

17. Хавронюк М.І. Кримінальне законодавство України та інших держав континентальної Європи: порівняльний аналіз, проблеми гармонізації: [монографія] / М.І. Хавронюк. – К.: Юрисконсульт, 2006. – С. 799.
18. Коробеев А.И. Транспортные правонарушения: квалификация и ответственность / А.И. Коробеев. – М.: Юрид. литература, 1990. – С. 103–109.
19. Кримінальне право України: Загальна частина / за ред. М.І. Бажанова, В.В. Сташиса, В.Я. Тація. – К. – Х.: Юрінком Інтер – Право, 2001. – С. 101.
20. Борисов В.И. Основные проблемы охраны безопасности производства в уголовном законодательстве Украины: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук / В.И. Борисов. – Х., 1993. – С. 27.

УДК 340.12(436+7/8)

АЛГОРИТМ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

ALGORITHM OF REFORMING THE STATE PENITENTIARY SERVICE OF UKRAINE

Шкута О.О.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри галузевого права
Херсонського державного університету

У статті розглядаються питання реформування Державної пенітенціарної служби України. Подається їх критичний аналіз, запропоновано алгоритм реформування в контексті Концепції державної політики України та пропозицій Міністерства юстиції України.

Ключові слова: реформування, Державна пенітенціарна служба України, алгоритм, концепція, державна політика України.

В статье рассматриваются вопросы реформирования Государственной пенитенциарной службы Украины. Подается их критический анализ, предложен алгоритм реформирования в контексте Концепции государственной политики Украины и предложенной Министерством юстиции Украины.

Ключевые слова: реформирование, Государственная пенитенциарная служба Украины, алгоритм, концепция, государственная политика Украины.

The article deals with the reform of the State Penitentiary Service of Ukraine. Served their critical analysis, proposed reform of the algorithm in the context of Ukraine's state policy concepts and proposals of the Ministry of Justice of Ukraine.

Key words: reform, State Penitentiary Service of Ukraine, algorithm, conception, state policy of Ukraine.

Постановка проблеми. Нині на порядку денному кримінально-виконавчої науки перебуває значний обсяг питань, пов'язаних із процесом реалізації Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України та пропозицій Міністерства юстиції України щодо узгодження зазначеної діяльності органів та установ виконання покарань із європейськими стандартами.

Головною ідеєю, вектором діяльності всіх суб'єктів оптимізації процесу виконання покарань в Україні має стати пошук (або розроблення) і впровадження такого механізму виконання покарань, за якого, з одного боку, досягалася б мета покарання та кримінально-виконавчого законодавства, а з іншого – не порушувались права й законні інтереси засуджених і процес передачі певних функцій Державної пенітенціарної служби України Міністерству юстиції України.

Ми розуміємо, що Державна кримінально-виконавча служба України є самостійним виконавчим органом державного управління, наділеним владами повноваженнями, за допомогою яких у країні забезпечується державна політика у сфері виконання покарань. Тому вказаний орган потребує сьогодні

суттєвого реформування з метою узгодження його з європейськими стандартами. Це є також головною вимогою Ради Європи для держав – учасниць цього міждержавного утворення (Україна стала учасницею Ради Європи 9 листопада 1995 р.).

Тому, визнаючи, що сучасна вітчизняна система органів та установ виконання покарань і слідчих ізоляторів Державної пенітенціарної служби України потребує свого завершення відповідно до міжнародних стандартів поводження з ув'язненими й засудженими, констатуємо, що це досить складний і відповідальний процес. По-перше, його результати впливають на долю тисяч людей, які перебувають у місцях позбавлення волі, а також їхніх рідних і близьких; по-друге, такі зміни стосуються базових людських цінностей і прав.

Станом на 1 лютого 2016 р. до сфери управління Державної пенітенціарної служби України належать 148 установ (з них 29 установ перебувають на території Донецької й Луганської областей, що тимчасово не контролюються українською владою), 12 слідчих ізоляторів та 17 установ виконання покарань із функцією слідчих ізоляторів, а також 589 підрозділів кримінально-виконавчої інспекції, які викону-

ють покарання, не пов'язані з позбавленням волі. В установах виконання покарань і слідчих ізоляторах тримається 69 148 осіб, а на обліку кримінально-виконавчої інспекції перебуває 80 510 засуджених (з них 2 064 неповнолітні) [1].

