

# Шляхи реалізації концепції

## державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України на сучасному етапі



### **С. М. Сидоренко**

*перший заступник Голови Державної пенітенціарної служби України, голова Наукової ради ДПтС України, генерал-лейтенант внутрішньої служби*

Головною метою міжнародної науково-практичної конференції «Державна пенітенціарна служба України: історія, сьогодення та перспективи розвитку у світлі міжнародних пенітенціарних стандартів та Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України, затвердженої Указом Президента України від 8 листопада 2012 року № 631» є обговорення актуальних питань подальшого реформування вітчизняної системи органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів.

Це досить складний і відповідальний процес з огляду на те, що, по-перше, результати його впливають на долю тисяч людей, які перебувають у місцях позбавлення волі, а також їх рідних і близьких, а по-друге, – стосуються базових людських цінностей і прав.

На даний час до сфери управління Державної пенітенціарної служби України належать 182 установи, з них – 149 установ виконання покарань та 33 слідчі

ізолятори, а також 697 підрозділів кримінально-виконавчої інспекції, які виконують покарання, не пов'язані з позбавленням волі.

Усього у віданні Служби перебуває близько 300 тис. громадян, з них понад 150 тис. осіб, позбавлених волі, та майже 149 тис. – засуджених до покарань, не пов'язаних з позбавленням волі.

При цьому, з огляду на прозорість діяльності кримінально-виконавчої системи для контролю суспільства, особливо у сучасний період динамічного розвитку інформаційних технологій і засобів зв'язку, поза яким не залишаються і місця позбавлення волі, стану дотримання прав засуджених та ув'язнених приділяється більше уваги, ніж до інших категорій громадян.

Така позиція певною мірою є виправданою, з огляду на те, що, як стверджує відомий польський фахівець у галузі пенітенціарної системи Моніка Платек, «реформа пенітенціарної системи складає необхідну частину побудови демократичної правової держави».

В Україні заходи щодо вдосконалення системи виконання покарань почали активно здійснюватися з початку 90-х років минулого сторіччя.

Як історичний приклад позитивних кроків, можна навести постанову Кабінету Міністрів УРСР від 11.07.1991 № 88 «Про затвердження Основних напрямків реформування кримінально-виконавчої системи в Українській РСР», яка, зокрема, передбачала переобладнання виправно-трудова колоній за блочним типом.

На жаль, ці завдання не були реалізовані в силу низки причин, насамперед – стрімкого зростання «населення» колоній і слідчих ізоляторів у 1990-ті роки (загальна чисельність контингенту виправно-трудова системи на той час перевищувала 250 тисяч осіб).

Певною мірою революційним кроком стало утворення у 1998 році на базі колишнього ГУВП МВС України Державного департаменту України з питань виконання покарань як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Виведення кримінально-виконавчої системи з силового відомства, основним завданням якого є боротьба зі злочинністю, дозволило зосередити більше уваги на питаннях покращення матеріально-побутового забезпечення засуджених, сприяло розширенню участі у процесі ресоціалізації засуджених громадських інститутів і Церкви.

За ініціативою та участю фахівців Державного департаменту України з питань виконання покарань був підготовлений і прийнятий у 2004 році Кримінально-виконавчий кодекс України, у якому знайшли відображення прогресивні ідеї вітчизняних пенітенціаристів та норми відповідних зарубіжних законодавчих актів.

Автономний статус відомства значною мірою сприяв розширенню зарубіжних зв'язків, налагодженню постійних партнерських контактів. Прикладом такої співпраці є українсько-швейцарський проект «Установа-модель» на базі Білоцерківської виправної колонії (№ 35), який активно розвивався у 1999-2002 рр. та відновлюється у теперішній час.

Разом із тим, більшість реформаторських рішень, що приймалися на державному рівні, не були підкріплені фінансово, що призводило скоріше до декларації завдань з приведення вітчизняної пенітенціарної системи у відповідність до міжнародних стандартів.

Зокрема, Державна програма покращення умов тримання засуджених та осіб, взятих під варту, на 2006-2010 рр., була профінансована лише

на 5,7 %, при цьому – в основному у перші роки її дії.

Також слід зазначити, що відокремлення системи від МВС було здійснено, скажемо так, механічно.

