

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

Code of Ukraine regime determination. Given the author's definition of the investigated concept and highlights its relevant characteristics.

Key words: regime in penal institutions, detention, maintenance regime, a mode of serving prison.

Надійшла до редакції 09.09.2013 р.

УДК 343.843

О. В. Лисодєд,
канд. юрид. наук, доцент
Національний університет
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ СОЦІАЛЬНОЇ АДАПТАЦІЇ ОСІБ, ЯКІ ВІДБУВАЮТЬ ЧИ ВІДБУЛИ ПОКАРАННЯ У ВИДІ ОБМЕЖЕННЯ ВОЛІ АБО ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ НА ПЕВНИЙ СТРОК

У статті розглядається розвиток законодавства щодо соціальної адаптації осіб, які відбувають чи відбули покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк, у період 1991-2012 рр. та аналізуються заходи, спрямовані на вдосконалення цього процесу.

Ключові слова: соціальна адаптація, концепція соціальної адаптації, соціальний патронаж, суб'єкти соціального патронажу.

Серед чинників існування й відтворення рецидивної злочинності певне місце займає відсутність належних заходів соціальної адаптації осіб, які відбувають чи відбули покарання у місцях позбавлення волі. На несвоєчасність або недостатність таких заходів указувалося в навчальній і науковій літературі ще радянської доби [Див.: 6, с. 225; 5, с. 143, 144; 8, с. 319; 13]. Проте в той час цими проблемами радянська

влада сильно не переймалась, а соціальна допомога вказаним особам у більшості випадків зводилася до формальної разової співбесіди з працівниками органів внутрішніх справ і направленням на працевлаштування [7, с. 269].

На сьогоднішній день окремі аспекти підготовки засуджених до звільнення, до соціальної адаптації й соціального патронажу висвітлювались у працях

О. М. Бандурки, В. С. Батиргареевої, В. І. Борисова, Т. А. Денисової, О. М. Неживець, О. І. Опанасенкова, А. Х. Степанюка, Б. М. Телефонко, В. М. Трубникова, І. С. Яковець, А. О. Ярового [Див.: 1 – 3; 9; 10; 12] та деяких інших науковців. Але комплексного аналізу законодавства, що регулює процес соціальної адаптації осіб, які відбувають чи відбули покарання у місцях позбавлення волі, його розвитку і впливу на правовий статус засуджених не проводилося, що й обумовило мету цієї публікації.

Звернення до проблем соціальної адаптації вказаних осіб на державному рівні в Україні вперше відбулося тільки на початку 90-х років ХХ ст. у зв'язку з нагальною необхідністю реформування системи відбування кримінальних покарань, яка вже не повною мірою виконувала покладені на неї завдання. Зокрема, в Основних напрямках реформи кримінально-виконавчої системи в Українській РСР [15] було зазначено, що в державі не налагоджено механізму надання соціальної допомоги особам, звільненим з місць позбавлення волі. Цим документом передбачалось: (1) визначити права й відповідальність республіканських органів і громадських організацій з надання допомоги особам, які відбули покарання, створити

служби постпенітенціарної опіки при службі зайнятості; (2) забезпечити створення необхідних матеріальних умов для соціальної адаптації осіб, які відбули покарання, осіб без певних занять і місця проживання, утворити фонди матеріальної допомоги, центри соціальної адаптації, які займалися б їх працевлаштуванням і сприяли одержанню ними житла, забезпечити надання мінімальних безоплатних послуг, у тому числі харчування, можливість набути професію, закріпитись у трудовому колективі; (3) відкривати спеціальні будинки-інтернати для хворих і престарілих, які звільнилися з місць позбавлення волі, не мають родинних зв'язків і можливості влаштувати свій побут, одержати житло, всіляко заохочувати участь у цьому благодійних, релігійних та інших організацій, окремих громадян, а також підтримувати створення відповідних громадських формувань.

Завдання, визначені в названому правовому документі в подальшому були додатково закріплені в низці загальнодержавних програм боротьби зі злочинністю. Так, у Державній програмі боротьби зі злочинністю 1993 р. [14; 1993. – № 117-118. – 5 серп.] передбачалося розробити концепцію участі виконкомів місцевих рад і місцевих державних адміністрацій, підприємств, органі-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

зацій та установ у вирішенні питань розміщення засуджених, створення для них необхідних комунально-побутових умов, їх працевлаштування і створення притуків для осіб, які потребують соціального захисту. Цей захід необхідно було виконати МВС України, виконкомам місцевих рад і місцевим державним адміністраціям у 1994 р. Додатково Програмою приведення умов тримання засуджених, які відбувають покарання у місцях позбавлення волі, а також осіб, які тримаються у слідчих ізоляторах і лікувально-трудовах профілакторіях відповідно до міжнародних стандартів у 1994–1995 рр. було заплановано створити в обласних центрах, промислових містах і районах центри соціальної реабілітації осіб, які повернулися з місць позбавлення волі [16].

