

*Автухов К.А.,  
к. ю. н., науковий співробітник  
сектору дослідження проблем кримінально-виконавчого законодавства  
НДІВПЗ ім. акад. В. В. Сташиса*

## ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ПРОЕКТУ ПОСТАНОВИ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ «ПРО ЗАТВЕРДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ЦІЛЬОВОЇ ПРОГРАМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ НА 2013-2017 РОКИ»

**Анотація.** У статті представлений критичний огляд проекту Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми модернізації пенітенціарної системи на 2013-2017 роки», наведено окремі міркування щодо його удосконалення.

**Ключові слова:** Державна пенітенціарна служба України, кримінально-виконавча система, модернізація пенітенціарної системи.

**Постановка проблеми.** Наша держава йде шляхом перетворень, спрямованих на зміцнення демократії й створення правової держави. З огляду на це однією з головних цілей громадянського розвитку має стати зміцнення законності та правопорядку, а одним зі шляхів її досягнення є оптимізація і підвищення ефективності діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України (далі – ДКВС), тим паче, що значний резерв для цього існує.

Протягом усього часу свого існування система виконання кримінальних покарань України неодноразово піддавалася обґрунтованій критиці як з боку національних фахівців і правозахисників, так і з боку міжнародних експертів, а стан справ у цій системі визнавався кризовим та таким, що потребує невідкладних змін. Ще напередодні становлення української незалежності Урядом було визнано, що система виконання кримінальних покарань, створена і діюча в умовах централізму, адміністративно-командного механізму управління, не повною мірою забезпечує виконання покладених на неї завдань. Здійснювані заходи щодо перебудови діяльності системи виправно-трудових установ не вивели їх із кризового становища [1]. З метою виправлення такого становища процес виконання-відбування кримінальних покарань в Україні піддавався численним спробам удосконалення, реформування, реорганізації, модернізації, розвитку, підвищення ефективності тощо.

**Аналіз останніх досліджень та виокремлення нерозв'язаних проблем.** За часів незалежності нашої держави майже щорічно приймалися документи (в тому числі й програмного характеру), спрямовані на поліпшення стану справ у сфері виконання кримінальних покарань: 22 квітня 1998 р. Указом Пре-

зидента України № 344 на базі Головного управління виконання покарань Міністерства внутрішніх справ України утворено Державний департамент України з питань виконання покарань; 31 липня 1998 р. Указом Президента України № 827 затверджено Положення про Державний департамент України з питань виконання покарань; 12 березня 1999 р. Указом Президента України № 248 Державний департамент України з питань виконання покарань виведено з підпорядкування Міністерства внутрішніх справ України; 2 березня 2000 р. Законом України «Про загальну структуру і чисельність кримінально-виконавчої системи України» законодавчо визначено структуру системи виконання покарань та чисельність її персоналу. В подальшому прийняті: Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з утворенням Державного департаменту України з питань виконання покарань» (1998 р.), постанови Кабінету Міністрів України від 20 червня 2000 р. № 986 «Про заходи щодо зміцнення матеріальної бази органів та установ кримінально-виконавчої системи на 2000-2004 роки»; від 15 лютого 2002 р. № 167 «Про затвердження Програми подальшого реформування та державної підтримки кримінально-виконавчої системи на 2002-2005 роки»; Кримінально-виконавчий кодекс України (2003 р.), Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» (2005 р.); Концепція реформування Державної кримінально-виконавчої служби України, схвалена указом Президента України від 25 квітня 2008 р. № 401/2008, Концепція Державної цільової програми реформування Державної кримінально-виконавчої служби на період до 2017 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 р. № 1511-р тощо.

Проте житті заходи не забезпечили досягнення дієвих результатів, тому у 2010 р. Державною пенітенціарною службою України зроблено чергову спробу поліпшити стан справ шляхом розробки й прийняття Концепції Державної програми розвитку Державної кримінально-виконавчої служби України на період до 2015 року [2]. У цьому документі за результа-

тами проведення моніторингу та оцінки ефективності діяльності кримінально-виконавчої служби й аналізу реальних і потенційних загроз її сталій діяльності визначено основні чинники, що негативно впливають на роботу органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів, а також визнано за необхідне удосконалити діяльність і підвищити ефективність виконання кримінальних покарань. При цьому ключовим аспектом, знову ж таки, названо питання подальшого розвитку кримінально-виконавчої служби. На початку 2011 р. були оприлюднені результати проведеного Рахунковою палатою України аудиту діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України, в яких зазначається, що численні спроби реформування пенітенціарної системи нічого не дали, а причина криється саме в недосконалості підходів до вирішення проблеми<sup>1</sup>.

