

УДК 343.8

Скоков С. І.,
заслужений юрист України,
заступник голови правління
ВГО «Асоціація ветеранів Державної
кримінально-виконавчої служби України»,
член правління ГО «Пенітенціарна
асоціація України»

РЕФОРМУВАННЯ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ: РЕТРОСПЕКТИВНИЙ ОГЛЯД

У статті здійснено ретроспективний огляд етапів реформування вітчизняної кримінально-виконавчої системи, визначено та проаналізовано законодавче забезпечення змін і трансформацій виправно-трудової системи УСРР та формування кримінально-виконавчої системи незалежної України. З огляду на надбання та прорахунки попередніх років окреслено основні напрями розвитку (модернізації) вітчизняної кримінально-виконавчої системи на сучасному етапі державотворення.

Ключові слова: кримінально-виконавча система; Кримінально-виконавчий кодекс; Державна кримінально-виконавча служба України; концепція реформування; установи виконання покарань.

В статье осуществлен ретроспективный обзор этапов реформирования отечественной уголовно-исполнительной системы, проанализировано законодательное обеспечение трансформации исправительно-трудовой системы УССР и формирования уголовно-исполнительной системы в годы независимости. Учитывая достижения и просчеты предыдущих лет, определены основные направления развития (модернизации) отечественной уголовно-исполнительной системы на современном этапе развития государства.

Ключевые слова: уголовно-исполнительная система; Уголовно-исполнительный кодекс; Государственная уголовно-исполнительная служба Украины; концепция реформирования; учреждения исполнения наказаний.

Постановка проблеми. Дискусія, що триває в урядових і наукових колах щодо реформування кримінально-виконавчої системи України, зумовлює необхідність визначення концептуальних засад майбутньої кримінально-виконавчої моделі з урахуванням не лише зарубіжного, а й набутого досвіду та вітчизняних реалій.

Постановка завдання. Тому вкрай важливо здійснити ретроспективний аналіз реформ кримінально-виконавчої системи, які проведено в останні десятиліття, оцінивши їх здобутки і прорахунки з наукової та практичної точок зору.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження історичних витоків та еволюції вітчизняної кри-

мінально-виконавчої системи, як правило, зосереджені на імперському періоді виникнення тюремної системи Російської імперії та українських земель у її складі (О. П. Неалов, О. М. Григор'єв, І. В. Іваньков, В. М. Пальченкова). Без ідеологічних нашарувань, але дещо однобічно, розглянуто радянську виправно-трудова систему В. В. Россіхіним, М. М. Яцишиним. Натомість історико-теоретичний аналіз змін і реформ, що відбулися в системі органів та установ виконання покарань у добу незалежної Української держави, у вітчизняній історіографії не проводився.

Виклад основного матеріалу. Система органів і установ виконання покарань є важливою складовою державного механізму та сектору національної безпеки, що забезпечує безпеку суспільства шляхом ізоляції громадян, які підозрюються у вчиненні злочину або засуджені до покарання.

Зобов'язання щодо приведення вітчизняної системи виконання покарань та попереднього ув'язнення у відповідність до міжнародних стандартів (Мінімальні стандартні правила поводження з в'язнями ООН, Європейські пенітенціарні правила) було однією з умов інтеграції України до Ради Європи 1995 року.

У лютому 2016 року на засіданні Уряду Міністерством юстиції України презентовано нову Концепцію реформування кримінально-виконавчої служби. Наслідком цього стала ліквідація Державної пенітенціарної служби України як центрального органу виконавчої влади та її територіальних (обласних) органів управління (відповідно до постанов Кабінету Міністрів України від 18 травня 2016 р. № 343 та 348).

Одним з основних аргументів такої реорганізації системи управління органами й установами виконання покарань ініціатори «реформи» визначають відсутність будь-яких прогресивних змін у цій сфері за роки незалежності України.

Підтримуючи необхідність радикальних змін у системі виконання та відбування кримінальних покарань, не можна погодитися з останньою тезою.

Вітчизняна кримінально-виконавча система завжди відрізнялася у кращий бік на теренах колишнього СРСР, насамперед, у питаннях створення належних побутових умов та організації виправного процесу, викоренення так званих «гулагівських» традицій.

Можна нагадати, що у 1979 році колегією МВС СРСР схвалено та рекомендовано для поширення досвід установ виконання покарань Харківської області щодо залучення громадськості до виправлення та перевиховання засуджених.