Зокрема, штатна чисельність центрального апарату навіть сьогодні становить на рівні 1998 р. – 320 одиниць, незважаючи на збільшення функцій, притаманних центральному органу виконавчої влади.

Персонал органів і установ виконання покарань фактично був залишений без медичного і санаторно-курортного обслуговування, незважаючи на значний внесок системи у будівництво і утримання відповідних закладів.

На жаль, при виході з МВС кримінально-виконавча система залишилася без базового ВУЗа, який здійснював підготовку фахівців, перепідготовку і підвищення кваліфікації персоналу, та, що є найголовнішим, – здійснював науковий супровід кримінально-виконавчого процесу.

Слід зазначити, що завдяки увазі з боку Президента України В. Ф. Януковича це питання частково виправлено – 17 березня 2011 р. у складі Національної академії внутрішніх справ утворено Інститут кримінально-виконавчої служби, і це – лише перший крок на шляху відновлення системи наукового і навчального супроводу пенітенціарної системи.

Найбільш проблемним питанням, що стримує заходи з модернізації вітчизняної кримінально-виконавчої системи, залишається недостатній рівень бюджетного фінансування – на рівні 37 відсотків від потреби.

Це не дозволяє, насамперед, вирішити питання, пов'язані зі створенням гідних умов тримання у слідчих ізоляторах, значна кількість з яких є «спадщиною» царської Росії та Австро-

Угорської імперії (окремим будівлям Львівського СІЗО, наприклад, майже 400 років).

Усім відомо, наскільки є затратною, наприклад, реконструкція старого ґуртожитку у євроготель – вигідніше зруйнувати старий та побудувати новий за сучасними технологіями.

Відповідно, важко уявити камеру СІЗО з наповненням 20-30 осіб різного соціального та кримінального статусу, у якій функціонує сучасний санвузол, бойлер та інші досягнення цивілізації, які є звичайними у житті на волі.

Слід зазначити, що покращенню ситуації у слідчих ізоляторах та залученню до розв'язання їх проблем місцевих органів влади значною мірою сприяла реалізація доручень Президента України від 9 квітня та від 23 травня 2012 р. стосовно невідкладних заходів для посилення конституційних прав і законних інтересів громадян в установах попереднього ув'язнення.

Завдяки цьому заходи з покращення умов тримання у слідчих ізоляторах включено до відповідних цільових регіональних програм в АР Крим, Закарпатській, Запорізькій, Івано-Франківській, Львівській, Миколаївській, Одеській, Полтавській, Рівненській, Сумській та Харківській областях.

Подальша стабілізація ситуації з наповненням слідчих ізоляторів пов'язується із впровадженням прогресивних норм кримінального процесуального законодавства та, насамперед – нового Кримінального процесуального кодексу України, який набрав чинності у листопаді 2012 р., у частині видів та порядку застосування запобіжних заходів.

Результатом дії нового кримінального процесуального законодавства стало зменшення контингенту слідчих ізоляторів у 2012 р. майже на 6,7 тис. осіб (на

даний час, у порівнянні з 1 січнем минулого року – майже на 9 тис.).

Слід зазначити, що незважаючи на наведені проблеми і труднощі, які накопичувалися десятиріччями і потребують значного часу для їх розв'язання, Державною пенітенціарною службою України протягом останніх двох років досягнуто певних позитивних здобутків у напрямі поліпшення умов тримання засуджених і підвищення мотивації праці пенітенціарного персоналу.

При цьому принциповим моментом у реалізації цих перетворень є їх спрямованість у трьох напрямках, а саме:

- в інтересах громадянина, який позбавлений волі, але має право на захист своїх прав та гідне поводження;
- в інтересах працівників пенітенціарної системи, від яких залежить стан дотримання прав засуджених та ув'язнених;
- в інтересах потерпілих від злочинів.

У рамках цих завдань, зокрема вжито заходів з приведення у відповідність до вимог санітарних норм і правил усіх приміщень їдалень у виправних колоніях, а також приміщень для проведення побачень засуджених із рідними.

На проведення ремонтних робіт на об'єктах житлового та комунально-побутового призначення у 2012 році витрачено 33 млн грн спеціального фонду держбюджету, що дало змогу відремонтувати близько 600 кімнат тривалих побачень, 65 їдалень, 15 крамниць, 10 лазне-пральних комплексів.