У Комплексній цільовій програмі боротьби зі злочинністю на 1996–2000 роки [17] передбачалися підготовка регіональних узгоджених програм спільних дій щодо забезпечення працевлаштування засуджених і сприяння особам, які повернулися з місць позбавлення волі, в їх адаптації й вирішенні соціально-побутових проблем (п. 65). Виконання цього заходу покладалося на Раду міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, МВС України й Мінпраці України (строк виконання – листо-

пад 1996 р.).

Третім подібним документом – Комплексною програмою профілактики злочинності на 2001–2005 роки [11; 2000. – № 52. – Ст. 2258] – Державному департаменту України з питань виконання покарань, Мінпраці України й Держкоммолодьспорттуризму України доручалось у 2001 р. розробити проект Державної програми соціальної адаптації осіб, які звільняються з місць позбавлення волі (п. 5), постійно вживати заходів з їх працевлаштування, сприяти їх адаптації й розв'язанню соціально-побутових проблем (п. 85).

Розробленню проекту вказаної Програми передувало прийняття Закону України від 10 липня 2003 р. за № 1104–IV «Про соціальну адаптацію осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк» [11; 2003. – № 32. – Ст. 1681]. Закон визначив умови й порядок надання соціальної допомоги особам, які відбували покарання, а також засади участі в їх соціальній адаптації органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та об'єднань громадян. Сфера дії цього Закону поширювалася на осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк, а також на звільнених від

подальшого відбування зазначених видів покарань за хворобою, на підставі Закону України про амністію чи акта помилування, на звільнених умовно-достроково від відбування покарання, яким замінені невідбута частина покарання більш м'яким, на звільнених від відбування покарання вагітних жінок і жінок, які мали дітей віком до 3-х років.

У зв'язку з прийняттям цього Закону були внесені відповідні зміни й до інших законодавчих актів [11; 2005. – № 51. – Ст. 3176], зокрема, до Житлового кодексу УРСР, Законів України «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», «Про освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх», «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю», спрямованих на розширення кола суб'єктів соціального патронажу й удосконалення правового статусу осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк. Наприклад:

– житловий кодекс УРСР було доповнено положенням про те, що для тимчасового проживання осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі чи позбавлення волі на певний строк і потребують поліпшення житлових умов або жила площа

яких тимчасово заселена і яким повернути колишнє жале приміщення немає можливості, а також осіб, які потребують медичної допомоги у зв'язку із захворюванням на туберкульоз, використовуються спеціальні гуртожитки;

– кримінальна міліція у справах дітей відповідно до законодавства повинна вживати заходи соціального патронажу щодо неповнолітніх, які відбували покарання у виді позбавлення волі на певний строк; вести облік неповнолітніх правопорушників, які потребують медичної допомоги, в тому числі звільнених зі спеціальних виховних установ, з метою проведення профілактичної роботи, інформувати відповідні служби у справах неповнолітніх стосовно цих осіб;

– заходи соціальної реабілітації, передбачені Законом України «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю», мають теж стосуватися неповнолітніх, які відбували покарання у виді позбавлення волі на певний строк, і молоді, яка відбувала покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк;

– на місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування покладалося здійснення соціального патронажу щодо осіб, які відбували покарання у виді позбавлення волі на певний строк, а також вирішення

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

питань, пов'язаних з наданням цим особам можливості здобувати загальну середню освіту.

У 2004 р. (замість 2001 р., як уже вказувалось) була прийнята Державна програма соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі, на 2004–2006 роки [11; 2004. – № 35. – Ст. 2344]. У ній зазначалось, що здійснювані в державі заходи, поки що є малоефективними, вони не забезпечують належної допомоги із соціальної адаптації, у зв'язку з чим виникла потреба в розробленні додаткових заходів щодо посилення боротьби з рецидивною злочинністю, активізації запобіжних заходів, надання раніше судимим гарантій стосовно їх адаптації до сучасних умов життєдіяльності в суспільстві, залучення їх до суспільно корисної праці, створення системи ресоціалізації. Програма містила 14 пунктів додаткових заходів, виконання яких було покладено на Державний департамент України з питань виконання покарань, Міністерство у справах сім'ї, дітей та молоді, Мінпраці, МВС, МОЗ України, на інші центральні органи влади й управління, місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування.