Досить активні кроки за напрямом обґрунтування змін у системі виконання кримінальних покарань здійснено в період так званої «перебудови» наприкінці 80-х років минулого сторіччя, найбільш активні – з набуттям Україною незалежності.

Рішенням колегії МВС УРСР від 29 жовтня 1990 р. № 11КМ/4 схвалено документ під назвою «Основні напрями реформи кримінально-виконавчої системи в Українській РСР» та план заходів з його реалізації.

Цей документ, спираючись на положення Декларації про державний суверенітет України, критично оцінював наявний стан справ у вітчизняній виправно-трудова системі та

визначав основні напрями її реформування. Зокрема, акцентувалась увага на необхідності розробити, з урахуванням міжнародних стандартів, республіканські нормативи умов виконання кримінальних покарань, що гарантують нормальне забезпечення життєдіяльності засуджених, переглянути архітектурне планування існуючих колоній та в перспективі відмовитися від так званого «казарменого» розміщення засуджених.

До найбільш прогресивних слід віднести рішення щодо необхідності утворення в місцях позбавлення волі психолого-педагогічної служби, запровадження методики психолого-психіатричної та соціальної діагностики особистості засуджених.

З метою підвищення рівня наукового забезпечення кримінально-виконавчої системи прийнято рішення про необхідність утворення Республіканського інституту підготовки та перепідготовки кадрів з науководослідним центром з проблем виконання кримінальних покарань.

Рішення колегії дало поштовх для розвитку в Україні пенітенціарної науки, насамперед у галузі педагогіки, психології та соціальної роботи.

Найбільш прогресивні ідеї знайшли відображення в доктринальній моделі Закону України «Про пенітенціарну систему України», підготовленому в 1997 році творчим колективом науковців Київського інституту внутрішніх справ на чолі з Георгієм Опанасовичем Радовим.

Відповідно до зобов'язань, узятих Україною під час вступу до Ради Європи, у 1998 році систему органів і установ виконання покарань виведено зі складу силового відомства – Міністерства внутрішніх справ – та утворено Державний департамент

України з питань виконання покарань як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом.

11 липня 2003 року прийнято Кримінально-виконавчий кодекс України, який містить багато прогресивних норм, притаманних відповідним актам європейських країн.

23 червня 2005 року прийнято Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», який уперше на законодавчому рівні визначив завдання і функції служби, правові підстави діяльності її персоналу.

Водночас слід визнати, що прогресивні зміни відбувалися переважно в соціальній сфері, тоді як матеріальні умови відбування покарання змінювалися повільно.

Насамперед, це стосується матеріально-побутових умов установ виконання покарань, які переважно зберігають архітектуру виправно-трудова колоній, що передбачала групові («казармені») умови утримання, які не дозволяють забезпечити необхідне санітарне та епідемічне благополуччя, а також індивідуальну безпеку засуджених.

Незадовільний стан інженерно-технічних засобів охорони та спеціальної техніки, що експлуатуються понад 50 років, негативно впливає на надійність охорони установ виконання покарань та слідчих ізоляторів. Значна частина режимних корпусів слідчих ізоляторів розміщена в будівлях, які споруджені сто й більше років тому і фактично не є придатними для тримання осіб, узятих під варту, та реконструкції.

Створення сучасних пенітенціарних закладів потребує значних фінансових ресурсів та неможливе без державної підтримки.

Саме на це були спрямовані державні програми реформування та розвитку вітчизняної кримінально-виконавчої системи, ухвалені з початку 90-х років, серед яких:

- Першочергові заходи щодо забезпечення життєдіяльності виправно-трудоустанов і лікувально-трудоустанов профілакторіїв в умовах переходу до ринкових відносин, затверджені постановою Ради Міністрів УРСР від 5 лютого 1991 р. № 22;

- Основні напрямки реформування кримінально-виконавчої системи в Українській РСР, затверджені постановою Ради Міністрів УРСР від 11 липня 1991 р. № 88;

- Програма приведення умов тримання засуджених, які відбувають покарання у місцях позбавлення волі, а також осіб, що тримаються у слідчих ізоляторах і лікувально-трудоустанов профілакторіях, у відповідність з міжнародними стандартами, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 26 січня 1994 р. № 31;

- Першочергові заходи щодо забезпечення діяльності кримінально-виконавчої системи та державну підтримку її подальшого реформування, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 18 січня 2000 р. № 73;

- Програма зміцнення матеріальної бази органів і установ кримінально-виконавчої системи на 2000–2004 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 20 червня 2000 р. № 986;

- Програма подальшого реформування та державної підтримки кримінально-виконавчої системи на 2002–2005 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 167;

- Концепція реформування Державної кримінально-виконавчої служби України (схвалена Указом Президента України від 25 квітня 2008 р. № 401);

- Державна програма покращення умов тримання засуджених та осіб, узятих під варту, на 2006–2010 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2006 р. № 1090.