З метою розвантаження слідчих ізоляторів Державною пенітенціарною службою України в установах виконання покарань створено 33 дільниці слідчих ізоляторів із лімітом наповнення 2292 особи, а також 38 арештних домів, що дало змогу вивільнити у слідчих ізоляторах ще 1057 місць.

У 2011 році з держбюджету вперше за останні роки виділені кошти на при-

дбання медичного обладнання у сумі близько 80 млн грн, що дало змогу здійснити закупівлю сучасного обладнання, у тому числі придбано 48 флюорографів, 32 рентгенапарати та інше діагностичне обладнання, яке дозволяє виявляти, діагностувати і лікувати туберкульоз та інші захворювання на ранніх стадіях розвитку.

Незважаючи на наявні проблеми в організації медико-санітарного забезпечення, вдалося покращити ситуацію зі смертністю у місцях позбавлення волі.

Смертність серед засуджених і ув'язнених за 2012 рік у порівнянні з попереднім роком скоротилась на 12,6 % (з 1169 до 1021 померлого).

Зменшився також показник летальності у туберкульозних лікарнях у порівнянні з 2011 р. на 10,2 % (з 243 до 218 осіб).

Показник захворюваності на туберкульоз в установах виконання покарань за 2012 р. у порівнянні з минулим роком знизився на 11,8 %, чисельність хворих у туберкульозних лікарнях зменшилась на 3,1 %.

Збільшення асигнування на грошове забезпечення персоналу у 2011–2012 роках дозволило підвищити розмір грошового забезпечення насамперед для молодих працівників Служби і забезпечити мінімальний розмір нарахованого грошового забезпечення для молодшого начальницького складу на першому році служби не менше 1450 грн, середнього начальницького складу – 2100 грн.

Протягом 2011-2012 років активізовано роботу з вирішення житлових питань персоналу, у тому числі за рахунок внутрішніх резервів. Зокрема, введено в експлуатацію 52-квартирний житловий будинок у м. Самбір Львівської області, 9-тиквартирний будинок в м. Ізяславі

Хмельницької області, гуртожитки для персоналу в Луганській і Дніпропетровській областях.

За сприяння Уряду України у 2011 році з державного бюджету було виділено 5,2 млн грн, що дозволило завершити будівництво та ввести в експлуатацію II чергу 108-квартирного житлового будинку у м. Чернігові і забезпечити квартирами 54 працівники.

При формуванні державного бюджету на 2012 рік вирішено питання щодо виділення 33,5 млн грн на будівництво (придбання) житла для осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України.

З метою представництва та захисту індивідуальних і колективних прав працівників установ виконання покарань і слідчих ізоляторів, забезпечення їх соціальних гарантій 27 травня 2011 р. утворено Всеукраїнську профспілку персоналу органів та установ пенітенціарної служби.

Для закріплення вищезазначених позитивних кроків та подальшого просування на шляху приведення умов тримання засуджених і осіб, узятих під варту, у відповідність до міжнародних стандартів, важливе значення має Концепція реформування Державної кримінально-виконавчої служби України, схвалена Указом Президента України від 8 листопада 2012 р. № 631.

На виконання Указу Президента України, яким схвалено Концепцію, підготовлено та внесено на розгляд Кабінету Міністрів України Державну цільову програму реформування Державної кримінально-виконавчої служби України на 2013-2017 рр.

Слід зазначити, що у робочій назві проектів Концепції і Державної цільової програми вживався термін «модернізація» замість «реформування».

На наш погляд, це більше відповідає змісту завдань з реалізації Концепції, які мають практичну спрямованість та передбачають реалізацію протягом 2013-2015 рр. заходів щодо зміни, насамперед, архітектурної побудови вітчизняних пенітенціарних установ та їх технічного переоснащення, впровадження новітніх технологій у сфері інженерно-технічних засобів охорони цих закладів та здійснення нагляду, які б мінімізували вплив людського чинника на рівень виконання відповідних завдань.

Разом з тим, ці документи, попри критичні зауваження щодо їх змісту, які надходять від деяких науковців та правозахисників, є досить актуальними та конче потрібними для обґрунтування та вирішення питань фінансового забезпечення заходів із формування в Україні пенітенціарної системи, що відповідатиме стандартам правової держави.

Реалізація цих заходів, безумовно, потребує належного наукового супроводу і підтримки з боку громадськості.

