДДУз ПВП та іншими зацікавленими органами виконавчої влади розробити і подати до 26.02.2009 р. до Кабінету Міністрів України проект Державної цільової програми реформування ДКВС на період до 2017 року [15]. Але до теперішнього часу ніяких відомостей щодо цієї Програми не має. На жаль, з цього можна визнати, що політичне фарисейство та організаційний фетишизм є наявними рисами стагнації сучасного періоду існування кримінально-виконавчої системи України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Радов. Г. О. Роль та місце пенітенціарної системи в структурі державного управління України / Радов. Г. О. // Проблеми пені-

тенціарної теорії і практики. – 1997. – № 1 (2).

2. Закон України «Про скасування кримінальних покарань у виді заслання і вислання» : від 06.03.1992 р., № 2175-ХІІ // ВВР України. – 1992. № 23. – Ст. 337.

3. Орлов П. І. Кримінально-виконавче законодавство України: Збірник нормативних актів / Орлов П. І., Севостьянов В. П., Шумілін С. Ф. – Харків : ХІВД, 1993.

4. Статистичні дані // Держкомстат України, 1990-2008.

5. Постанова Верховної Ради України «Про затвердження Державної програми боротьби зі злочинністю» : від 25.06.1993 р., № 3325-ХІІ // ВВР України. – 1993. – № 32. – Ст. 27.

6. Кримінальний кодекс України // ВВР України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

7. Кримінально-виконавчий кодекс України // ВВР України. – 2004. – № 3–4. – Ст. 21.

8. Закон України «Про внесення змін і доповнень до законодавчих актів України щодо врегулювання деяких питань, пов'язаних з умовами відбування покарання засудженими» // ВВР України. – 1994. – № 37. – Ст. 342.

9. Богатирьов І. Г. Державна кримінально-виконавча служба України (Історія та сучасність) / І. Г. Богатирьов, О. І. Богатирьова. – Д. : ПП «Ліра ЛТД», 2007.

10. Петков В. П. Керівник, учений, педагог : збірник матеріалів, присвячених 60-

річчю з дня народження Г.О. Радова / Петков В. П. – Кіровоград : КЮІ ХНУВС, 2009. – 224 с.

11. Бандурка О. М. Правовий статус засуджених до позбавлення волі : навч. посібник / О. М. Бандурка, В. П. Севостьянов. – Харків : ХІВС, 1997 – 242 с.

12. Севостьянов В. П. Загально-концептуальні принципи розробки проекту Кримінально-виконавчого кодексу України / В. П. Севостьянов // Збірник наукових праць. Серія «Право». – 2003. – Вип. 3. – С. 158–162.

13. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми покращення умов тримання засуджених та осіб, взятих під варту, на 2006-2010 роки» : від 03.08.2006 р., № 1090 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 32. – Ст. 2315.

14. Указ Президента України «Про Концепцію реформування Державної кримінально-виконавчої служби України» : від 25.04.2008 р., № 401/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 33. – Ст. 1082.

15. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової програми реформування Державної кримінально-виконавчої служби на період до 2017 року» : від 26.11.2008 р., № 1511-р // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3087.

Севостьянов В. П. Кримінально-виконавча система України: від кризи до стагнації / В. П. Севостьянов // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 804–809 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10cvrpkdc.pdf>

Досліджуються основні етапи, стан і напрямки розвитку правових та інституціональних складових кримінально-виконавчої системи України на протязі 1991-2010 років

Севостьянов В.П. Уголовно-исполнительная система Украины: от кризиса к стагнации

Исследуются основные этапы, состояние и направления развития правовых и институциональных составляющих уголовно-исполнительной системы Украины на протяжении 1991-2010 годов.

Sevostyanov V.P. Criminally-Executive System of Ukraine: from Crisis to Stagnation

The main stages, state and development directions of legal and institutional elements within correction system of Ukraine during 1991-2010 are researched.