Вагомим аргументом на користь висновку, що практика виконання кримінальних покарань «зайшла в глухий кут» та потребує втручання на найвищому рівні, стало схвалення Указом Президента України від 8 листопада 2012 р. № 631 /2012 «Концепції державної політики у сфері реформування ДКВС України», вже з назви якої зрозуміло, що реформування кримінально-виконавчої системи виводиться на рівень окремого напрямку діяльності держави (!). З метою її реалізації, ДКВС України розроблено проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми модернізації пенітенціарної системи на 2013-2017 роки», який має у повному обсязі відображати заходи та засоби, за допомогою яких буде поліпшений стан системи виконання кримінальних покарань.

**Метою даної статті** є детальний аналіз основних положень зазначеної постанови.

**Викладення основного матеріалу.** Як показує проведений аналіз, проект цього, доволі прогресивного документу, містить ряд суттєвих недоліків, які стосуються реформування та переорієнтування діяльності ДКВС України, на що ми вважаємо доцільним звернути увагу, оскільки зміцнення демократії та утвердження верховенства права як раз і передбачають широке обговорення проектів законодавчих актів.

Ознайомлення з проектом зазначеної постанови Кабміну дає підстави зробити висновок, що її розробниками проведено значну роботу, втім хотілось звернути увагу і на окремі властиві їй недоліки. Розпочати варто з самої назви. Вітчизняному законодавству відомі такі поняття, як Державна кримінально-виконавча служба України, Державна пенітенціарна служба України, раніше використовувалась категорія кримінально-виконавча система. Видається, що використання терміну «пенітенціарна система» потребує наведення роз'яснення, що саме під ним розуміється,

або заміни його на більш загальнозвживані терміни, що зніме зайві питання щодо самої програми.

Як вже зазначалось, за останні 15 років в Україні було прийнято цілу низку різномірних програм, концепцій чи їх проектів у сфері покращення кримінально-виконавчої діяльності. Однак більшість положень цих документів так і залишились лише на рівні теоретичних пропозицій. Видається, що якщо держава всерйоз ставиться до перспектив впровадження ідей, які закладені в цій програмі, і має чітке сподівання на повноцінне втілення її положень, доречно було б розпочати з того, що проаналізувати, з яких причин попередні програми не були реалізовані. Визначити помилки в самих текстах цих програм, та недоліки власне діяльності по їх реалізації, і вже потім базуючись на «роботі над помилками» наводити положення нової програми, наводячи аргументацію чому саме цю програму не спікатиме доля її попередниць. Наведення подібного аналізу надасть сподівання як науковцям, так і власне практичним робітникам, на яких буде покладено обов'язки по її реалізації, в перспективності досягнення закладених в зазначеній постанові цілей, адже більшість практиків та теоретиків абсолютно скептично сприймають «чергову писанину про світле майбутнє».

Окремі питання виникають також щодо фінансових аспектів даної програми. Орієнтовний обсяг коштів державного бюджету, передбачених для виконання програми, становить 3783,33 млн. гривень, коштів інвестора – 2129,7 млн. гривень та субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам – 98,7 млн. гривень. Однак, викликають сумніви можливість виділення біля 2 % від валового внутрішнього продукту України на модернізацію системи виконання покарань. Видається, що дану тезу також варто додаткового аргументувати, навести джерела отримання цих грошей, чи способи лобювання даного питання.

Одним з найбільш спірних питань є можливість та доцільність залучення до фінансування витрат по цій Програмі коштів інвесторів. Вкладаючи більше 2 млрд. гривень інвестори безперечно поставлять питання щодо гарантування повернення вкладених коштів. В Програмі передбачено розроблення законопроекту «Про господарську діяльність у Державній кримінально-виконавчій службі України» із визначенням механізму компенсації інвесторам витрат, однак виникає питання, що саме ДКВС України зможе запропонувати інвесторам як гарантію повернення інвестицій. Чи не виникне ситуація, що інвестори, вимагаючи повернення вкладених коштів будуть претендувати на майно ДКВС України, яке безпосередньо задіяне в процесі виконання покарань, і такими зазіханнями ставлячи під питання інтереси безпеки громадського порядку в Україні в цілому. Можливим є й інший негативний розвиток подій, за якого інвестори з метою повернення коштів будуть

<sup>1</sup> За визначенням Рахункової палати було шість спроб реформування, проте ми вважаємо, що їх було трохи більше.

змушувати керівництво ДКВС України встановлювати нестерпні умови праці для засуджених з метою повернення коштів за рахунок продукції, що понаднормовано вироблятиметься в установах виконання покарань. Проблема безпеки виробництва, понаднормового і безоплатного залучення засуджених до праці в установах виконання покарань і зараз стоїть доволі гостро, а подібна «комерціалізація» системи виконання покарань зможе її загострити ще більше.

