

Current policy in the field of combating Ukraine's crime: problems of implementation in criminal-executive activity

Сучасна політика у сфері боротьби зі злочинністю України: проблеми реалізації у кримінально-виконавчій діяльності

Andrii Borovyk, Andrii Golovach

Key words:

politics, sphere of struggle against crime, criminal-executive activities, criminal law, criminal procedural policy, criminal-executive policy, criminological policy, condemned, detainee, staff of penitentiary bodies and institutions.

Ключові слова:

політика, сфера боротьби зі злочинністю, кримінально-виконавча діяльність, кримінально-правова політика, кримінально-процесуальна політика, кримінально-виконавча політика, кримінологічна політика, засуджений, ув'язнений під варту, персонал органів та установ виконання покарань.

Постановка проблеми. Як встановлено та ґрунтовно доведено на доктринальному рівні, у сфері виконання покарань України знаходять своє відображення в нормативно-правових актах і кримінально-виконавчій діяльності всі структурні елементи політики, пов'язані з боротьбою зі злочинністю, а саме: кримінологічно-правова, кримінально-процесуальна, кримінально-виконавча та кримінологічна політики¹.

Такий своєрідний «симбіоз» політик дає можливість не тільки впливати на рівень ефективності процесу виконання відбування покарань, але й, що не менш важливо, вдосконалювати інший вид державної діяльності – зміст запобігання рецидивній злочинності з боку засуджених, які відбувають покарання у відповідних (ст. 11 КВК України) органах та установах виконання покарань. Але все має відбуватись в ідеалі, а на практиці впроваджуватись з огляду на існуючі реалії.

Саме в такому контексті й розглядається у статті роль зазначених видів політики у формуванні та реалізації змісту кримінально-виконавчої діяльності з огляду на завдання боротьби зі злочинністю (ст. 1 КК), а також мету кримінального покарання (ч. 2 ст. 50 КК, ч. 1 ст. 1 КВК). Зважаючи на це, основним завданням роботи є здійснення аналізу результатів реалізації в зазначеній суспільній діяльності змістовних елементів політики у сфері виконання покарань і розроблення на цьому підґрунті науково обґрунтованих пропозицій, по суті, досліджуваної проблематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Результати вивчення наукової літератури показують, що активно займаються розробленням питань, пов'язаних зі змістом політики у сфері боротьби зі злочинністю та окремих її видів (напрямів, елементів, типів тощо), такі науковці, як О.М. Бандурка, В.І. Борисов, І.Г. Богатирьов, В.В. Василевич, В.В. Голіна, Б.М. Головкін, В.К. Грищук, О.М. Джу́жа, Т.А. Денисова, О.Г. Колб, І.О. Колб, В.Я. Конопельський, І.М. Копотун, В.А. Меркулова, А.В. Савченко, П.Л. Фріс та інші.

Поряд з цим комплексному вивченню сучасна політика в зазначеній сфері суспільної діяльності не піддавалась, що й стало вирішальним під час вибору теми статті.

Мета статті полягає в аналізі результатів реалізації у кримінально-виконавчій діяльності України змістовних елементів сучасної політики у сфері боротьби зі злочинністю, а також у визначенні найбільш суттєвих проблем і в розробленні науково обґрунтованих шляхів їх вирішення на доктринальному рівні.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж перейти до викладення змісту обраної тематики дослідження, варто звернути увагу на декілька загальних криміногенних факторів², які мають суттєвий вплив і виступають одночасно детермінантами вчинення злочинів у всіх сферах суспільної діяльності, а саме – це:

¹ Сучасна кримінально-виконавча політика України: монографія / За заг. ред. О.Г. Колба. 2-е вид. випр. і перероб. Луцьк: ПП В.П. Іванюк, 2008. 210 с.

² Кулик О.Г. Сучасна кримінальна ситуація в Україні: тенденції і прогноз URL: <http://www.nbuv.gov.ua>. (дата звернення: 31.03.2018).