При цьому з огляду на прозорість діяльності Державної пенітенціарної служби України для контролю суспільства, особливо в сучасний період динамічного розвитку інформаційних технологій і засобів зв'язку, осторонь якого не лишаються й місця позбавлення волі, стану дотримання прав засуджених та ув'язнених приділяється більше уваги, ніж стану дотримання прав інших категорій громадян. Така позиція певною мірою є виправданою, оскільки в Україні заходи щодо вдосконалення системи виконання покарань почали активно здійснюватись із 1990-х рр.

Метою статті є визначення на основі наукового супроводу шляхів реформування Державної пенітенціарної служби України, на підставі чого запропоновано алгоритм такого реформування.

Стан розробленості проблеми. Теоретичним підґрунтям написання статті стали праці таких вітчизняних учених-пенітенціаристів: Л.В. Багрій-Шахматова, О.М. Бандурки, В.А. Бадири, І.Г. Богатирьова, О.В. Беци, М.Я. Гуцуляка, О.М. Джужи, Т.А. Денисової, О.Г. Колба, Н.В. Коломієць, О.С. Михліна, В.О. Меркулової, О.В. Лісцього, В.А. Львовичкіна, І.І. Митрофанова, П.П. Михайленка, В.П. Петкова, С.І. Скокова, В.П. Севастьянова, М.О. Селезньова, А.Х. Степанюка, Р.М. Підвисоцького, В.М. Трубникова, С.В. Царюка, С.Я. Фаренюк, С.І. Халимона, І.С. Яковець та інших. Зазначені науковці зробили вагомий внесок у теорію й практику виконання та відбування покарань.

Виклад основного матеріалу. Важливо зауважити, що кожне наукове пізнання має свій об'єкт і предмет дослідження, які визначають проблему, що привернула увагу дослідника. У нашому випадку цим є питання виконання й відбування конкретного виду покарання. Зрозуміло, що кожний вид покарання як об'єкт дослідження є предметом вивчення низки правових наук. При цьому вони не дублюють одна одну, а інформаційно наповнюють розуміння поняття покарання з огляду на предмет своєї галузі знань.

Ретроспективний аналіз реформування Державної пенітенціарної служби України за роки незалежності варто розпочати з прийняття Кабінетом Міністрів УРСР Постанови «Про затвердження Основних напрямків реформування кримінально-виконавчої системи в Українській РСР» від 11 липня 1991 р. № 88, у якій передбачено переобладнання виправно-трудова колоній за блочним типом.

Наступним кроком можна вважати утворення в 1998 р. на базі колишнього Головного управління виконання покарань Міністерства внутрішніх справ України Державного департаменту України з питань виконання покарань як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, що дозволило, на думку вітчизняних учених, зосередити більше уваги на питаннях покращення матеріально-побутового забезпечення засуджених, сприяло розширенню

участі в процесі ресоціалізації засуджених громадських інститутів та церкви.

Крім того, 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 в 1999–2002 рр. та відновлюється нині.

Водночас вихід із Міністерства внутрішніх справ України фактично залишив персонал органів та установ виконання покарань без медичного й санаторно-курортного обслуговування, незважаючи на значний внесок системи в будівництво й утримання відповідних закладів. Також кримінально-виконавча система залишилась без базового вищого навчального закладу, який здійснював підготовку фахівців, перепідготовку та підвищення кваліфікації персоналу, а найголовніше – здійснював науковий супровід кримінально-виконавчого процесу.

І хоча це питання частково виправлено (17 березня 2011 р. в складі Національної академії внутрішніх справ утворено Інститут кримінально-виконавчої служби), варто зауважити, що це лише перший крок на шляху відновлення системи наукового й навчального супроводу пенітенціарної системи.

Інноваційністю з боку науковців і практиків у реформуванні Державної пенітенціарної служби України вважається прийняття Верховною Радою України в 2003 р. Кримінально-виконавчого кодексу України, у якому знайшли відображення прогресивні ідеї вітчизняних пенітенціаристів та норми відповідних зарубіжних законодавчих актів [2]. Перелік інновацій можна було б продовжувати (їх було більше 100), проте головне те, що більшість реформаторських рішень, які приймалися на державному рівні, не були підкріплені фінансово, що призводило скоріше до декларації завдань з узгодження вітчизняної пенітенціарної системи з міжнародними стандартами.

