

УДК 343.26

**П. Л. Фріс**

*доктор юридичних наук, професор,  
заслужений діяч науки і техніки України  
(кафедра кримінального права та кримінології  
Прикарпатського юридичного інституту ЛьвДУВС)*

**М. Б. Бучко**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
начальник Прикарпатського юридичного  
інституту ЛьвДУВС*

## **ОСНОВНІ НАПРЯМИ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ**

Основна увага демократичної світової спільноти як за часів існування Радянського Союзу, так і у незалежній Україні у сфері дотримання прав людини приділялася проблемам пенітенціарної системи. У зв'язку з цим абсолютно зрозумілим є те, що одна з перших реальних науково-обґрунтованих, глибоких, виважених політично-правових концепцій була розроблена і прийнята саме у сфері кримінально-виконавчої політики - Концепція реформування Державної кримінально-виконавчої служби України (у подальшому "Концепція КВС") [1]. На виконання цієї концепції Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 р. було схвалено "Концепцію Державної цільової програми реформування кримінально-виконавчої служби на період до 2017 року" (надалі "Програма") [2].

Кримінальне покарання, яке виникає разом із кримінальним правом, є для нього тим універсальним інструментом, за допомогою якого вирішуються завдання охорони найважливіших суспільних відносин, благ та інтересів, механізмом реалізації кримінальної відповідальності. Розірвати злочин і покарання – неможливо. Вони існують в одній системі координат і взаємообумовлюють існування один одного. Разом з цим, роблячи спробу визначити, що з них є первинним, дослідник завжди віддасть перевагу злочину – саме його існування визначає існування покарання.

Тому кримінально-правова політика завжди є первинною відносно кримінально-виконавчої політики.

Завданням кримінально-виконавчої політики є, у першу чергу, забезпечення реалізації кримінальної відповідальності і досягнення цілей, визначених ст. 1 КК України. З цією метою кримінально-виконавча політика формує власну систему цілей та завдань, які підпорядковані і визначені кримінально-правовою політикою.

*Кримінально-виконавча політика є складовою загальної політики України у сфері боротьби зі злочинністю, яка на підставі норм кримінального права визначає основні напрями правотворчої діяльності держави і правозастосовної діяльності відповідних державних органів у сфері реалізації кримінального покарання.*

Кримінально-виконавчу політику не можна розглядати тільки як пасивне відображення політики у сфері боротьби зі злочинністю у цілому. Політика в галузі виконання покарань спрямована на більш вузьку сферу діяльності держави. Вона визначає цілі, принципи, стратегію і напрями функціонування кримінально-виконавчої системи, основні форми і методи реалізації кримінального покарання. Разом з цим кримінально-виконавча політика у свою чергу здійснює зворотний вплив на формування політики держави у сфері боротьби зі злочинністю в цілому і

кримінально-правової політики зокрема. Це, насамперед, стосується розробки системи покарань і окремих його видів, визначення умов відбування окремих видів покарань, обсягу карального впливу на засуджених, прийняття рішень щодо профілактики рецидивної злочинності, а також ресоціалізації осіб, що відбули покарання, та пробації.

Як справедливо зазначає у зв'язку з цим А. Х. Степанюк, вся ця діяльність "має ґрунтуватися на фундаментальних теоретичних розробках теорії виконання покарань із дослідженням сутності кримінально-виконавчої діяльності, із заглибленням в об'єкт дослідження, характеристикою основного і другорядних напрямів органів та установ виконання покарань" [3, с. 9].

Цілі і принципи кримінально-виконавчої політики повинні бути стабільними, не залежати від соціальної, політичної й економічної кон'юнктури, базуватися на загальнолюдських цінностях, на вироблених міжнародним співтовариством положеннях боротьби зі злочинністю і поводження зі злочинцями, на досягненнях науки, кримінально-виконавчої практики.

Стратегія у сфері кримінально-виконавчої політики визначає конкретні завдання, форми, методи, засоби й основні напрями реалізації цілей і принципів. Вона до того ж може мінятися у зв'язку з корінними перетвореннями, що відбуваються в суспільстві, у його економіці, соціальному житті, ідеології. Необхідно визнати, що в 1991-2004 рр. в Україні відбулися значні зміни в стратегії кримінально-виконавчої політики які стосувалися форм та методів її реалізації. Що торкається основного змісту цієї стратегії – забезпечення реалізації кримінальної відповідальності, захисту інтересів особистості, суспільства і держави від злочинних посягань – він залишається незмінним.