Саме тому керівництвом Державної пенітенціарної служби України було ініційовано обговорення Концепції на міжнародній науково-практичній конференції.

Безумовно, комплексний характер питань, яких стосується Концепція, потребує більшого часу і формату, ніж сьогодні, але ми розраховуємо, що це перший крок для подальшої співпраці у цій сфері.

Тому коротко охарактеризую зміст Концепції та заходів, визначених відповідною державною цільовою програмою.

Ключовими напрямками розвитку і модернізації системи Концепція визначає:

1) поліпшення умов тримання засуджених та осіб, узятих під варту, а також

модернізацію об'єктів інженерної інфраструктури та інженерно-технічних засобів охорони і нагляду;

2) удосконалення системи охорони здоров'я засуджених та осіб, узятих під варту, підвищення якості медичної допомоги;

3) підвищення рівня організації соціально-виховної та психологічної роботи із засудженими;

4) модернізацію підприємств установ виконання покарань, а також удосконалення системи професійної підготовки засуджених;

5) підвищення ефективності виконання покарань, не пов'язаних з позбавленням волі;

6) підвищення ефективності діяльності персоналу органів і установ виконання покарань.

Перше завдання стосується поліпшення умов тримання засуджених та осіб, узятих під варту. Воно пов'язано насамперед з реалізацією норм нової редакції статті 115 Кримінально-виконавчого кодексу України, згідно з якою норма жилої площі на одного засудженого збільшена з 3 кв. метрів до 4-х кв. метрів та встановлено, що засуджені проживають, як правило, у гуртожитках з блочним (камерним) розміщенням.

Безумовно, це складне завдання з огляду на те, що практично усі виправні колонії на території України будувалися у післявоєнні роки та передбачали групове проживання засуджених.

При цьому нерідко під гуртожитки пристосовувалися приміщення іншого функціонального призначення, тому ставити завданням перебудову усіх установ за єдиним проектом нереально, насамперед виходячи з фінансових можливостей.

Разом з тим, ми маємо визначити для себе єдиний підхід, або модель організаційної побудови пенітенціарного

закладу, до якого слід максимально наближати існуючі установи виконання покарань.

Для цього рішенням колегії ДПтС України від 14 лютого 2013 р. схвалено перелік відповідних базових установ різного виду для відпрацювання єдиних стандартів щодо їх облаштування.

При цьому не йдеться про роботу з «нуля» – треба використовувати насамперед наш, вітчизняний досвід, позитивні досягнення в цьому напрямі у різних територіальних органах ДПтС України.

Важливою складовою такого досвіду є Білоцерківська виправна колонія (№ 35), на базі якої, як вже зазначалося, було розпочато українсько-швейцарський проект «установа-модель», у ході якого т. зв. казармені гуртожитки було реконструйовано за блочним типом.

12 березня цього року на базі колонії проведено розширену оперативну нараду, присвячену відновленню та продовженню заходів, передбачених проектом.

Визначено завдання, що Білоцерківська виправна колонія має стати своєрідним полігоном для впровадження новітніх технологій у різних сферах пенітенціарної діяльності та у найближчій перспективі відповідати сучасним стандартам пенітенціарних закладів.

Створення додаткових місць для тримання засуджених частково вирішується за рахунок перепрофілювання і реорганізації діючих установ виконання покарань.

Створення додаткових місць для забезпечення передбаченої законом норми жилої площі планується здійснити шляхом введення в експлуатацію у 2013 р. 43 законсервованих будівель та об'єктів незавершеного будівництва в установах виконання покарань, а також оптимізації існуючої системи уста-

нов виконання покарань і СІЗО з урахуванням їх наповнення.

Також вищезазначене завдання передбачає реалізацію заходів з модернізації об'єктів інженерної інфраструктури.

Довідково: загальна довжина магістральних тепломереж складає 558 км, газопроводів – 62,6 км, зовнішніх водопровідних мереж – 420 км, каналізаційних колекторів – 150 км.

Найбільш насиченими сучасними технологічними підходами мають стати заходи з модернізації системи інженерно-технічних засобів охорони і нагляду з метою створення багаторівневої системи централізованої охорони і відеомоніторингу, створення автоматизованих інформаційних та телекомунікаційних систем Державної пенітенціарної служби України.