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

Для закріплення зазначених позитивних кроків і подальшого просування на шляху узгодження умов тримання засуджених та осіб, узятих під варту, з міжнародними стандартами важливе значення має Концепція реформування Державної кримінально-виконавчої служби України, схвалена Указом Президента України від 8 листопада 2012 р. № 631 [3] (далі – Концепція).

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. [4].

Привертає увагу той факт, що в згаданих документах вживався термін «модернізація» замість поняття «реформування». На нашу думку, це більше

відповідає змісту завдань із 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, упровадження новітніх технологій у сфері інженерно-технічних засобів охорони цих закладів та здійснення нагляду, які змогли б мінімізувати вплив людського чинника на рівень виконання відповідних завдань.

Водночас ці документи, попри критичні зауваження щодо їх змісту, які надходять від деяких науковців і правозахисників, є досить актуальними й необхідними для обґрунтування та вирішення питань фінансового забезпечення заходів із формування в Україні пенітенціарної системи, що відповідає стандартам правової держави.

Нині на порядок денний пенітенціарного відомства, законотворців, у наукових колах і громадському секторі поставлено питання щодо реформування Державної пенітенціарної служби України в окреме відомство в складі Міністерства юстиції України. Вважаємо, що такий крок потребує ґрунтовного вивчення як науковцями-теоретиками, так і практиками.

Тобто рішення щодо оновлення назви й оптимізації діяльності Державної пенітенціарної служби України передбачає відхід від фактично каральної функції установ виконання покарань (з подальшою їх реорганізацією в пенітенціарні установи) та переорієнтацію на європейські стандарти організації соціальної роботи із засудженими на основі безумовного дотримання прав і свобод особистості, організацію корисності відбування покарання й ефективності підготовки засудженого до життя в суспільстві [5].

Безумовно, дискусійними є питання, які сьогодні винесено на обговорення. Зокрема, чи може Міністерство юстиції України як цивільний орган виконувати правозастосовні й правоохоронні функції, які покладено саме на Державну кримінально-виконавчу службу України? Як бути з правом носіння зброї й спеціальних засобів індивідуального захисту та проведення оперативно-розшукової роботи з огляду на те, що Міністерство юстиції України не є правоохоронним органом?

Мабуть, потрібен час, щоб вийти на змістовний консенсус із цього приводу. Важливо, щоб наука мала всебічний доступ до цієї дискусії та могла запропонувати власний алгоритм вирішення цих проблем. Реалізація заходів, визначених Міністерством юстиції України, безумовно потребує належного наукового супроводу й підтримки з боку громадськості. Можна вгадати багато красивих назв і скопіювати (адаптувати) структуру з міністерства юстиції певної країни, водночас фактично буде зроблено чергове перейменування структурних підрозділів.

Тому проведення зазначених реформ потребує як політичної волі, так і відповідної підтримки від кредиторів із Європейського Союзу. У разі грамотного проведення реформи пенітенціарна система України може цілком вийти на самозабезпечення та не буде вимагати розходів із бюджету держави. Це у

свою чергу вимагає зваженого співвідношення єдиних наукових засад, практичного супроводу відповідно до потреб реального життя.

Вважаємо, що реформування Державної пенітенціарної служби України відповідно до норм і правил європейських стандартів бажано проводити шляхом внесення на затвердження Кабінету Міністрів України проекту постанови, у якій варто, зокрема, передбачити необхідність реорганізації Державної пенітенціарної служби України, поклавши на Міністерство юстиції України завдання й функції з реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань і пробації, а також установити, що Міністерство юстиції України є правонаступником Державної пенітенціарної служби України, установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, навчальних закладів, закладів охорони здоров'я, інших підприємств, установ та організацій, створених для забезпечення виконання завдань Державної кримінально-виконавчої служби України.

Доцільно також провести процедуру внесення змін до Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» щодо вдосконалення механізму правового регулювання діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України як пенітенціарної загальнодержавної системи органів та установ виконання покарань, що слугуватиме інформаційним забезпеченням механізму оптимального виконання покарань в Україні.