На формування і розвиток кримінально-виконавчої політики прямо чи опосередковано впливає комплекс соціальних факторів: соціально-політичний стан суспільства, проголошені і фактично реалізовані соціально-моральні цінності і правові уявлення, стан і динаміка злочинності в країні, а також міжнародні акти про права людини і поводження із засудженими, конвенції по боротьбі зі злочинністю й окремими видами злочинів, діяльність міжнародних організацій, позиції політичних партій і організацій, розвиток фундаментальних суспільних наук.

Соціально-політичний добробут суспільства, чіткість політичних завдань, що ставить перед собою держава, їх послідовне виконання, стабільність розвитку суспільства, відсутність великомасштабних соціальних конфліктів (революційних потрясінь, громадянських війн, міжнаціональних конфліктів) створюють необхідні сприятливі передумови для реалізації цілей і принципів кримінально-виконавчої політики. Проте дестабілізація соціально-політичної обстановки, нечіткість і суперечливість цілей суспільного розвитку, соціальна напруженість і соціальні конфлікти впливають на формування і реалізацію політики. Суперечливість у кримінально-виконавчій стратегії в останні роки багато в чому визначається соціально-політичною напруженістю в суспільстві, відсутністю чітких послідовних методів і засобів реалізації соціальних цілей, визначених Конституцією України.

Як безпосередній, так і опосередкований вплив на кримінально-виконавчу політику здійснює соціально-економічна політика держави й економічний стан суспільства.

Успіх політики в кримінально-виконавчій сфері багато в чому залежить від морального стану суспільства, від рівня його правової свідомості. Держава може проголошувати, закріплювати законодавчо

високі моральні і правові принципи, але вони аж ніяк не завжди адекватно сприймаються і засвоюються усіма прошарками суспільства.

Зміни соціально-морального клімату в суспільстві опосередковано впливають на формування кримінально-виконавчої політики. Зокрема, при погіршенні соціально-морального клімату, падіння моралі в суспільстві підсилюється негативне ставлення до засуджених, більш різко проявляються позиції жорсткого відношення до них. Не випадково, що опитування суспільної думки щодо питань боротьби зі злочинністю, проведені за останні роки, виявляють усе більшу кількість громадян, які вимагають посилення покарань за вчинені злочини. Особливо гостро це питання відчувається в питанні застосування такого виду покарання як смертна кара.

Не вимагає особливої аргументації серйозність впливу на формування стратегії кримінально-виконавчої політики динаміки і структури злочинності. Це досить аксіоматичне положення. Ріст злочинності, особливо тяжких злочинів насильницького і корисливо-насильницького характеру, стимулює прийняття більш жорстких політичних і правових рішень по боротьбі з нею.

Зокрема необхідно підкреслити вплив на формування стратегії кримінально-виконавчої політики України і міжнародно-правових актів, прийнятих ООН, міжнародних угод і конвенцій.

Необхідно також підкреслити значення для формування національної кримінально-виконавчої політики міжнародних актів про права людини, про ставлення до засуджених.

Недоліки у кримінально-виконавчій системі України, які не були подолані за роки незалежності, призвели до ряду рішень Європейського суду з прав людини, що констатували наявність суттєвих порушень прав людини при реалізації кримінального покарання в пенітенціарній системі України.

Серйозним фактором, що впливає на формування і розвиток стратегії кримінально-виконавчої політики, є розвиток наук, що розробляють проблеми боротьби зі злочинністю (кримінального, кримінально-процесуального і кримінально-виконавчого права та кримінології). Тому необхідно підкреслити, що в більшості документів, прийнятих ООН щодо попередження злочинності і поводження з правопорушниками, вказується на необхідність широкого використання досягнень науки.