Заходи Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки [11; 2006. – № 51. – Ст. 3418] були спрямо-

вані на вдосконалення роботи із соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі. Наприклад, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській і Сімферопільській міським держадміністраціям, Державному департаменту України з питань виконання покарань, Мінпраці та Мінсім'ямолодьспорту доручалося сприяти таким особам в оформленні документів, потрібних для вирішення соціальних питань, активізувати роботу спостережних комісій з надання їм допомоги в соціальній адаптації (п. 9). У рамках виконання цієї Програми було прийнято також План заходів щодо забезпечення соціальної адаптації осіб, які відбували покарання у виді позбавлення волі, на період до 2009 року [4; 2008. – № 35. – Ст. 218], що передбачав ще 10 пунктів додаткових заходів, виконання яких було покладено переважно на тих же суб'єктів, які виконували Державну програму соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі, на 2004–2006 роки.

Подальше вдосконалення законодавства стосовно соціальної адаптації осіб, які відбувають чи відбули покарання у місцях позбавлення волі, пов'язано з прийняттям ще одного документа загальнодержавного рівня – Концепції соціальної адаптації осіб, які відбували покарання у виді

позбавлення волі на певний строк [11; 2008. – № 84. – Ст. 2830]. У ній пропонується 3 різних варіанти подальшого розв'язання проблем соціальної адаптації осіб, які відбували покарання у виді позбавлення волі. Перший – це вдосконалення роботи із соціальної адаптації звільнених осіб на місцевому рівні з урахуванням фінансових можливостей і потреб регіонів. У разі застосування такого варіанту місцевим органам виконавчої влади й органам місцевого самоврядування належить виділяти кошти з місцевих бюджетів на виконання відповідних програм і планів заходів. Цей варіант, з точки зору розробників Концепції, є неефективним з огляду на те, що пріоритетними в регіонах вважаються, як правило, питання соціального захисту інших незахищених верств населення, зокрема, безпритульних дітей, громадян похилого віку й інвалідів.

Другий варіант передбачає залучення до розв'язання вказаної проблеми недержавних організацій. Він ніби-то є перспективним, оскільки такі організації більш динамічні, мобільні, мають змогу залучати благодійні кошти, міжнародні гранти, спонсорську допомогу, що зменшує витрати з місцевих бюджетів. Але далеко не всі недержавні організації не виявляють бажання провадити діяльність, пов'язану із соціаль-

ною адаптацією звільнених осіб, через брак належної підтримки з боку держави, недостатність коштів, небезпеку для життя і здоров'я їх працівників, недосконалість відповідних державних та регіональних програм і законодавства.

Розробники Концепції вказують, що застосування першого і другого варіантів окремо не дасть вагомих результатів, у зв'язку з чим оптимальним варіантом вважають об'єднання зусиль центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування з метою забезпечення соціальної адаптації цих осіб із залученням недержавних організацій. Це, на їх думку, дасть змогу вивчити міжнародний досвід у цій сфері, створити умови для соціальної адаптації таких осіб, частково вирішити питання фінансування, визначити конкретну потребу в указаній роботі на підставі офіційних статистичних даних, підвищити рівень якості соціальних послуг звільненим. Реалізацію вказаної Концепції слід здійснювати шляхом розроблення окремого плану заходів.

Зазначимо, що розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 липня 2009 р., № 740-р План по реалізації Концепції до 2015 р. вже затверджено [14; 2009. – № 123. – 11 лип.]. Він передбачає 23 пункти різних за-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ходів, здійснення яких покладено на центральні й місцеві органи влади й управління за участю Національної академії правових наук України, громадських, релігійних і благодійних організацій.

Одним з перших заходів цього Плану є розроблення законопроекту про внесення змін до Закону України «Про соціальну адаптацію осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк» з удосконалення соціального супроводу й соціального патронажу названих осіб, зокрема, окреслення основних завдань учасників процесу соціальної адаптації й визначення органу, що буде його координувати. На сьогоднішній день цей захід уже виконано: 17 березня 2011 р. прийнято Закон України «Про соціальну адаптацію осіб, які відбувають чи відбули покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк» [11; 2011. – № 28. – Ст. 1154], у зв'язку з чим Закон України від 10 липня 2003 р., № 1104-IV втратив чинність.