Саме на такі стандарти кримінально-виконавчої діяльності, як вважає С.М. Сидоренко, орієнтує міжнародно визнана практика в цій сфері [6, с. 5]. Вважаємо, що такий варіант можна за правом назвати збалансованим, або оптимальним, за якого суперечності, пов'язані з виконанням і відбуванням покарань (особливо тих, що пов'язані з позбавленням волі), будуть зведені до мінімального рівня.

За таких умов, коли буде здійснено критичний аналіз сучасного стану кримінально-виконавчого законодавства й практики виконання покарань, узагальнено та виокремлено найкращі, найбільш прийнятні для національної правової системи зразки світової пенітенціарної практики, і на цій основі ефективно спроектовано (звернувшись до думки науковців і практиків), спрогнозовано «майбутнє» кримінально-виконавчої (пенітенціарної) системи України. Тоді можна правомірно буде говорити про механізм оптимального виконання покарань в Україні.

Викладене дає змогу запропонувати такий алгоритм реформування Державної пенітенціарної служби України:

- упровадження в діяльність органів та установ виконання покарань інноваційних технологій як теоретичного, так і практичного характеру, що повинні мати плідну й конструктивну співпрацю з вітчизняним науковцями та нашими партнерами із зарубіжних пенітенціарних систем;

- розробка заходів із модернізації системи інженерно-технічних засобів охорони й нагляду за засудженими з метою створення багаторівневої системи централізованої охорони та відеомоніторингу, забез-

печення установ виконання покарань і слідчих ізоляторів сучасним медичним обладнанням, спеціальними санітарними автомобілями для транспортування хворих на туберкульоз тощо;

– розробка проектів сучасної інфраструктури органів та установ виконання покарань, пошук донорів на їх викуп і будівництво нового зразка. Безумовно, це складне завдання з огляду на те, що практично всі виправні колонії на території України будувались у післявоєнні роки й передбачали групове проживання засуджених;

– модернізація підприємств установ виконання покарань у зв'язку з їх збитковістю та вдосконалення системи професійної підготовки засуджених. Саме сфера виробничої діяльності підприємств установ виконання покарань, відсутність ефективної системи мотивації трудової діяльності засуджених має стати стимулятором для закріплення в засуджених трудових навичок, що є невід'ємною складовою процесу їх виправлення й ресоціалізації;

– соціальна переорієнтація кримінальної політики держави з наданням переваги покаранням, не

пов'язаним із позбавленням волі, та впровадження в повному обсязі до засуджених інституту працевлаштування;

– успіх будь-яких реформ залежить від рівня їх сприйняття людьми, на яких покладається їх реалізація. Сьогодні існує потреба в зміні професійної психології та подоланні стереотипів у взаємовідносинах персоналу й засуджених, а тому на порядок денний ставиться питання докорінної зміни системи підготовки та навчання пенітенціарного персоналу, а також підвищення рівня його мотивації з огляду на характер та обсяг роботи відповідно до рекомендацій європейських пенітенціарних правил.

Висновки. Таким чином, практична реалізація викладених нами пропозицій могла б значно наблизити стратегічні засади реформування Державної пенітенціарної служби України до вимог міжнародних стандартів поведінки із засудженими, правову безпеку персоналу й засуджених до сучасних реалій і задовольнити постійно зростаючі вимоги до практичної діяльності органів та установ виконання покарань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Загальна характеристика Державної пенітенціарної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/628075>.
2. Кримінально-виконавчий кодекс України : Закон України від 11 липня 2003 р. № 1129-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 3–4. – Ст. 21.
3. Про Концепцію державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України : Указ Президента України від 8 листопада 2012 р. № 631/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/631/2012>.
4. Про затвердження Положення про Державну пенітенціарну службу України : Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 394/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=394%2F2011>.
5. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2010 рр. : Указ Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.
6. Сидоренко С.М. Шляхи реалізації концепції Державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України на сучасному етапі / С.М. Сидоренко // 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 : матер. міжнар. наук-практ. конф. (м. Київ, 28–29 березня 2013 р.). – К. : Державна пенітенціарна служба України ; ВД «Декор», 2013. – С. 5–13.