

УДК 343.81:334

Олена ГУЛАК

кандидат юридичних наук,
викладач кафедри теорії
та практики управління ОВС
Академії управління МВС

ОСНОВНІ ЗАСАДИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ

У статті йдеться про необхідність створення єдиної та послідовної концепції вдосконалення форм і методів державного управління у сфері діяльності вітчизняних кримінально-виконавчих установ.

В статье рассматривается необходимость создания единой и последовательной концепции улучшения форм и методов государственного управления в сфере деятельности отечественных уголовно-исполнительных учреждений.

The necessity of creating the integrated and consistent concept of improving the forms and methods of state administration in the sphere of correctional facilities of our country is considered in the article.

Ключові слова: державне управління, кримінально-виконавчі установи, вдосконалення засобів і методів, виправлення та ресоціалізація, кримінально-виконавча система.

Ключевые слова: государственное управление, уголовно-исполнительные учреждения, улучшение способов и методов, исправление и ресоциализация, уголовно-исполнительная система.

Keywords: state administration, correctional facilities, improve forms and methods, correction and resocialication, criminal-executive system.

Нині, коли вітчизняне виправне відомство покликане реалізувати державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, забезпечуючи безпеку суспільства, воно мусить знаходити баланс між реалізацією карного компонента і заходів ресоціалізації засуд-

жених. А оскільки рівень цивілізованості сучасної держави визначається характером ставлення суспільства до злочинця як людини і пошуком шляхів його повернення до правослужняного життя [1, с. 84], то в діяльності установ виконання покарань (далі – УВП), безсумнівно, має превалювати другий компонент, який безпосередньо залежить від організації управління різними сферами життєдіяльності УВП. Якщо зважити на той факт, що будь-який процес реформування є результатом взаємної роботи державних і недержавних інституцій, то подальша робота у сфері реформування кримінально-виконавчої служби (далі – КВС) залежатиме від суспільної позиції щодо організаційно-правових засад і вектора її діяльності.

Незважаючи на велику теоретичну і практичну значущість зазначеної проблеми, в сучасній науковій юридичній літературі України комплексної належної розробки вона не знайшла, оскільки досліджувалася стосовно вузких сфер галузі. Однак наукові праці В. Бадири, Є. Бараша, Є. Бодюла, І. Богатирьова, А. Галая, С. Гречанюка, А. Калінюк, Р. Каложного, В. Львовочкіна, О. Неживець, Г. Радова, О. Романеска, В. Петкова, О. Пташинського, В. Сева-стьянова, І. Сергеева, С. Стефанова, С. Фаренюка, Д. Ягунова та інших дослідників допомагають сформувати основну концепцію цього дослідження.

Тож досліджувати проблемні питання діяльності УВП, відшукувати найприйнятнішу для нашої держави формулу використання основних методів і засобів підвищення ефективності державного управління у сфері діяльності вітчизняного виправного відомства й об'єктивно інформувати суспільство про процеси, які в них відбуваються, вкрай необхідно.

На виконання своїх зобов'язань, пов'язаних із членством у Раді Європи та прагненням удосконалити управління системою виконання покарань, створити передумови для її реформування та подальшого виведення зі складу МВС України, Президент України 22 квітня 1998 року видав Указ № 344/98, відповідно до якого на базі Головного управління з питань виконання покарань МВС України, яке ліквідовувалося, було створено Державний департамент України з питань виконання покарань (далі – ДДУПВП). Цим Ука-

зом Президент доручав Кабінету Міністрів України в тримісячний строк розробити й подати пропозиції щодо реформування системи виконання покарань, зокрема, проекти основних законів, які регламентують діяльність органів і установ виконання покарань. До таких, насамперед, належать: проекти Кримінально-виконавчого кодексу, Закони України "Про кримінально-виконавчу службу", "Про дисциплінарний статут кримінально-виконавчої служби", "Про статус ветеранів кримінально-виконавчої служби та їх соціальний захист" та ін.

12 березня 1999 року Указом Президента України № 248/99 для подальшого реформування системи виконання покарань ДДУПВП був виведений з тимчасового підпорядкування Міністерства внутрішніх справ України.