У новому Законі: (а) частково змінені поняття «соціальна адаптація» й «соціальний патронаж»; (б) названі основні принципи здійснення соціального патронажу, гарантії реалізації прав звільнених осіб; (в) встановлено, що спеціалізованими установа-

ми для звільнених осіб є центри соціальної адаптації і спеціальні будинки-інтернати; (г) розширено перелік суб'єктів соціального патронажу, вказані їх повноваження; (д) встановлено, що загальна координація соціального патронажу звільнених осіб віком до 35 років включно покладається на центральний орган виконавчої влади у справах сім'ї, молоді та спорту, а після 35 років – на центральний орган виконавчої влади в царині праці й соціальної політики.

До суб'єктів соціального патронажу разом із центральними органами виконавчої влади Закон відносить місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, органи праці й соціального захисту, державну службу зайнятості, органи, що провадять соціальну роботу із сім'ями, дітьми й молоддю, органи внутрішніх справ, органи з питань громадянства та реєстрації фізичних осіб, органи охорони здоров'я, підприємства, установи, організації, які не знаходяться в державній власності, об'єднання громадян і фізичних осіб. У цілому ж можна вважати, що названий Закон є своєрідним логічним завершенням процесу становлення законодавства про соціальну адаптацію осіб, які відбувають чи відбули покарання у місцях позбавлення волі, хоча він теж не є ідеальним.

Окрім розглянутих загальнодержавних нормативно-правових документів певна низка нормативних актів, що стосуються проблем соціальної адаптації, прийнята й на рівні міністерств і відомств. Приміром, затверджені: Типове положення про центр соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі [11; 2006. – № 17. – Ст. 1277], Типове положення про спеціальний будинок-інтернат [11; 2011. – № 96. – Ст. 3507], Порядок взаємодії кримінально-виконавчої інспекції і центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді щодо забезпечення соціального супроводу і контролю за поведінкою дітей та молоді, які засуджені до покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, звільнені від відбування покарання з випробуванням або умовно-достроково [11; 2008. – № 95. – Ст. 3153], Порядок взаємодії установ виконання покарань та суб'єктів соціального патронажу під час підготовки до звільнення осіб, які відбувають покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк [11; 2012. – № 28. – Ст. 1066] та ін.

До вказаного треба додати, що у 2005 р. було також прийнято Закон України «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей» [11; 2005. – № 25. – Ст. 1412], який у 2010 р. було викладено в

новій редакції [11; 2011. – № 3. – Ст. 161] і сфера дії якого в певній частині поширюється й на осіб, які відбули покарання в місцях позбавлення волі. На реалізацію цього Закону теж прийнято відповідну підзаконну нормативну базу і навіть створено Раду з питань соціального захисту бездомних осіб та осіб, звільнених з місць позбавлення волі [11; 2010. – № 50. – Ст. 1651], як постійно діючий дорадчий орган Кабінету Міністрів України для вивчення проблемних питань, пов'язаних з реалізацією державної політики у сфері соціального захисту вказаних осіб.

У зв'язку з викладеним у Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року [11; 2011. – № 93. – Ст. 3389] пропонується проблемі організації профілактики правопорушень розв'язати в тому числі і шляхом формування системи реінтеграції бездомних осіб та безпритульних дітей і соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі.

Таким чином, можна стверджувати, що відповідна нормативна база для супроводу процесу соціальної адаптації осіб, які відбувають чи відбули покарання в місцях позбавлення волі, створена і спрямована на покращання правового статусу цих осіб. Безумовно, вона недоско-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

нала й потребує подальшого розвитку. До того ж існує низка проблем з розроблення й виконання заходів із соціальної адаптації

зазначених осіб щодо їх ефективності, що повинно стати предметом подальших наукових досліджень.

