

СХВАЛЕНО

Указом Президента України

від 8 листопада 2012 року № 631/2012

КОНЦЕПЦІЯ державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України

1. Проблема, що потребує розв'язання

Існуюча система виконання кримінальних покарань та попереднього ув'язнення, побудована ще за радянських часів, не відповідає сучасному рівню соціально-економічного розвитку суспільства та принципам гуманізму і поваги до прав і свобод людини у процесі виконання покарань.

За станом на 1 січня 2012 року у підпорядкуванні Державної пенітенціарної служби України перебуває 143 установи виконання покарань, 33 слідчі ізолятори, 8 виховних колоній та 703 підрозділи кримінально-виконавчої інспекції.

Загальна чисельність засуджених та осіб, узятих під варту, становить близько 320 тис., з яких 157,3 тис. тримається в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах, 126,6 тис. перебуває на обліку в органах кримінально-виконавчої інспекції.

Незважаючи на те, що у 2003 році було прийнято Кримінально-виконавчий кодекс України, в якому закладено якісно нові засади виконання кримінальних покарань, на сьогодні в Україні фактично збережено радянську систему управління виправними закладами з притаманними їй рисами адміністративно-командного управління, що перешкоджає належному виконанню завдань, покладених на Державну кримінально-виконавчу службу України.

Однією з найгостріших проблем Державної кримінально-виконавчої служби України є перевантаженість установ виконання покарань та слідчих ізоляторів.

Зазначена проблема обумовлена низкою чинників, серед яких основними є: нерозвиненість механізму застосування системи запобіжних заходів, альтернативних триманням під вартою, низький рівень роботи кримінально-виконавчої інспекції, а отже, неефективність покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, і, як наслідок, поширеність практики надання судами переваги покаранням у виді позбавлення волі.

Українськими є умови тримання засуджених та осіб, узятих під варту, в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах.

В останні роки були виділені значні фінансові ресурси для зміни умов тримання осіб в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах і певною мірою ці умови були поліпшені. Водночас більшість проблем до цього часу не розв'язано.

Так, частина режимних корпусів у слідчих ізоляторах перебуває у незадовільному технічному або навіть аварійному стані та не придатна для тримання осіб, узятих під варту. Більшість будівель і споруд, інженерних мереж установ виконання покарань та слідчих ізоляторів, які побудовано та введено в експлуатацію понад 50 або навіть 100 років тому, вичерпали свій ресурс.

Незадовільний стан інженерно-технічних засобів охорони та спеціальної техніки, що експлуатуються понад 40 років, негативно впливає на надійність охорони установ виконання покарань та слідчих ізоляторів.

Про невідповідність умов тримання засуджених та осіб, узятих під варту, нормам національного законодавства та європейським стандартам неодноразово відзначалося в доповідях Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також у доповідях авторитетних міжнародних інституцій – Комітету ООН проти катувань, Комітету ООН з прав людини, Європейського комітету з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню.

Зокрема, неодноразово зверталась увага України на переповненість установ виконання покарань, неналежні кількості та якості продуктів харчування, медичну допомогу, умови перевезення, нестачу денного світла та свіжого повітря, невиправдані режимні обмеження тощо.

Різні аспекти тримання під вартою були негативно оцінені Європейським судом з прав людини в рішеннях у справах проти України.

Крім того, на даний час вживаються недостатні заходи щодо виконання міжнародних зобов'язань України стосовно створення належних умов тримання засуджених, зокрема в частині переходу від казарменого до блокового розміщення засуджених та збільшення норми живої площі на одного засудженого.

З огляду на значну кількість засуджених, хворих на соматичні та психічні захворювання, поширення серед засуджених інфекційних хвороб, насамперед туберкульозу та ВІЛ/СНІДу, залишається гострою проблема забезпечення таких засуджених належною медичною допомогою.

Заклади охорони здоров'я Державної кримінально-виконавчої служби України не відповідають вимогам державних будівельних норм, в установах виконання покарань не забезпечується санітарне та епідемічне благополуччя. Нагальною є потреба в облаштуванні в закладах охорони здоров'я Державної кримінально-виконавчої служби України дільниць слідчих ізоляторів для надання медичної допомоги особам, узятим під варту, вирішення проблемних питань організації лікування осіб, узятих під варту, які є хворими на туберкульоз або інші небезпечні інфекційні хвороби, питання стаціонарного лікування засуджених жінок у закладах охорони здоров'я Державної кримінально-виконавчої служби України.

Також дотепер не вирішено питання облаштування у протитуберкульозних закладах спеціальних місць для тримання узятих під варту осіб, які хворі на туберкульоз.

Крім того, недостатній рівень фінансування заходів медико-санітарного обслуговування осіб, які тримаються в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах, не дає можливості проводити в необхідному обсязі протиепідемічні заходи. Понад 80 відсотків медичного обладнання вичерпало свій ресурс і морально застаріло, що унеможливує своєчасні та на належному рівні діагностування і лікування хворих.