Зважаючи на те, що реформа КВС спрямована, насамперед, на її соціальну переорієнтацію, то таке державне рішення, як виведення кримінально-виконавчої системи з підпорядкування МВС і створення самостійної структури – ДДУПВП, стало основою для запровадження подальших демократичних новел у діяльності УВП.

Проте ми повністю підтримуємо позицію Уповноваженої ВР України з прав людини, яка висловила своє занепокоєння з приводу статусу КВС України, оскільки Постановою Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до переліку центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів" від 17 травня 2006 року № 683, яка суперечить нормам Закону України "Про державну кримінально-виконавчу службу", було визначено, що діяльність ДДУПВП спрямовується та координується через Міністра юстиції. Зі змісту Постанови важко зрозуміти, що мається на увазі під "координацією діяльності", адже відповідно до Закону України "Про Державну кримінально-виконавчу службу", яким визначено статус Департаменту як центрального органу виконавчої влади з питань виконання покарань, між ним і Міністерством юстиції немає відносин субординації, ці органи у своєму організаційно-правовому статусі є рівними.

З огляду на це Уповноважена Верховної Ради України з прав людини зазначила, що лише після передачі цього відомства в без-

посереднє підпорядкування Кабінету Міністрів, як це було раніше, проблемні питання зрушаться з місця [2, с. 2].

Крім того, ще на початку 2007 року був підготовлений законопроект України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління системою органів і установ виконання покарань", який фактично пропонував змінити систему управління органами і установами виконання покарань, додатково створивши ще один рівень управління (спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань виконання покарань – Міністерство юстиції). Згідно із законопроектом ДДУПВП визначався урядовим органом державного управління, що може видавати накази лише організаційно-розпорядчого характеру. У разі прийняття такого Закону практично ліквідувався б ДДУПВП, а значна частина його функцій була б передана структурним підрозділам Мін'юсту, у тому числі на місцях. Проте складні політичні події та розпуск Парламенту не дозволили розглянути цей документ і прийняти відповідне рішення.

У цьому ж таки році експерти РЄ з пенітенціарних питань Боділ Філіп та Кристофер Флюгте під час візиту в Україну зазначили: "Ніхто не повинен втручатися в діяльність органів та установ виконання покарань, особливо на регіональному рівні. Тобто, має бути збережена наявна вертикаль підпорядкування пенітенціарних закладів. Адже наслідки порушення цього є непередбачуваними" [2, с. 2].

Слід зазначити, що КВС виконує унікальну й притаманну тільки їй функцію виправлення і ресоціалізації засуджених, а також функції охорони здоров'я, загальноосвітнього та професійно-технічного навчання, наділена правом займатись оперативно-розшуковою діяльністю, має у своєму підпорядкуванні воєнізовані формування, зброю, виробничі потужності промислового та сільськогосподарського призначення. Ці функції не властиві Міністерству юстиції України і більше стосуються інших міністерств.

Невдовзі на робочій зустрічі Комітету ВР України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності щодо шляхів подальшого розвитку КВС України відповідно до вимог нових ЄПП (Rec(2006)2) за участю експертів РЄ, представників державних інституцій, Громадської ради при ДДУПВП і науковців було зроб-

лено висновок щодо відсутності юридичних підстав для зміни статусу ДДУПВП.

Нині він лишається центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується і координується Міністром юстиції, що повною мірою відповідає ст. 71 Європейських пенітенціарних правил, в яких зазначається, що за пенітенціарні установи мають відповідати органи державної влади, не підпорядковані військовому відомству, поліції або відомству карного розшуку.

Наприклад, у Німеччині пенітенціарна служба хоч і підпорядкована Міністру юстиції, але структурні підрозділи міністерства не втручаються в її роботу, а центральний орган, відповідальний за управління УВП, підпорядковується лише міністру. У Великій Британії виправна система є автономною інституцією і має незалежний від інших органів державної влади організаційно-правовий статус. Крім того, практика інших пострадянських держав свідчить, що внаслідок підпорядкування КВС Міністерству юстиції якісних змін у діяльності системи так і не відбулося.