1. Тривала несприятлива зовнішньоекономічна кон'юнктура для України, яка виявляється в падінні цін на метали, сільськогосподарську продукцію, суттєвому зменшенні доходів від експорту, подорожчанні долара США та відповідній девальвації гривні, обмеженні можливостей реалізації товарів на російському ринку.
2. Зниження потенціалу нашої держави внаслідок втрати контролю за територією Автономної Республіки Крим, частинами території Донецької та Луганської областей.
3. Витрачання значних коштів на утримання Збройних сил України, їхнє матеріально-технічне та інші види забезпечення, ведення масштабної антитерористичної операції (АТО) на сході України.
4. Суттєве погіршення більшості показників економічної діяльності, а саме – зниження обсягів:
 - а) ВВП (–10,4 % у 2016 р., порівняно з 2014 р.);
 - б) промислової продукції (–13,4 %);
 - в) сільськогосподарського виробництва (–4,8 %);
 - г) обороту роздрібною торгівлі (–20,7 %);
 - г) вантажообігу (–6,0%);
 - д) експорту та імпорту (–31,8 % та –32,25 %);
 - е) зростання національного боргу до 65,5 млрд дол. США та обсягу тіньової економіки до 40,0 % ВВП.
5. Девальвація національної валюти (у 3 рази щодо долара США), суттєве збільшення рівня інфляції (+48,7 %); подорожчання комунальних тарифів для населення (вартості газу – на +28,0 %; тепlopостачання – на +72,0 %; електроенергії – на +50,0 %).
6. Зниження рівня життя населення (реальної заробітної плати (–20,2 %)); зростання безробіття, зокрема латентного (рівень безробіття за методологією Міжнародної організації праці (МОП) серед економічно активного населення віком 15–70 років у 2016 році становив 9,0 %, працездатного віку – 9,4%); збільшення відсотка бідного населення (понад 25 %). За таких соціальних умов відбулося зростання прошарку осіб, готових до задоволення потреб протиправним шляхом, підвищилась активність тих, хто має антисуспільні установки, схильність до злочинної поведінки, утворювалися та діяли злочинні групи й організації.
7. Гострота та нестабільність політичної ситуації, яка виявляється в зниженні рівня легітимності й ефективності влади, різкому загостренні різноманітних політичних конфліктів (між владою та опозицією, політичними конкурентами в межах однієї електоральної ніші, конкуруючими фінансово-промисловими групами, що мають політичний вплив тощо), звинуваченні вищих посадових осіб у корупції або некомпетентності, поширеності протестних акцій у державі.
8. Масштабний процес внутрішньої міграції внаслідок анексії Автономної Республіки Крим і ведення масштабних бойових дій у зоні АТО (біля 1,6 млн внутрішньо-переміщених осіб і біженців), внаслідок чого послаблюються соціальні зв'язки значної кількості населення, втрачається контроль за поведінкою цих людей.
9. Негативні процеси в суспільній свідомості, а саме: незадоволення власним становищем і песимізм щодо майбутнього (понад 40 % опитаних), високий рівень аномійності (франц. *anomie* – психологічний стан індивідуальної та суспільної свідомості, що характеризується розпадом системи цінностей і виражається в апатії, розчаруванні в житті, злочинності) деморалізованості (понад 60 % питаних осіб). У такій ситуації легше формується психологічна готовність до протиправної поведінки, зокрема, й певних осіб із числа персоналу ДКВС України.

Це так званий кримінологічний аспект боротьби зі злочинністю в Україні.

Водночас, як встановлено у процесі дослідження, досить важливий вплив на стан цієї діяльності, як власне, й на результативність функціонування органів та установ виконання покарань загалом має й кримінально-процесуальна політика України. Зокрема, розпочинаючи з 2014 року по сьогодні, намітилась чітка тенденція до щорічного зменшення кількості засуджених осіб у нашій державі. Наприклад, якщо у 2015 році в Україні було засуджено 105,5 тис. осіб, у 2016 – 86,7 тис. осіб, то у 2017 – 83,8 тис.³

У свою чергу, результати кримінально-виконавчої політики виявляються в тому, що останнім часом у сфері виконання покарань у зв'язку з гуманізацією відбування покарання та безсистемним підходом до забезпечення процесу їх виконання (постійне недофінансування ДКВС України з державного бюджету, низький рівень соціального захисту персоналу УВП, незадовільні умови роботи цих осіб і таке інше) значно погіршилися показники кримінально-виконавчої діяльності, а саме: щорічно незмінним є число

³ Стан здійснення правосуддя у 2016 році. Вісник Верховного Суду України. 2017. №3 (199). С. 3–7.