Але ж усі ці програмні документи не були підкріплені економічно, унаслідок чого реалізовані лише частково, переважно за рахунок внутрішніх резервів кримінально-виконавчої системи, або залишилися невиконаними.

Зокрема, за висновком Рахункової палати, останню зі згаданих державних програм профінансовано лише на 6 % від потреби.

На виконання Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України (схвалена Указом Президента України від 8 листопада 2012 р. № 631) постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2013 р. № 345 затверджено Державну цільову програму реформування Державної кримінально-виконавчої служби на 2013–2017 роки з прогнозним обсягом фінансування 6 млрд грн.

Але виконання цієї програми достроково припинено Урядом України з огляду на необхідність економії бюджетних коштів (постанова Кабінету Міністрів України від 05 березня 2014 р. № 71).

Можна стверджувати, що, незважаючи на декларування принципу гуманізації політики у сфері виконання кримінальних покарань, зберігається «гулагівський» підхід ви-

щих органів державної влади до фінансування кримінально-виконавчої системи за «залишковим» принципом, коли на в'язничне відомство покладається завдання вирішувати більшість проблемних питань матеріального характеру за рахунок внутрішніх ресурсів.

При цьому взагалі не передбачалися видатки на поточні ремонти та реконструкцію установ виконання покарань, оснащення їх сучасними інженерно-технічними засобами охорони і нагляду, не кажучи про будівництво нових сучасних пенітенціарних закладів.

Починаючи з 2013 року, Міністерством юстиції України ініційовано внесення до Кримінально-виконавчого кодексу України численних змін, спрямованих на подальшу гуманізацію відбування покарання, але не підкріплених реальним фінансовим ресурсом для їх реалізації (створення блочних умов проживання, надання права користування мобільним зв'язком, інтернет-послугами тощо).

Усупереч принципам Європейських пенітенціарних правил унесено зміни до статті 118 Кримінально-виконавчого кодексу України, які визначають, що залучення засуджених до суспільно корисної праці здійснюється лише за їх бажанням.

Прийняття законодавчих змін стосовно правового статусу засуджених переважно на підставі пропозицій правозахисних організацій фактично призвело до порушення балансу між правами та обов'язками засуджених та, відповідно, до загострення взаємовідносин між персоналом і засудженими.

Унаслідок унесених у 2016 році змін до Закону України «Про Держа-

вну кримінально-виконавчу службу України» «головним тюремником» у країні фактично став за посадою Міністр юстиції України. Структурні підрозділи, які здійснювали управління та забезпечення діяльності органів і установ виконання покарань «розчинилися» в центральному апараті Міністерства, що фактично призвело до розбалансування системи управління відомством.

Виходячи з цього Міністерством юстиції України ініційовано підготовку нової Концепції реформування (розвитку) пенітенціарної системи України, яку схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2017 р. № 654-р (але при цьому залишається чинною Концепція державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України, схвалена Указом Президента України від 8 листопада 2012 р. № 631).

Відповідно до змісту цієї концепції постановою Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2017 р. № 709 прийнято рішення про утворення Адміністрації Державної кримінально-виконавчої служби України як міжрегіонального територіального органу Міністерства юстиції вищого рівня, у якій знову сконцентровано повноваження щодо організації охорони та режиму, оперативнорозшукової діяльності органів та установ виконання покарань і слідчих ізоляторів тощо.

Проектом Закону України «Про пенітенціарну систему України», підготовку якого ініційовано Міністерством юстиції України (законопроект № 7337) передбачено утворення окремого центрального органу виконавчої влади з питань виконання покарань, що фактично є визнанням

невдалого «соціального експерименту» стосовно кримінально-виконавчої системи (у тому числі провалу намірів щодо будівництва нових слідчих ізоляторів у рамках приватно-державного партнерства).