Останніми роками спроби передання КВС у відання Мін'юсту мали непослідовний і суперечливий характер. 11 липня 2007 року Кабінетом Міністрів України була прийнята Постанова № 916 [3], якою було затверджено нове Положення про Департамент, але своїм Указом № 667/2007 Президент України призупинив дію цієї Постанови.

Наразі питання про необхідність зміни статусу вітчизняної КВС залишається відкритим. Однак Президент для остаточного вирішення цього питання 21 травня 2006 року видав розпорядження "Про заходи щодо реформування Державної кримінально-виконавчої служби України" № 110.

Загалом із низки вкрай необхідних законів і нормативно-правових актів 1998 року Указом Президента України було затверджено Положення "Про Державний департамент України з питань виконання покарань", в якому визначено його основні завдання та повноваження, права й обов'язки; 11 липня 2003 року був прийнятий новий Кримінально-виконавчий кодекс, який набрав чинності з 1 січня 2004 року, а 23 червня 2005 року Верховною Радою України

був прийнятий Закон України "Про Державну кримінально-виконавчу службу".

На сьогодні персонал кримінально-виконавчої системи України налічує близько 50 тис. осіб, із яких майже 40 тис. – особи рядового і начальницького складу. Уся діяльність персоналу має бути спрямована на повернення засуджених до суспільства після відбування покарань правослухняними громадянами [4]. Як відомо, виправна установа – це суспільство в мініатюрі, тому насамперед держава має бути зацікавлена в необхідності прищеплення працівникам УВП та громадськості думки про те, що вони виконують роботу великої суспільної значущості.

Суттєві зміни, зумовлені прийняттям низки нових нормативно-правових актів, що регламентують організацію діяльності органів та установ виконання покарань, приєднанням держави до міжнародних актів, вимагають удосконалення підходів до організації виконання та відбування кримінальних покарань для безумовного забезпечення захисту інтересів особи, суспільства і держави шляхом створення умов для виправлення та ресоціалізації засуджених.

З метою забезпечення реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань і подальшого реформування Державної кримінально-виконавчої служби України було видано Указ Президента України "Про Концепцію реформування Державної кримінально-виконавчої служби України" [5], в якому йдеться про те, що функціонування вітчизняної виправної системи має базуватися на додержанні положень Конституції і законів України, засад міжнародного права та європейської етики, принципів позапартійності, політичної незаангажованості, відкритості для взаємодії з національними і міжнародними громадськими організаціями й інституціями.

Серед позитивних зрушень, які відбулися протягом останніх років у сфері виконання кримінальних покарань, слід відмітити зменшення на третину числа осіб, які відбувають покарання в місцях позбавлення волі, більшу відкритість діяльності КВС загалом, якісно новий рівень взаємодії органів й установ виконання покарань і правозахисних організацій.

Водночас органи й установи виконання покарань та слідчі ізо-

лятори в Україні не відповідають сучасним вимогам забезпечення прав і свобод людини та громадянина, не повною мірою забезпечують виконання покладених на них завдань.

Приміщення, в яких тримають засуджених, казарменого типу, в кожному з них перебуває по кілька десятків людей. Неналежними є і приміщення слідчих ізоляторів. Більшість приміщень і споруд, інженерних мереж УВП і слідчих ізоляторів побудовано й уведено в експлуатацію понад 50 років тому, тож потребує негайної реконструкції чи капітальних ремонтів. Немає можливості залучати до праці всіх засуджених, а необхідного обладнання у професійно-технічних навчальних закладах при установах виконання покарань, на підприємствах зазначених установ або взагалі немає, або воно застаріло.

В установах виконання покарань багато засуджених має низький освітній рівень і є педагогічно занедбаніми. Сучасні підходи до організації виробничої діяльності в ринкових умовах обумовлюють необхідність зміни організаційно-правових форм і принципів діяльності підприємств УВП щодо залучення засуджених до суспільно корисної праці, надання пріоритету їх професійно-технічному навчанню, формуванню та закріпленню в засуджених трудових навичок як невід'ємного складника процесу їх ресоціалізації [5].

Тому 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, й тими, які відбувають покарання, а також запобігання катуванням та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню з особами, які утримуються в УВП, поступове наближення умов тримання осіб, узятих під варту, та які відбувають покарання, до європейських норм, поліпшення роботи з кадрами КВС, удосконалення їх професійної підготовки має бути пріоритетними напрямками державної політики в цій сфері.