Низький рівень організації соціально-виховної та психологічної роботи із засудженими не забезпечує умов для ефективної індивідуальної корекції їх поведінки, створення умов для виправлення і ресоціалізації засуджених, що призводить до непоодиноких випадків суїцидів в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах, невідповідності до життя після звільнення з установ виконання покарань і, як наслідок, до значної кількості випадків пенітенціарного рецидиву.

Критичний стан підприємств установ виконання покарань не дає змоги забезпечити залучення всіх засуджених до праці, яка є одним із засобів виправлення та ресоціалізації. Принципи діяльності таких підприємств не відповідають сучасним умовам ринкової економіки, через що вони неспроможні ефективно функціонувати.

Неефективною є й система виконання покарань, альтернативних позбавленню волі. Зазначене обумовлено невідповідністю матеріально-технічної бази та чисельності персоналу кримінально-виконавчої інспекції обсягу покладених на неї завдань і функцій.

Процес виконання покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, не забезпечує соціально-виховного впливу на засуджених і переважно зводиться до формального контролю за виконанням засудженими обов'язків, покладених на них судом.

Важливу роль у здійсненні виправного впливу на засуджених повинен відігравати персонал пенітенціарних установ. На ефективність виконання завдань, покладених на Державну кримінально-виконавчу службу України, негативно впливає плінність кадрів, пов'язана з низькою заробітною платою персоналу органів і установ виконання покарань, слідчих ізоляторів та підприємств установ виконання покарань, низьким рівнем соціальної захищеності персоналу та пенсіонерів Державної кримінально-виконавчої служби України і членів їх сімей, що робить професію непрестижною і створює умови для виникнення корупційних ризиків, а також недостатня чисельність персоналу зі спеціальною освітою та нерозвинутість системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу установ виконання покарань та слідчих ізоляторів.

2. Мета і строки реалізації Концепції

Метою Концепції є визначення пріоритетів та шляхів реформування Державної кримінально-виконавчої служби України, діяльність якої має ґрунтуватися на принципах законності, гуманізму, дотримання прав людини і громадянина, міжнародних стандартах поведіння із засудженими та особами, узятими під варту.

Заходи щодо реформування Державної кримінально-виконавчої служби України передбачається здійснити протягом 2012-2017 років.

3. Шляхи і способи розв'язання проблеми

Реалізація положень Концепції здійснюватиметься шляхом прийняття нових актів законодавства та внесення змін до актів, що регулюють питання діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України та порядок виконання покарань. Планується здійснити організаційні, методичні та інформаційні заходи, спрямовані на запровадження сучасної моделі управління Державної кримінально-виконавчої служби України, забезпечення її кваліфікованим персоналом, гуманізацію умов тримання засуджених та осіб, узятих під варту, модернізацію виробничої сфери підприємств установ виконання покарань.

Поліпшення умов тримання засуджених та осіб, узятих під варту, передбачається досягти шляхом:

зниження навантаження на слідчі ізолятори в результаті встановлення розумних строків провадження досудового слідства та судового розгляду кримінальних справ, розширення переліку запобіжних заходів, не пов'язаних із позбавленням волі, зменшення кількості підстав для застосування запобіжного заходу у виді тримання під вартою;

запровадження процедури досудової пробації з метою забезпечення суду об'єктивною інформацією про соціальну характеристику особи, яка обвинувачується у вчиненні злочину, для обрання найбільш адекватного для цієї особи запобіжного заходу або можливості обрання покарання, не пов'язаного з позбавленням чи обмеженням волі;

забезпечення переходу від тримання засуджених у гуртожитках казарменого типу до блочного (камерного) їх розміщення зі збільшенням норми жилої площі на одного засудженого шляхом технічного переоснащення і реконструкції установ виконання покарань, будівництва нових та реконструкції існуючих слідчих ізоляторів, впровадження енергозберігаючих технологій;

модернізації об'єктів інженерної інфраструктури та інженерно-технічних засобів охорони і нагляду, впровадження сучасних технологій з метою створення багаторівневої системи централізованої охорони і відеомоніторингу, створення автоматизованих інформаційних та телекомунікаційних систем Державної пенітенціарної служби України;

поліпшення організації харчування засуджених і осіб, узятих під варту, системи придбання ними продуктів харчування та предметів першої необхідності, розроблення і затвердження нових зразків речового майна для засуджених, що відповідатиме міжнародним стандартам.

Удосконалення системи охорони здоров'я засуджених та осіб, узятих під варту, підвищення якості медичної допомоги має бути здійснено шляхом:

поліпшення умов тримання засуджених у лікувальних корпусах установ виконання покарань;

забезпечення установ виконання покарань та слідчих ізоляторів сучасним медичним обладнанням, санітарними автомобілями;

підвищення якості медичної допомоги особам, узятим під варту, та засудженим, які є хворими на туберкульоз, ВІЛ/СНІД та інші соціально небезпечні захворювання, шляхом облаштування дільниць слідчих ізоляторів для осіб, узятих під варту, хворих на туберкульоз, у протитуберкульозних закладах, розбудови інфраструктури закладів охорони здоров'я Державної кримінально-виконавчої служби України.