На розвиток кримінально-виконавчої політики суттєво впливають і суб'єктивні фактори. Це в першу чергу пов'язано з особливостями механізму їх формування у цей час. Множинність її суб'єктів, партійні пристрасті, а іноді й особисті амбіції прямо чи опосередковано впливають на характер рішень у сфері боротьби зі злочинністю.

Радянська кримінально-виконавча політика була кров від крові породженням радянської тоталітарної держави і за весь час існування СРСР була спрямована, насамперед, на боротьбу з будь-якими посяганнями на пануючий лад. Вона реалізовувалася за допомогою фізичного знищення противників режиму, залякування, тримання у стані перманентного страху мільйонів людей, реалізовувалася шляхом приниження людської гідності з порушеннями основних прав і свобод людини і громадянина.

Декларативно основні засади радянської кримінально-виховної політики були викладені у відомій праці В. І. Леніна "Конспект розділу про покарання пункту програми про суд", в якій, зокрема, зазначалося "1) > % умовного засудження; 2) > % суспільного засудження; 3) заміна позбавлення волі примусовою працею з проживанням вдома; 4) заміна тюремного ув'язнення виховними установами; 5) введення товариських судів (для відповідальних категорій як в армії, так і серед робітників)" [4, с. 408].

Ці положення в подальшому знайшли своє закріплення в рішеннях VII з'їзду РКП(б). У кінцевому результаті ставилося завдання повної заміни покарання системою заходів виховного характеру.

Однак ці, без сумніву прогресивні ідеї залишилися лише у вигляді програмних лозунгів. Добре відомо, що з перших днів свого існування радянська влада запровадила в країні справжній терор, який з більшою чи меншою інтенсивністю здійснювався практично всі роки її існування. Історія цього терору знайшла своє відображення у класичній праці О. І. Солженіцина "Архіпелаг ГУЛАГ" [5].

Варто зазначити, що суттєві недоліки в діяльності пенітенціарної системи залишилися і до сьогодні. Незважаючи на низку організаційних заходів, пов'язаних із виведенням її з підпорядкування МВС, утворенням самостійного Державного департаменту України з питань виконання покарань та т. ін., у кримінально-виконавчій політиці на практиці мають місце приниження честі і гідності особи, яка відбуває покарання у вигляді позбавлення волі. Це дає підстави стверджувати, що кримінально-виконавча політика в нашій країні ще далека від європейських стандартів. Україною тривалий час не виконується прийняте при вступі в ПАРЄ зобов'язання підпорядкувати кримінально-виконавчу систему Міністерству юстиції.

Розвиток кримінально-виконавчої політики за останні десятиріччя – з моменту утворення незалежної української держави, відбувався досить повільно, але у демократичному напрямку.

Якщо і можна говорити про якісь здобутки України в питаннях забезпечення прав людини при реалізації політики у сфері боротьби зі злочинністю, то вони, безсумнівно, знаходяться у цьому її сегменті. Можливо, це сталось тому, що демократичний Захід більш всього сконцентрував свою увагу на питаннях відбування покарання, перебуваючи під впливом спогадів О. Солженіцина, В. Шаламова,

Л. Разгона, Є. Гінзбург, Л. Лук'яненко, В. Чорновола, О. Марченка та інших колишніх в'язнів ГУЛАГу.

Прийняті за роки незалежності заходи призвели до суттєвих позитивних змін у системі відбування покарань дозволили суттєво покращити становище, що визначило і загальне покращення стану забезпечення прав людини.

Особливо хотілось би звернути увагу на прийнятий у 2004 році Верховною Радою України Закон, яким було здійснено суттєву лібералізацію умов утримання в закладах пенітенціарної системи. Ним, у т. ч. було передбачено демілітаризацію системи виконання покарань, передачу її у підпорядкування Міністерству юстиції, ліберальну систему побачень із рідними та близькими, інших контактів, передач та т. ін. Однак Закон не був підписаний Президентом України Л. Д. Кучмою і не набув сили. Подальші політичні події 2004 р. відклали цей надзвичайно прогресивний закон у "довгий ящик", і згодом про нього взагалі забули. Для справедливості необхідно зауважити, що система виконання покарань на той час (і сьогодні теж) не готова до таких радикальних змін. Так, наприклад, було передбачено можливість інтимних побачень членів подружжя, а умов для їх організації не існувало (про які інтимні побачення взагалі могла йти мова, якщо навіть слідчим і захисникам, для того щоб потрапити у СІЗО, часто і сьогодні необхідно очікувати у багатогодинних чергах у зв'язку з відсутністю належної кількості приміщень).