Висновки. З огляду на зазначене вважаємо за доцільне визначити основні напрями розвитку (модернізації) вітчизняної кримінально-виконавчої системи на сучасному етапі розвитку держави:

- удосконалення організаційно-функціональної структури та системи управління кримінально-виконавчою службою шляхом відновлення системи централізованого управління та структури її територіальних органів на обласному рівні;

- законодавче закріплення підстав для створення пенітенціарних установ муніципальної та приватної форм власності, а також упровадження децентралізації управління та перехід до змішаного типу управління органами і установами виконання покарань, слідчими ізоляторами (центральний та територіальний);

- оптимізація організаційно-штатної структури установ виконання покарань шляхом закріплення як основних видів кримінально-виконавчих установ виправних колоній мінімального рівня безпеки (напіввідкритих) та установ виконання покарань закритого типу (відповідно із секторами різних рівнів безпеки та дільницями слідчих ізоляторів);

- унесення змін до статті 61 Кримінального кодексу України щодо зміни порядку відбування покарання у виді обмеження волі, що передбачає заміну тримання засудже-

ного в кримінально-виконавчих установах відкритого типу без ізоляції від суспільства (виправних центрах) на перебування під наглядом на умовах домашнього арешту із застосуванням електронних засобів моніторингу;

- реорганізація підприємств установ виконання покарань у майстерні, погашення (реструктуризація) безперспективної заборгованості цих підприємств;

- унесення законодавчих змін щодо мотивації засуджених до суспільно корисної праці та відшкодування збитків, заподіяних злочином (обов'язкове врахування при прийнятті рішення про дострокове звільнення та наданні інших передбачених законом заохочувальних норм);

- законодавче врегулювання заходів щодо надання преференцій у реалізації продукції, яка безпосередньо виробляється підприємствами (насамперед сільськогосподарського профілю), майстернями та підсобними господарствами установ виконання покарань та слідчих ізоляторів;

- підвищення рівня правової та соціальної захищеності персоналу органів і установ виконання покарань та пробації шляхом забезпечення належного рівня оплати праці персоналу, що робить службу конкурентною з іншими правоохоронними структурами, законодавчого закріплення соціальних гарантій персоналу органів та установ виконання покарань і пробації;

- прийняття на державному рівні рішення про стовідсоткове фінансування витрат на утримання кримінально-виконавчої служби з бюджету.

S. Skokov,

*Honored Lawyer of Ukraine,
Deputy Chairman of the Board of the
Public Organization «Association of
veterans of the State Criminal-Executive
Service of Ukraine», member of the Board*

REFORMING THE CRIMINAL-EXECUTIVE SYSTEM OF UKRAINE: RETROSPECTIVE REVIEW

The article provides the retrospective review of the process of reforming the Ukrainian criminal-executive system. It defines and analyzes the legislative provisions related to the changes and transformations of the correctional labor system of the Ukrainian SSR and the formation of the criminal-executive system during the last period of independence.

Taking into consideration the achievements and disadvantages of the previous years, the main directions of the development (modernization) of the national criminal-executive system at the present stage of developing the State are outlined, namely: the improvement of the organizational and functional structure and the system of managing the Criminal-Executive Service by restoring the central management system and its territorial bodies structure at the regional level; legislative consolidation of the grounds for the creation of the municipal and private penitentiary institutions; introduction of the management decentralization and the combined type (central and territorial) of managing the penal establishments and pre-trial institutions; optimization of the organizational and staff structure of the penitentiary bodies and institutions by securing the penal establishments of the minimum security level (semi-open) and the penal establishments of the closed type (according to the penal sectors of different security levels and the sectors of pre-trial institutions) as the main types of the criminal-executive institutions; making changes to the article 61 of the Criminal Code of Ukraine for changing the order of serving sentences in the form of restraint of liberty, which would envisage the replacement of holding convicts at the penal establishments (open type correctional centers) without isolation from the open society by the supervision with the use of the electronic monitoring (home arrest); reorganization of penal establishments' enterprises into the workshops and repayment (restructuring) of the hopeless debts of those enterprises; making the legislative changes, which would motivate the convicts to be involved in the socially useful work and to compensate the losses and damages caused by their crimes; legislative regulation of the preferences in selling the products, which are produced by the enterprises of the penitentiary institutions; increasing the level of legal and social protection of the penitentiary personnel; making the decision at the state level concerning one hundred percent budget financing of the costs of functioning of the Criminal-Executive Service and Probation.

Keywords: *criminal-executive system; Criminal-Executive Code; State Criminal-Executive Service of Ukraine; the concept of reforming; penitentiary institution.*

Надійшла до редакції 12.12.2018