Взагалі, слід відзначити, що проект містить в собі чимало положень, які свідчать про перетворення ДКВС України під прикриттям гасел щодо дотримання прав людини у суто комерційне підприємство, метою якого є лише отримання прибутку при мінімальних витратах. І у чим більшому розмірі, тим краще. При цьому дотримання прав і законних інтересів засуджених відсувається на останнє місце, ця вимога фактично підміняється поняттям «створення належних умов тримання». Від подібних хибних підходів застерігали навіть у радянські часи, не говорячи вже про прогресивні дослідження міжнародних фахівців. Проте, останніми роками ДКВС чітко рухається у бік комерціалізації з одночасним надмірним поширенням оперативної та інших видів діяльності, що мають виключно каральний характер (пропозиції уведення нових видів відповідальності, спрощення порядку накладання на засуджених стягнень, відсутність контролю за цими аспектами роботи тощо).

Як визначено у ст. 6 КВК України суспільно корисна праця засуджених – це засіб забезпечення їх виправлення й ресоціалізації. Саме тому в ст. 13 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» прямо та недвозначно вказується: підприємства установ виконання покарань є казенними підприємствами, які здійснюють некомерційну господарську діяльність без мети одержання прибутку для забезпечення професійно-технічного навчання засуджених та залучення їх до праці. Виходячи з цієї норми, прибуток підприємств установ виконання покарань не повинен визнаватися метою діяльності. Прибуток – це свого роду випадковість, тому він не може бути значним та не вимагає якогось специфічного ставлення з точки зору оподаткування. З наведених положень чинного законодавства також випливає, що праця у в'язниці корисна сама по собі, а не як виробнича діяльність. Численні дослідження довели, що виробництво у в'язниці, за допомогою якого намагаються скласти конкуренцію підприємствам на свободі, несумісне зі справжнім виховним впливом на засуджених. Необхідно розрізняти працю заради прибутку колонії та працю заради виправлення й ресоціалізаційного впливу [3, 43]. Економічна мета праці засуджених, під якою розуміється отримання прибутку від діяльності установ виконання покарань, зазвичай переважала над іншими, бо економіка країни багато в чому залежала від місць позбавлення волі з

відповідним визначенням і ролі підприємств установ виконання покарань в загальній системі виробництва. Проектом Програми фактично пропонується відродити такий підхід, незважаючи на негативні результати подібних підходів, отримані в минулому.

Ще за радянських часів фахівці у галузі виправно-трудового права наголошували: «Що ж стосується трудового виховання, яке є важливою основою всієї виховної роботи, то його неможна розуміти як одне лише працевикористання ув'язненого. Працевикористання та трудове виховання – зовсім не одне й те ж» [4, 310-313]. Праця засуджених – не самоціль, а засіб виправлення, тому й не можна ставити знак рівняння між працевикористанням та трудовим вихованням засуджених. Щодо самоокуповування місць позбавлення волі, яка розумілась як бездефіцитність бюджету або відшкодування бюджету в цілому його видатків по утриманню усією мережі місць ув'язнення за рахунок організованих на господарському розрахунку робіт у місцях ув'язнення – то ця ідея фактично потерпіла фіаско ще з моменту свого виникнення в 1922 році [5, 55; 6, 17]. Як доречно відмічає Д. В. Ягунов, «...в подальшому навіть радянська наука виправно-трудового права побачила в ідеї самоокупності, не кажучи вже про її втілення в життя, реальну небезпеку для процесу виправлення і перевиховання засуджених. Тому це поняття намагалися особливо не виставляти на показ [3, 143].

Головний же негативний наслідок пропонованих у проекті Програми підходів – це зміна відношення до праці самих засуджених, її сприйняття як елементу покарання, невиправданого примусу, що зводить нанівець виховну роль цієї діяльності. Подібні викривлення у свідомості доводять численні моніторинги представників громадськості [7], проти них застерігають й спеціалісти у галузі кримінального права, зазначаючи, що на працю покладаються високі надії, але водночас вона робиться огидною для ув'язнених [8, 9]. Міжнародні стандарти й принципи поведінки з ув'язненими закріплюють, що необхідно створювати умови, які дають в'язням можливість займатися корисною оплачуваною працею, що полегшить їх реінтеграцію на ринку робочої сили їх країн і зобов'яже їх надавати фінансову допомогу своїм сім'ям і родичам. Таким чином, основна мета залучення засуджених до праці полягає в підготовці їх до нормального життя після звільнення, а не в тому, щоб вони заробили кошти для установи виконання покарань чи забезпечили роботу підприємств в інтересах інших урядових підрозділів. Наведеним й обґрунтовується незгода з положеннями проекту Програми, що стосуються питань діяльності підприємств установ виконання покарань на останок, хотілося б відмітити, що серед 6 мільярдів гривень, що планується витратити на реалізацію програми, на її науковий супровід не передбачено жодних видатків.