Утілення будь-якої концепції реформування КВС має бути спрямоване на формування в громадськості належного розуміння значення КВС, правильного сприйняття трудової діяльності засуджених в УВП як ефективного засобу їх ресоціалізації, а функціонуван-

ня підприємств УВП не як матеріального підґрунтя УВП, а як способу забезпечення безпеки суспільства шляхом надання засудженим необхідних професійних умінь для їх подальшого чесного життя в суспільстві. Необхідними є формування та реалізація чіткої державної політики у сфері виконання кримінальних покарань, яка втілювала б зазначені кроки в житті.

Принаймні, протягом останнього десятиліття діяльність вітчизняного виправного відомства відзначилася низкою розпочатих прогресивних реформ, які втілювалися, на жаль, переважно на папері. Гострою залишається проблема дефіциту фінансування УВП. Подолання актуальних проблем відомства наразі стримується відсутністю послідовної "ресоціалізаційної" концепції, закріпленої на державному рівні, пануванням застарілих методів роботи із засудженими та, головне, браком матеріального підґрунтя. Так, відповідно до Державної програми покращення умов тримання засуджених та осіб, узятих під варту, на 2006-2010 роки КВС щорічно визначає обсяг коштів, необхідних для реалізації зазначеної постанови, однак статтями Державного бюджету України протягом останніх років визначається лише в розмірі 20 % від необхідного.

На жаль, суспільство сприймає УВП як заклади, які тільки карають засуджену особу, при цьому залишається поза увагою основна мета їх діяльності. Громадськість і державні органи, за винятком надзвичайних ситуацій, відгороджуються від проблем виправного відомства. Як слушно відмітив Г. Радов, "сучасна державна і суспільна думка не визначилися щодо ролі та місця пенітенціарної системи в структурі державного управління" [6, с. 5]. Д. Ягунов доречно зазначив, що пенітенціарна функція держави не спрощується до виконання покарання, це діяльність насамперед управлінська, яка має бути соціально спрямованою [7, с. 20–21]. Відтак, УВП не можуть бути залишені наодинці зі своїми проблемами, які не спроможні вирішити самотійно.

Державне управління КВС має розглядатися, насамперед, крізь призму соціальної політики. Організацію різних сфер діяльності УВП не можна зводити лише до застосування визначених законом правообмежень. Вона має спрямовуватися на реалізацію заходів виправлення та ресоціалізації, які за своїм характером є пре-

вентивними. На нашу думку, хибною є позиція експертів, які називають УВП карними закладами. Ще неприйнятнішим є таке формулювання з боку Голови виправного відомства, висвітлене на сторінках ЗМІ [8].

КВС не може сприйматися лише як сукупність УВП, хоча таке розуміння трапляється навіть серед науковців. І вже та обставина, що КВС отримала назву державної системи виконання покарань, свідчить про наявність системоутворювального фактора, який опосередковує всі сфери діяльності УВП і провідну роль у цьому держави.

Г. Радов справедливо зауважив, що об'єктивна природа пенітенціарної функції вимагає надання їй статусу загальнодержавної, а не відомчої; зазначена функція держави є складним утворенням, що інтегрує в собі всю сукупність соціальних і правових функцій держави, які мають бути реалізовані стосовно засуджених як громадян держави [6, с. 5]. Це положення стосується насамперед забезпечення права засуджених на отримання освіти, здобуття професії та матеріальної винагороди за працю.

Реформування КВС 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 має здійснюватись узгоджено, в поєднанні з реформуванням інших державних та соціальних інститутів, зокрема, прискоренням судової реформи.

Для цього під час реформування КВС необхідно враховувати, що:

- упровадження нових засобів виправлення і ресоціалізації засуджених має здійснюватися насамперед із дотриманням прав і свобод людини та громадянина, недопущенням приниження честі й гідності особи;

- ресоціалізація засуджених є головною кінцевою метою функціонування кримінально-виконавчої служби;

- залучення засуджених до праці, їх робота в майстернях (центрах трудової адаптації), підсобних господарствах, із господарського обслуговування УВП та слідчих ізоляторів, на підприємствах

УВП, державних або інших форм власності підприємствах;

– навчання в загальноосвітньому чи професійно-технічному навчальному закладі, участь у самодіяльних і самоврядних організаціях засуджених, що створюються відповідно до законодавства в УВП та функціонують на колективних засадах, є невід'ємним складником не покарання, а ресоціалізації засуджених.