злочинів, що вчиняються засудженими до позбавлення та обмеження волі, майже половина з яких пов'язана зі злісною непокорю адміністрації установ виконання покарань (ст. 391 КК України), а ще третина – з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин, їхніх аналогів або прекурсорів (розд. XIII Особливої частини КК); постійними є випадки зберігання засудженими заборонених предметів (грошей, спиртних напоїв, колючо-ріжучих предметів і таке інше), а також порушень локалізації структурних дільниць та інших протиправних вчинків⁴. Ба більше, у зазначені види суспільно небезпечної діяльності щораз частіше втягується персонал органів та установ виконання покарань, вчиняючи при цьому й корупційні злочини⁵.

Кримінально-правовий аспект політики боротьби зі злочинністю у сфері виконання покарань полягає в тому, що в результаті прийняття останнім часом суттєвих змін у чинний КК із питань, які стосуються криміналізації та пеналізації⁶, зокрема, відомого в суспільстві закону Савченко⁷, в Україні у 2016–2017 роках різко збільшилась кількість рецидивних виявів. Наприклад, якщо у 2015 році раніше судимі особи вчинили 25,7 % від усіх притягнутих до кримінальної відповідальності суб'єктів злочинів (2013 – 29,5 %; 2014 – 35,5 %) ⁸, то у 2017 цей показник зріс до 30 %⁹.

Ще однією небезпечною тенденцією в цьому контексті можна вважати постійне щорічне збільшення питомої ваги злочинів середньої тяжкості (ч. 3 ст. 12 КК) в загальній структурі злочинності (майже 50 %) ¹⁰.

Отож у виправних і виховних колоніях більшість засуджених – це особи, яким судом визначено покарання у вигляді позбавлення волі строком від 2-х до 5-ти років.

У такій ситуації держава та її відповідні органи й установи виконання покарань мали б сконцентрувати всі свої зусилля на консолідоване вирішення існуючих проблем за допомогою потенційних можливостей усіх учасників кримінально-виконавчих правовідносин (прокурорів, громадськості, релігійних організацій, близьких родичів засуджених та інших), а також для запобігання цим суспільно небезпечним явищам і процесам.

Водночас, як встановлено в процесі дослідження, керівництво Міністерства юстиції України, яке відповідно до ст. 11 КВК є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері кримінальних покарань і пробації, дієвих зусиль щодо вирішення зазначених проблем не вживає, обмежуючись лише формальними заходами, порушуючи за таких умов вимоги Конституції України, що регулюють питання діяльності органів та установ виконання покарань. Наприклад, у супереч вимогам п. 14 ст. 92 Основного закону, в якому зазначено, що виключно законами України визначається організація і діяльність органів та установ виконання покарань, це Міністерство на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 18 травня 2016 року (а вона, як витікає з рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 року №9, не може вважатись законом¹¹) суттєво змінило зміст організації діяльності ДКВС України¹² шляхом ліквідації ДПТС України (центрального органу у сфері виконання покарань¹³) та її територіальних

⁴ Про діяльність підрозділів охорони, нагляду та пожежної безпеки установ виконання покарань у 2016 році: інформ. бюл. Київ: Міністерство юстиції України, 2017. 43 с.

⁵ Там само.

⁶ Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо адаптації правового статусу засудженого до європейських стандартів: Закон України від 8 квітня 2014 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua> (дата звернення: 31.03.2018).

⁷ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення виконання кримінальних покарань та реалізації прав засуджених: Закон України від 6 вересня 2016 р. № 1492-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 43. Ст. 736.

⁸ Кулик О.Г. Сучасна кримінальна ситуація в Україні: тенденції і прогноз. URL: <http://www.nbuv.gov.ua>. (дата звернення: 31.03.2018).

⁹ Дані Єдиного реєстру досудових розслідувань за 2017 рік. URL: <https://erdr.gp.gov.ua/erdr/erdr.web.system.LoginPage.cls> (дата звернення: 27.03.2018).

¹⁰ Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції у 2014 році (за даними судової статистики). Вісник Верховного Суду України. 2015. № 6 (178). С. 23–35.

¹¹ Рішення Конституційного Суду України «У справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство»)». № 12–рп/98 від 9 липня 1998 р. Офіційний вісник України. 1998. № 32. Ст. 1209.

¹² Про ліквідацію територіальних органів управління Державної пенітенціарної служби та утворення територіальних органів Міністерства юстиції: постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2016 р. № 348. Офіційний вісник України. 2016. № 44.

¹³ Про затвердження Положення про Державну пенітенціарну службу України: Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 394–2011. Офіційний вісник України. 2011. № 28. Ст. 1161.