Прогресивні зміни у внутрішньополітичній ситуації в Україні, які відбулися останнім часом, без сумніву, матимуть вплив і на кримінально-виконавчу політику.

Однак досягнутий рівень все одно не відповідає загальноприйнятим світовим стандартам у питаннях дотримання прав людини. Концепція КВС у зв'язку і цим зазначає, що: "... існуючі в Україні органи і установи виконання покарань та слідчі ізолятори не відповідають сучасним вимогам



забезпечення прав і свобод людини і громадянина та не повною мірою забезпечують виконання покладених на них завдань"[1].

Концепція КВС формує основну стратегію кримінально-виконавчої політики, яка полягатиме у тому, що "забезпечення реальних можливостей для захисту інтересів особи, суспільства і держави шляхом створення умов для виправлення і ресоціалізації засуджених, попередження вчинення нових злочинів особами, взятими під варту, та які відбувають покарання, а також запобігання катуванням та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню з особами, які тримаються в установах виконання покарань, поступове наближення умов тримання осіб, узятих під варту, та які відбувають покарання, до європейських норм, поліпшення роботи з кадрами кримінально-виконавчої служби, вдосконалення їхньої професійної підготовки є основними пріоритетними напрямками державної політики у цій сфері"[1].

При цьому вперше на державному рівні було зафіксовано положення про вади саме кримінально-виконавчої політики держави, і, зокрема, зазначено, що "реформування кримінально-виконавчої служби потребує суттєвого перегляду державної політики у сфері виконання кримінальних покарань відповідно до нової соціально-політичної та економічної ситуації в державі, змін у практиці винесення вироків судами, до світового досвіду виконання кримінальних покарань і повинно здійснюватись узгоджено, в поєднанні з реформуванням інших державних та соціальних інститутів, зокрема, прискоренням судової реформи" [1].

При цьому, як висновок, прямо підкреслено, що "реалізація положень Концепції реформування Державної кримінально-виконавчої служби України має забезпечити: ефективну реалізацію державної політики у сфері виконання кримінальних покарань" [1].

Як вже зазначалось, на реалізацію положень концепції Уряд України затвердив спеціальну Програму, яка у значній мірі деталізувала положення концепції, визначила більш конкретні терміни їх запровадження.

У Програмі знов підкреслюється, що існуючий стан кримінально-виконавчої системи суперечить основним засадам реалізації відбування покарань, що стало можливим внаслідок відсутності відповідної уваги з боку держави до потреб цієї системи, які визначалися ставленням до засуджених. Зокрема, в ній зазначається що "пріоритетними напрямками державної політики у сфері виконання кримінальних покарань згідно з Указами Президента України від 8 квітня 2008 р. № 311 "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року "Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів", і від 25 квітня 2008 р. № 401 "Про Концепцію реформування Державної кримінально-виконавчої служби України" є створення умов для виправлення, запобігання катуванням і нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню із засудженими та особами, взятими під варту, вчиненню нових злочинів особами, які відбувають покарання, поступове наближення умов тримання таких осіб до європейських норм, поліпшення роботи з кадрами кримінально-виконавчої служби, вдосконалення їх професійної підготовки. ... Не викоренено практику неналежного поводження персоналу Державної кримінально-виконавчої служби з особами, які взяті під варту та відбувають покарання в установах виконання покарань, а скарги засуджених на упереджене ставлення до них з боку персоналу не завжди розглядаються своєчасно та об'єктивно" [2].

Програма прямо визначає, що "політика України у сфері кримінальних і кримінально-виконавчих правовідносин спрямовується на приведення їх у відповідність з Європейськими пенітенціарними правилами, Європейськими правилами про попереднє ув'язнення, рішенням Європейського суду з прав людини у справах проти України та

положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.) щодо заборони катування" [2].