Підвищення рівня організації соціально-виховної та психологічної роботи із засудженими передбачається досягти шляхом:

розроблення і впровадження науково обґрунтованих методик та програм психолого-педагогічного вивчення особистості засудженого і засобів корекції його поведінки, а також спеціалізованих методик та рекомендацій щодо форм і методів впливу на засуджених за допомогою програм диференційованого виховного впливу;

організації обов'язкової соціально-педагогічної підтримки і соціально-психологічного супроводження засуджених і осіб, узятих під варту;

удосконалення системи стимулювання засуджених до законопослушної поведінки та ресоціалізації шляхом запровадження поетапної зміни умов їх тримання, розроблення та впровадження системи критеріїв оцінки ступенів виправлення засуджених, налагодження дієвої взаємодії органів та установ виконання покарань із суб'єктами соціального патронажу осіб, звільнених із місць позбавлення волі;

забезпечення засудженим можливості здобуття повної загальної середньої освіти у загальноосвітніх навчальних закладах виправних та виховних колоній, сприяння у здобутті ними вищої освіти;

забезпечення розмежування функцій режимних підрозділів і підрозділів, які відповідають за проведення соціально-виховної та психологічної роботи із засудженими.

Модернізацію підприємств установ виконання покарань, а також удосконалення системи професійної підготовки засуджених має бути здійснено шляхом:

створення умов для залучення інвестицій у підприємства установ виконання покарань та розміщення на цих підприємствах замовлень на випуск продукції

для регіональних потреб із метою самозабезпечення установ виконання покарань та зменшення навантаження на державний бюджет;

удосконалення принципів діяльності підприємств установ виконання покарань;

підвищення ефективності роботи підприємств установ виконання покарань сільськогосподарського профілю виробництва та підсобних господарств при таких установах, збільшення потужностей із переробки сільськогосподарської сировини власного виробництва, впровадження системи внутрішнього споживання власної продукції;

організації професійного навчання засуджених з урахуванням не лише інтересів власного виробництва установ виконання покарань, а і ринку праці, а також можливого працевлаштування та продовження навчання після звільнення;

запровадження дієвого механізму заохочення засуджених до трудової діяльності та оптимізації системи оплати праці;

удосконалення процесу відшкодування засудженими збитків, завданих злочинами, а також забезпечення виконання засудженими інших наявних у них майнових зобов'язань.

Підвищення ефективності виконання покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, передбачається досягти шляхом:

створення правових та матеріально-технічних умов для реформування кримінально-виконавчої інспекції у службу пробації;

розширення кола державних та недержавних організацій, що залучаються до діяльності, спрямованої на забезпечення соціально-психологічного, педагогічного та профілактичного впливу на засуджених;

розроблення і впровадження системи реабілітаційних та корекційних програм для осіб, до яких застосовані покарання, не пов'язані з позбавленням волі, та осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням;

розроблення волонтерських програм, заходів постпенітенціарної опіки та соціального патронажу осіб, звільнених із місць позбавлення або обмеження волі;

розроблення програм підготовки персоналу служби пробації;

удосконалення механізму відповідальності за ухилення від відбування кримінального покарання, не пов'язаного з позбавленням волі, особами, яким таке покарання призначено у порядку заміни покарання у виді позбавлення або обмеження волі більш м'яким на підставі рішення суду або акта про помилування.

Підвищення ефективності діяльності персоналу органів та установ виконання покарань передбачається досягти шляхом:

підвищення рівня правового та соціального захисту персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України, оптимізації його чисельності з урахуванням науково обґрунтованих норм навантаження та міжнародної практики;

забезпечення медичним обслуговуванням, реабілітацією та відновним лікуванням персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України, членів їх сімей та пенсіонерів Державної кримінально-виконавчої служби України;

поліпшення умов праці персоналу, вдосконалення системи застосування заходів морального та матеріального стимулювання праці;

забезпечення належного рівня наукового супроводження діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України;

створення ефективної системи добору та підготовки кваліфікованого персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України, запровадження спеціалізованої

системи освіти, яка б охоплювала всі види навчання: від початкової професійної підготовки до повної вищої освіти та дальшої післядипломної освіти, а також забезпечення безперервної освіти, спрямованої на задоволення потреб Державної кримінально-виконавчої служби України у разі необхідності перепідготовки і підвищення кваліфікації персоналу.

4. Очікувані результати

Реалізація Концепції має забезпечити:

- 1) приведення умов тримання засуджених у відповідність з європейськими стандартами та запровадження процедури досудової пробації;
- 2) створення:
 - системи надання засудженим медичної допомоги належної якості;
 - механізму соціальної реабілітації засуджених та повернення їх до самостійного загальноприйнятого соціально-нормативного життя в суспільстві;
 - умов для залучення засуджених до праці та відшкодування ними збитків, завданих злочинном, та виконання інших майнових зобов'язань;
 - служби пробації;
- 3) формування кадрової політики відповідно до Європейських пенітенціарних правил.

5. Обсяг фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів

Фінансування заходів, пов'язаних із реалізацією Концепції, передбачається здійснювати за рахунок коштів державного бюджету, а також інших не заборонених законом джерел.

*Глава Адміністрації
Президента України*

С. ЛЬОВОЧКІН