Для досягнення зазначених цілей необхідно:

– оптимізувати структуру КВС та систему управління органами й установами виконання покарань, слідчими ізоляторами, розробити таку їх модель, яка відповідала б міжнародним нормам, забезпечити поетапне приведення умов тримання осіб, узятих під варту та які відбувають покарання, в наявних УВП і слідчих ізоляторах відповідно до таких норм;

– реорганізувати систему виконання покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, та організувати діяльність кримінально-виконавчої інспекції на засадах апробації;

– удосконалити форми взаємодії органів і установ виконання покарань, слідчих ізоляторів із громадськими організаціями та державними інституціями з метою додержання принципу відкритості для демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами держави;

– удосконалити механізм правового регулювання діяльності КВС;

– створити систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу КВС;

– забезпечити систему його правового та соціального захисту;

– забезпечити розвиток матеріально-технічної бази УВП.

Потребує вдосконалення організація взаємодії ДДУПВП як центрального органу виконавчої влади з питань виконання покарань зі спеціальним статусом з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. Необхідно налагодити систему дієвого й ефективного громадського та міжнародного контролю за діяльністю УВП. Для цього потрібно визначити порядок його здійснення, повноваження, джерела фінансування, а також відповідальність посадових осіб КВС за невиконання законних вимог громадських контролерів. Важливим є незалежність громадського контролю від державних

органів влади.

Але найголовніше завдання держави полягає в зміні парадигми, концепції покарання та порядку й умов його відбування. Йдеться про формування образу засудженого як особи, яка зробила помилку, але не безнадійну. До засудженого треба ставитися як до звичайної людини, яка тимчасово перебуває в УВП, має честь і гідність й незабаром буде звільнена. Відповідно, й система органів не повинна бути карально-табірною, адже це установи, які забезпечують фізичну ізоляцію засуджених і намагаються насамперед не зашкодити їм цією ізоляцією.

Підсумовуючи, зазначимо, що кримінально-виконавча політика України як невід'ємний складник національної політики покликана забезпечувати реалізацію прав засуджених в УВП тією самою мірою, як і прав усіх інших громадян держави. Проте держава не може залишатись осторонь нагальних проблем "вразливої" категорії її громадян – виправне відомство потребує здійснення конструктивних кроків, спрямованих на реалізацію потреб засуджених, а отже, і превентивних заходів стосовно всього суспільства.

Успішне вирішення поставлених завдань багато в чому залежатиме від цілеспрямованості та послідовності кримінально-виконавчої політики. Її головними складниками мають бути максимальне використання у справі ресоціалізації засуджених усього національного потенціалу та спрямування державно-владних ресурсів на ширше застосування кримінально-виконавчих засобів, альтернативних позбавленню волі.

Список використаних джерел

1. Богатирьов І. Деякі проблемні питання застосування альтернативних видів покарань в Україні / І. Богатирьов // Підприємство, господарство і право. – 2003. – № 6. – С. 84–87.
2. Візит експертів // Закон і обов'язок. – 2006. – № 44. – С. 2.
3. Про затвердження Положення про Державний департамент України з питань виконання покарань : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лип. 2007 р. – № 916 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>
4. Бадира В. Проблеми соціального захисту персоналу кримінально-

виконавчої системи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrprison.org.ua/>

5. Про Концепцію реформування Державної кримінально-виконавчої служби України: Указ Президента України від 25 квіт. 2008 р. – № 401 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>

6. 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.

7. Ягунов Д. В. Державне управління пенітенціарною системою України: механізми ресоціалізації засуджених : дис. ... канд. юрид. наук / Д. В. Ягунов. – Одеса, 2004. – 234 с.

8. Маховський О. В'язниці потребують інвестицій / О. Маховський // Вечірній Київ. – 2005. – № 114. – С. 6.

Стаття надійшла 27.11.2009.