Здавалось би, на перший погляд, що справа зрушила з мертвої точки. Однак викликає сумнів зміст конкретних заходів, які зазначені у додатку до Програми. Більшість з них носить декларативний характер і є перенесенням з інших (до речі, невиконаних) програм та планів. Про це свідчать, по-перше, строки, у які конкретні пункти планувалось виконати (багато з них повинні були реалізуватися ще у 2007 р.). По друге, багато з пунктів носять декларативний характер і нагадують пункти планів та програм соціалістичного минулого. Наприклад, конкурси на звання "Кращий класний керівник", або "Проведення конкурсу серед учнів на тему "Мої права" (до речі, як це розуміти – дитина у середній школі буде на уроці говорити про те, які права вона має як ув'язнений!?), або не мають жодного відношення до проблем кримінально-виконавчої діяльності, як то "ведення обліку приміщень, в яких проживають громадяни літнього віку, діти-сироти, самотні, недієздатні, інші особи, що потребують опіки з метою недопущення знущання над ними та незаконного відчуження їх житла". Аналіз заходів свідчить, що абсолютна більшість із них є заходами загальносоціальної та спеціальної профілактики злочинності в Україні і не мають ніякого відношення до кримінально-виконавчої політики України. Ми знов маємо справу з черговою пропагандистською акцією на рівні Уряду України, яка має на меті елементарне "звітування про виконане". Постає питання: коли ми відмовимося від ганебної практики соціалізму з його закличками, планами (які треба було виконувати і перевиконувати у нереальні строки), звітозакидавством (за яким оцінюється діяльність) та т. ін. Маємо надію, що незначна кількість пунктів заходів, які стосуються основного питання – реалізації кримінально-виконавчої політики, буде виконана і реально виправить ситуації у цій сфері.

### *Список використаних джерел*

1. Концепція реформування Державної кримінально-виконавчої служби України: схвалена Указом Президента України 25 квітня 2008 року : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=311%2F2008>
2. Концепція Державної цільової програми реформування кримінально-виконавчої служби на період до 2017 року: схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=401%2F2008>
3. Степанюк А. Х. Актуальні проблеми виконання покарань (сутність та принципи кримінально-виконавчої діяльності: теоретико-правове дослідження: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.08 / А. Х. Степанюк; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2002. – 34 с.
4. Ленин В. И. Конспект раздела о наказаниях пункта программы о суде / В. И. Ленин // Полн. собр. соч., 5 изд. – М.: Издательство политической литературы, 1963. – Т. 38. – 602 с.
5. Солженицин А. И. Архипелаг ГУЛАГ, 1918-1956 : [В 3 т.] / А. И. Солженицин.– М. : Центр "Новый мир", 1990. – Т. 3. – 573 с.

***Фріс П. Л., Бучко М. Б.***

### ***Основні напрями кримінально-виконавчої політики України на сучасному етапі державотворення***

У статті розглядається питання про місце кримінально-виконавчої політики у системі політики у сфері боротьби зі злочинністю в Україні, дається її характеристика, аналізуються програмові документи по

реорганізації цієї системи, висловлюється власне бачення щодо напрямів кримінально-виконавчої політики України

**Ключові слова:** політика у сфері боротьби зі злочинністю, кримінально-виконавча політика, кримінально-виконавча система, права людини

*Фрис П. Л., Бучко М. Б.*

***Основные направления уголовно-исполнительной политики Украины на современном этапе создания государства***

В статье рассматриваются вопросы о месте уголовно-исполнительной политики в системе борьбы с преступностью в Украине, дана ее характеристика, проанализированы программные документы по реорганизации этой системы, высказывается собственное видение направлений уголовно-исполнительной политики Украины

**Ключевые слова:** политика в сфере борьбы с преступностью, уголовно-исполнительная политика, уголовно-исполнительная система, права человека

*Fris P. L., Buchko M. B.*

***The basic directions of a criminal executive policy of Ukraine at the present stage of the state creation***

The article touches upon the question of a place of a criminal executive policy in a system of a policy in the field of struggle against criminality in Ukraine, its characteristic is given, the program documents of reorganisation of this system are analyzed, the authors' vision concerning directions of a criminal executive policy of Ukraine is given

**Key words:** a policy in the field of struggle against criminality, the criminal executive policy, criminal executive system, human rights