Друге завдання Концепції – удосконалення системи охорони здоров'я засуджених та осіб, узятих під варту, підвищення якості медичної допомоги.

Передбачається, насамперед, забезпечення установ виконання покарань та слідчих ізоляторів сучасним медичним обладнанням, спеціальними санітарними автомобілями для транспортування хворих на туберкульоз.

Третє завдання – підвищення рівня організації соціально-виховної та психологічної роботи із засудженими.

Для його досягнення передбачається 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.

Важливе значення має удосконалення системи стимулювання засуджених до законослухняної поведінки та ресо-

ціалізації шляхом запровадження поетапної зміни умов їх тримання, розроблення та впровадження системи критеріїв оцінки ступенів виправлення засуджених, налагодження дієвої взаємодії органів і установ виконання покарань із суб'єктами соціального патронажу осіб, звільнених із місць позбавлення волі.

Четверте завдання – модернізація підприємств установ виконання покарань, а також удосконалення системи професійної підготовки засуджених.

Викликає стурбованість критичний стан сфери виробничої діяльності підприємств установ виконання покарань, відсутність ефективної системи мотивації трудової діяльності засуджених, що не сприяє закріпленню у них трудових навичок як невід'ємної складової процесу ресоціалізації, а також відшкодуванню збитків, заподіяних злочинами (загальна сума за виконавчими листами – понад 500 млн грн).

Крім того, відсутність пільгових умов діяльності підприємств та механізму їх оподаткування призвело до зростання загальної заборгованості (майже до 180 млн грн), що не дозволяє спрямувати доходи від працевикористання засуджених на покращення умов їх тримання.

Важливе значення для розв'язання цих проблем має удосконалення принципів діяльності підприємств установ виконання покарань, створення умов для залучення інвестицій у підприємства установ виконання покарань та забезпечення їх стабільного розвитку, вирішення питань заборгованості зі сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів.

Для цього, зокрема, передбачено розроблення проекту Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України» щодо надання пільг

для потенційних інвесторів, що збільшить залучення інвестицій у виробничу сферу підприємств установ виконання покарань, а також проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про здійснення державних закупівель» щодо надання преференцій для підприємств, працівниками яких є особи, які відбувають покарання в місцях позбавлення волі».

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

Участь засуджених у суспільно корисній праці, як складова процесу їх ресоціалізації, передбачає запровадження дієвого механізму їх заохочення до трудової діяльності та оптимізації системи оплати праці. Йдеться насамперед про розв'язання на законодавчому рівні питань про надання працюючим засудженим т. зв. «трудових відпусток», призначення пенсій у період відбування покарання тощо.

П'ятий напрям з реалізації Концепції – підвищення ефективності виконання покарань, не пов'язаних з позбавленням волі.

Саме цей напрям відображає соціальну переорієнтацію кримінальної політики держави з наданням переваги покаранням, не пов'язаним з позбавленням волі.

Передбачається вжити заходів щодо створення правових та матеріально-технічних умов для реформування кримінально-виконавчої інспекції у службу пробації, зокрема розроблення проекту Закону України «Про пробацію».

Невід'ємною складовою цих заходів є 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, а також волонтерських програм, заходів постпенітенціарної опіки та соціального патронажу осіб, звільнених із місць позбавлення волі.

Шостий, останній, і напевно, найбільш важливий напрям реалізації Концепції – підвищення ефективності діяльності персоналу органів і установ виконання покарань.

Важливий, тому що успіх будь-яких реформ залежить від рівня їх сприйняття людьми, на яких покладається їх реалізація.

Успішна реалізація зазначеного напрямку потребує зміни професійної психології та подолання стереотипів у взаємовідносинах персоналу та засуджених.

Це неможливо без докорінної зміни системи підготовки і навчання пенітенціарного персоналу, а також підвищення рівня його мотивації з огляду на характер та обсяг роботи, з урахуванням рекомендацій Європейських пенітенціарних правил.

Користуючись нагодою, ми хотіли б винести на розгляд конференції питання щодо внесення змін до законодавства, які б визначили Державну пенітенціарну службу України як загальнодержавну систему виконання покарань.

У реалізації завдань, визначених Концепцією державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України, керівництво Державної пенітенціарної служби України розраховує на плідну і конструктивну співпрацю з вітчизняними науковцями та нашими партнерами із зарубіжних пенітенціарних систем.