управлінь. І це притому, що, як зазначено в ч. 2 ст. 19 Конституції України, органи державної влади (до них також належить і Міністерство юстиції України) та їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Такий «волонтаризм» та безвідповідальність керівництва Міністерства юстиції України не тільки підвищив рівень напруги та конфліктності у сфері виконання покарань, але і свободу людини та громадянина основних суб'єктів кримінально-виконавчої діяльності персоналу органів та установ виконання покарань, а також засуджених. Ці дії, крім того, суперечать змісту ст. 41 КК України, відповідно до якої наказ або розпорядження (у цьому випадку – постанова Кабінету Міністрів) є законними, якщо вони віддані відповідною особою, у належному порядку та в межах її повноважень і за змістом не суперечать чинному законодавству та не пов'язані з порушенням конституційних прав і свобод людини та громадянина.

У сьогоденній практиці в Україні вийшло все навпаки, а саме – досі, незважаючи на реформістські заходи, що проводяться на підставі зазначеної постанови Кабінету Міністрів України, чинними залишаються такі нормативно-правові акти, як Положення про Державну пенітенціарну службу України¹⁴, закони України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України»¹⁵, «Про пробацію»¹⁶ та інші.

Натомість так і не прийнятий до розгляду Верховною Радою України проект закону України «Про пенітенціарну систему», який відобразив би на законодавчому рівні основні засади пенітенціарної політики¹⁷.

Навіть більше, у ситуації, яка склалась у сфері виконання покарань, керівництво Міністерства юстиції України через свій непрофесіоналізм та «утопізм» (на кшталт Фур'є, Овена та інших, які хотіли побудувати на практиці «острів щастя») звинувачує всіх, крім себе¹⁸. Зокрема, визнаючи високий рівень неуплектованості персоналу ДКВС України, Міністерство юстиції України не вживає системних заходів щодо залучення до роботи (служби) в органах та установах виконання покарань висококваліфікованих працівників, проводячи безглузді та формальні конкурси на заміщення вакантних посад, наприклад Національної поліції України¹⁹ за убогої зарплати, яка є найнижчою в системі правоохоронних органів, та відсутності належного соціального пакета пільг для персоналу ДКВС України. До того ж, знову-таки заперечуючи позитивну історичну практику з цих питань, коли зазначені особи на 30 % отримували більшу зарплату за своїх колег з інших правоохоронних відомств, зважаючи на високу напруженість праці, ризики, професійне «вигорання» (деформацію, деградацію та інше), роботи із засудженими, Мінюст і далі тішить себе ілюзіями та спотворює інформацію про перспективи розвитку інституту виконання відбування покарань загалом для суспільства²⁰.

І цьому також є відповідне пояснення: наприклад, якщо Закон України «Про Національну поліцію України» передбачає щорічний моніторинг і звіт керівників цього державного органу перед громадськістю, то ні чинне кримінально-виконавче законодавство України (ст. 2 КВК), ні розроблені сьогодні законопроекти, що стосуються змісту кримінально-виконавчої діяльності, не передбачають такого обов'язку для керівників органів та установ виконання покарань.

Водночас існуючі сьогодні норми права, що визначають участь громадськості у виправленні та ресоціалізації засуджених, а також громадський контроль за дотриманням прав цих осіб (ст. 25 КВК), не передбачають і не можуть забезпечити таку звітність керівників у сфері виконання покарань, а це, у свою чергу, виступає однією з умов, що детермінують низький рівень ефективності та результативності кримінально-виконавчої діяльності в Україні.

¹⁴ Про затвердження Положення про Державну пенітенціарну службу України: Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 394–2011. Офіційний вісник України. 2011. № 28. Ст. 1161.

¹⁵ Про Державну кримінально-виконавчу службу України: Закон України від 23 червня 2005 р. Офіційний вісник України. 2005. № 30. С. 4–10.

¹⁶ Про пробацію: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 160-VIII (зі змінами, внесеними згідно із Законом № 1798-VIII від 21 грудня 2016 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1798-19/paran908#n908> (дата звернення: 30.03.2018).

¹⁷ Проект закону України «Про пенітенціарну систему» від 5 серпня 2016 р. URL: <http://www.yagunov.in.ua/?p=682> (дата звернення: 31.03.2018).

¹⁸ Чернишов Д.В. Проблеми реформування пенітенціарної системи. Дзеркало тижня. 2017. № 32. С. 3.

¹⁹ Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40/41. С. 379.