А питання наукових розробок є доволі актуальним, адже досі не існує належним чином розробленого, та такого, що відповідає сучасним вимогам, проекту закону, яким би передбачалось впровадження пробації, в найближчому майбутньому має бути прийнятий Закон України «Про кримінальний проступок», чи суттєві зміни до Кримінального кодексу України. Все це обумовлює потребу проведення попереднього наукового проектування загальної концепції, кінцевої моделі «модернізованої» кримінально-виконавчої системи, а вже потім на її базі слід розробляти проекти відповідних нормативно-правових актів, і проектів нових установ.

Усе викладене дає підстави зробити **висновок**, що проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми модернізації пенітенціарної системи на 2013-2017 роки», незважаючи на «благі наміри» його розробників, містить достатньо велику кількість упущень та прорахунків, що потребують усунення, оскільки в іншому разі реалізації запланованих заходів буде провадитись формально, тобто «на папері», без корінних змін у реальній правозастосовчій діяльності. Висловлюючи свої міркування, сподіваємося на їх подальше врахування при виконанні заходів Указу, що, як видається, лише сприятиме поліпшенню стану діяльності кримінально-виконавчої системи України та забезпеченню дійсного запровадження у практику діяльності установ виконання покарань міжнародних стандартів.

### *Література:*

1. Про основні напрями реформи кримінально-виконавчої системи в Українській РСР: Постанова Кабінету Міністрів УРСР від 11 липня 1991 р. № 88 // Верховна Рада України: офіційний веб-портал. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/88%D0%B0-91-%D0%BF>. — Загол. з екрана.
2. Концепція Державної програми розвитку Державної кримінально-виконавчої служби України на період до 2015 року (проект) // Верховна Рада України: офіційний веб-портал. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.kvs.gov.ua/punish/control/uk/publish/article?art\\_id=73927&cat\\_id=47930](http://www.kvs.gov.ua/punish/control/uk/publish/article?art_id=73927&cat_id=47930). — Загол. з екрана.
3. Ягунов Д. В. Пенітенціарна система України: історичний розвиток, сучасні проблеми та перспективи

реформування / Д. В. Ягунов. — Одеса: НАДУ, ОРІДУ, 2006. — 444 с.

4. Михайленко П. П. Рецидивная преступность и ее предупреждение органами внутренних дел / П. П. Михайленко, И. А. Гельфанд. — К.: Редакц.-издат. отд. МВД УССР. — 1970. — 444 с.
5. Бехтерев Ю. Исправительно-трудовое право в вопросах и ответах / Ю. Бехтерев, М. Кесслер, Б. Утевский // Под ред. Е. Ширвиндта. — М.: НКВД РСФСР, 1930. — 186 с.
6. Пенитенциарное дело в 1922 г. Отчет НКВД по Главному Управлению местами заключения X съезду Советов Рабочих, Крестьянских и Красноармейских депутатов. — М.: Изд-во Московской Губернской Таганской тюрьмы, 1923. — 47 с.
7. Кримінально-виконавча служба України. Проблеми створення системи національних превентивних механізмів попередження катувань та інших жорстоких, нелюдських та таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання // Міжнародне товариство прав людини [Електронний ресурс] — Режим доступу: [http://igfm.org.ua/index/add\\_page\\_509.html](http://igfm.org.ua/index/add_page_509.html). — Загол. з екрана.
8. Авербах И. От преступления — к труду / И. Авербах; Под ред. А. Вышинского. — М.: Сов. зак-во, 1936. — 226 с.

### **Автухов К.А. Проблемные аспекты проекта Постановления Кабинета Министров Украины «Об утверждении Государственной целевой программы модернизации пенитенциарной системы на 2013-2017 годы»**

**Аннотация.** В статье представлен критический обзор проекта Постановления Кабинета Министров Украины «Об утверждении Государственной целевой программы модернизации пенитенциарной системы на 2013-2017 годы», приведены отдельные соображения по его усовершенствованию.

**Ключевые слова:** Государственная пенитенциарная служба Украины, уголовно-исполнительная система, модернизация пенитенциарной системы.

### **Avtukhov K. Problematic aspects of the draft Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the state target program of the penitentiary system modernization in 2013-2017»**

**Summary.** The article presents a critical review of the draft resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the state target program of the penitentiary system modernization in 2013-2017», presented some ideas on how to improve.

**Keywords:** State Penitentiary Service of Ukraine, the penal system, modernization of the penal system.