Список літератури: 1. Бандурка А. М. Общая теория социальной адаптации освобожденных от отбывания наказания (правовой и социально-психологический анализ уголовно-исполнительной политики по реабилитации осужденных) / А. М. Бандурка, Т. А. Денисова, В. М. Трубников. – Запорожье : ЗГУ, 2002. – 440 с. 2. Бандурка О. М. Проблеми соціальної адаптації неповнолітніх, звільнених з виховно-трудова колоній : моногр. / О. М. Бандурка, В. М. Трубников, А. О. Яровий. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – 260 с. 3. Борисов В. І. Ставлення соціуму до можливостей соціальної адаптації колишніх засуджених / В. І. Борисов, В. С. Батиргарєєва, І. С. Яковець, О. І. Опанасенков // Питання боротьби зі злочинністю : зб. наук. пр. / редкол. : В. І. Борисов та ін. – Х. : Право, 2012. – Вип. 23. – С. 64-75. 4. Збірник урядових нормативних актів України. 5. Зелинский А. Ф. Рецидив преступлений (структура, связи, прогнозирование) / А. Ф. Зелинский. – Харьков : Вищ. шк.; изд-во при Харьк. ун-те, 1980. – 152 с. 6. Криминология: учебник / отв. ред. В. К. Звибуль, Н. Ф. Кузнецова, Г. М. Миньковской. – М. : Юрид. лит., 1979. – 304 с. 7. Криминология: учебник / под ред. Б. В. Коробейникова, Н. Ф. Кузнецовой, Г. М. Миньковского. – М. : Юрид. лит., 1988. – 384 с. 8. Криминология и профилактика преступлений : учебник / под ред. А. И. Алексеева. – М. : МВШМ МВД СССР, 1989. – 431 с. 9. Неживець О. М. Соціальна адаптація та реабілітація осіб, звільнених із місць позбавлення волі / О. М. Неживець // Наук. вісн. Нац. акад. внутр. справ України. – 2003. – № 4. – С. 259-263. 10. Організація роботи персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України з підготовки засуджених до звільнення: наук.-практ. посіб. / В. І. Борисов, А. В. Байлов, В. С. Батиргарєєва та ін. – Х. : ХНУВС, 2010. – 332 с. 11. Офіційний вісник України. 12. Телефанко Б. Соціальна адаптація звільнених з місць позбавлення волі в порядку амністії / Б. Телефанко // Вісн. Львів. ун-ту: Серія юридична. – 2001. – Вип. 36. – С. 508-511. 13. Трубников В. М. Социальная адаптация освобожденных от отбывания наказания / В. М. Трубников. – Х. : Основа, 1990. – 173 с. 14. Урядовий кур'єр. 15. Основні напрями реформи кримінально-виконавчої системи в Українській РСР: схв. постановою Кабінету Міністрів УРСР від 11 липня 1991 р., № 88 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/88%D0%B0-91-%D0%BF>. – Заголовок з екрану. 16. Програма приведення умов тримання засуджених, які відбувають покарання у місцях позбавлення волі, а також осіб, які тримаються у слідчих ізоляторах і лікувально-трудова профілакторія у відповідність з міжнародними стандартами: затв. постановою Кабінету Міністрів УРСР від 26 січня 1994 р., № 31 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/31-94-%D0%BF>. 17. Комплексна цільова програма боротьби зі злочинністю на 1996–2000 роки: затв. Указом Президента України від 17 вересня 1996 р., № 837/96 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/837/96>.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОЦЕССА СОЦИАЛЬНОЙ АДАПТАЦИИ ЛИЦ, КОТОРЫЕ ОТБЫВАЮТ ИЛИ ОТБЫЛИ НАКАЗАНИЕ В ВИДЕ ОГРАНИЧЕНИЯ СВОБОДЫ ЛИБО ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ НА ОПРЕДЕЛЕННЫЙ СРОК

Лысодед А. В.

В статье рассматривается развитие законодательства о социальной адаптации лиц, которые отбывают или отбыли наказание в виде ограничения свободы либо лишения свободы на определенный срок, в период 1991–2012 гг. и анализируются меры, направленные на усовершенствование этого процесса.

Ключевые слова: социальная адаптация, концепция социальной адаптации, социальный патронаж, субъекты социального патронажа.

LEGAL REGULATION OF SOCIAL ADAPTATION PROCESS OF PERSONS WHO ARE SERVING OR HAVE ALREADY COMPLETED THEIR SENTENCES IN THE FORM OF RESTRAINT OR DEPRIVATION OF FREEDOM FOR A SPECIFIED TIME

Lysodyed O. V.

In the article the evolution of legislation regulating social adaptation of persons who are serving or have already completed their sentences in the form of restraint or deprivation of freedom for a specified time for a period of 1991 – 2012 is considered and measures directed at improvement of this process are analyzed.

Key words: social adaptation, conception of social adaptation, social patronage, subjects of social patronage.

Надійшла до редакції 09.09. 2013 р.