²⁰ Чернишов Д.В. Проблеми реформування пенітенціарної системи. Дзеркало тижня. 2017. № 32. С. 3.

Висновки й перспективи подальших досліджень. Отже, треба визнати, що без застосування системного підходу та комплексного впливу всіх без винятку видів політики боротьби зі злочинністю на сферу виконання покарань реалізувати повною мірою визначені на законодавчому рівні завдання та досягти мети покарання є неможливим. Ба більше, без взаємодії в цьому сенсі з іншими державними, пересудним правоохоронними, органами, а також налагодження за процесом виконання відбування покарань дієвого соціального контролю всі зусилля щодо реформування зазначеної сфери суспільної діяльності будуть зведені нанівець, а для держави й суспільства обернуться значними збитками (морально-психологічними, фінансово-матеріальними й іміджевими), що, без сумніву, варто брати до уваги будь-якому «автору» видозмін у сфері виконання покарань України.

Анотація

У статті здійснено аналіз результатів реалізації у кримінально-виконавчій діяльності України змістовних елементів сучасної політики у сфері боротьби зі злочинністю, а також визначені найбільш суттєві проблеми та розроблені науково обґрунтовані шляхи їх вирішення на доктринальному рівні.

Summary

The article analyzes the results of implementation in Ukraine's criminal activity of the content elements of modern policy in the field of combating crime, as well as identifies the most significant problems and develops scientifically substantiated ways of their solution on the doctrinal level.

Використана література:

1. Сучасна кримінально-виконавча політика України: монографія / за заг. ред. О.Г. Колба. 2-е вид. випр. і перероб. Луцьк: ПП В.П. Іванюк, 2008. 210 с.
2. Кулик О.Г. Сучасна кримінальна ситуація в Україні: тенденції і прогноз. URL: <http://www.nbu.gov.ua>. (дата звернення: 31.03.2018).
3. Стан здійснення правосуддя у 2016 році. Вісник Верховного Суду України. 2017. № 3 (199). С. 3–7.
4. Про діяльність підрозділів охорони, нагляду та пожежної безпеки установ виконання покарань у 2016 році: інформ. бюл. Київ: Міністерство юстиції України, 2017. 43 с.
5. Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо адаптації правового статусу засудженого до європейських стандартів: Закон України від 8 квітня 2014 року. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua> (дата звернення: 31.03.2018).
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення виконання кримінальних покарань та реалізації прав засуджених: Закон України від 6 вересня 2016 р. № 1492-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 43. Ст. 736.
7. Дані Єдиного реєстру досудових розслідувань за 2017 рік. URL: <https://erdr.gp.gov.ua/erdr/erdr.web.system.LoginPage.cls> (дата звернення: 27.03.2018).
8. Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції у 2014 році (за даними судової статистики). Вісник Верховного Суду України. 2015. № 6 (178). С. 23–35.
9. Рішення Конституційного Суду України «У справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство»)» № 12-рп/98 від 9 липня 1998 р. Офіційний вісник України. 1998. № 32. Ст. 1209.
10. Про ліквідацію територіальних органів управління Державної пенітенціарної служби та утворення територіальних органів Міністерства юстиції: постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2016 р. № 348. Офіційний вісник України. 2016. № 44.
11. Про затвердження Положення про Державну пенітенціарну службу України: Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 394–2011. Офіційний вісник України. 2011. № 28. Ст. 1161.
12. Про Державну кримінально-виконавчу службу України: Закон України від 23 червня 2005 р. Офіційний вісник України. 2005. № 30. С. 4–10.
13. Про пробацію: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 160-VIII (зі змінами, внесеними згідно із Законом № 1798-VIII від 21 грудня 2016 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1798-19/paran908#n908> (дата звернення: 30.03.2018).

14. Проект закону України «Про пенітенціарну систему» від 5 серпня 2016 р. URL: <http://www.yagunov.in.ua/?p=682> . (дата звернення 31.03.2018).
15. Чернишов Д.В. Проблеми реформування пенітенціарної системи. Дзеркало тижня. 2017. № 32. С. 3.
16. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40/41. С. 379.

Andrii Borovyk,

*Candidate of Juridical Sciences,
Associate Professor at the Department of Criminal Law and Justice International
University of Economics and Humanities
named after Stepan Demianchuk*

Andrii Golovach,

*Doctor of Juridical Sciences, Docent,
Professor at the Department of State Legal, Administrative Legal
and Criminal Legal Disciplines
Donetsk University of Economics and Law*