

ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ



Михайло Шутий,

кандидат юридичних наук,
начальник методичного відділу
навчально-методичного центру
Інституту кримінально-виконавчої служби

УДК 343.81

Актуальні проблеми діяльності пенітенціарної системи в Україні: сучасний стан і способи реформування

Приведення системних пенітенціарних стандартів є одним із зобов'язань, узятих Україною перед Радою Європи. Одним із напрямів реалізації цих зобов'язань є формування належної системи органів виконання покарань. Згідно з гл. 3 Кримінально-виконавчого кодексу України (надалі – КВК України) реалізація функції виконання кримінальних покарань покладається на центральний орган виконавчої влади з питань виконання покарань, його територіальні органи управління, кримінально-виконавчу інспекцію, Державну виконавчу службу, військові частини та дисциплінарні батальйони [1]. Управління зазначеними суб'єктами виконання кримінальних покарань здійснюють Міністерство юстиції України та Міністерство оборони України. Відповідно до Закону України

«Про Державну кримінально-виконавчу службу України» у сфері виконання покарань функціонує Державна кримінально-виконавча служба України [2]. У цьому законі визначено її завдання, принципи, організацію діяльності, вимоги, що стосуються персоналу кримінально-виконавчої служби. Щоправда, закон не дає чіткого визначення, яке стосується статусу Державної кримінально-виконавчої служби України в системі державних органів, що, на нашу думку, може ускладнити процес формування системи державного управління сферою виконання покарань.

Пенітенціарну політику України розглядають у своїх працях І. Богатирьов, В. Гришук, І. Даньшин, І. Котюк, І. Лановенко, В. Львовичкін, А. Митрофанов, А. Музика, А. Пташинський,

А. Романенко, Г. Радов, Ю. Тодика, П. Фріс, А. Ющик, М. Яцишин та ін. Незважаючи на значну кількість праць, написаних на тему нашого дослідження, ця проблематика є досить актуальною й сьогодні.

Останніми роками діяльність органів виконання покарань постійно перебуває в полі зору багатьох науковців у галузі кримінально-виконавчого права та державного управління, провідними серед яких є І. Г. Богатирьов, А. О. Гель, О. М. Джужа, Д. В. Ягупов та ін.

Предметом їхнього наукового дослідження, поряд з іншим, є проблеми, що стосуються: по-перше, характеристики суб'єктів реалізації кримінально-виконавчої політики [3, с. 38]; по-друге, оновлення кримінально-виконавчого законодавства як ключового засобу реформування Державної кримінально-виконавчої служби України [4, с. 33]; по-третє, вдосконалення організаційної структури сучасної кримінально-виконавчої системи [5, с. 93]; по-четверте, обґрунтування необхідності проведення пенітенціарної реформи в Україні відповідно до міжнародних стандартів [6].

Метою цього дослідження є вивчення сучасного стану розвитку пенітенціарної системи України, визначення основних проблем і перспектив їх вирішення.

Система органів, які здійснюють виконання кримінальних покарань в Україні, будується виходячи з видів кримінального покарання, реалізація яких покладається на ці органи. До системи органів, які забезпечують виконання кримінального покарання, входять Державна виконавча служба України, Військова служба правопорядку у Збройних Силах України, Державний департамент України з питань виконання покарань [1]. Державна виконавча служба входить до складу органів Міністерства юстиції України і здійснює виконання рішень судів, третейських судів та інших органів, а також

посадових осіб [7]. Завданням Державної виконавчої служби України є своєчасне, повне і неупереджене примусове виконання рішень, передбачених законом.

Військова служба правопорядку у Збройних Силах України – спеціальне правоохоронне формування у складі Збройних Сил України, яка поряд з іншими завданнями призначена забезпечувати виконання кримінального покарання стосовно військовослужбовців, яких за вироком суду засуджено до тримання у дисциплінарному батальйоні [8].

Отже, Державна виконавча служба, Військова служба правопорядку у Збройних Силах України є суб'єктами, які забезпечують виконання кримінальних покарань у межах повноважень, визначених кримінально-виконавчим законодавством.

Згідно з Кримінально-виконавчим кодексом України до органів виконання покарань належить Державний департамент України з питань виконання покарань [1]. У грудні 2010 р. Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» Державний департамент України з питань виконання покарань ліквідовано і утворено Державну пенітенціарну службу України [9].

Державна пенітенціарна служба України є центральним органом виконавчої влади, що безпосередньо реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань. У своїй діяльності вона керується Конституцією та законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України. Державна пенітенціарна служба України здійснює організаційні, координаційні, контрольні та інші управлінські функції. У межах своїх повноважень Державна пенітенціарна служба України організовує виконання актів законодавства, здійснює систематичний контроль за їх реалізацією. На цей державний виконавчий орган покладається завдання з узагальнення практики застосу-

вання законодавства з питань, що належать до її компетенції, розроблення пропозицій з удосконалення нормативної бази і внесення їх на розгляд Президента України та Кабінету Міністрів України. Організаційна структура Державної пенітенціарної служби України має функціональні та забезпечувальні підрозділи. Для спрямування і координації кримінально-виконавчої діяльності в Автономній Республіці Крим, областях України створено територіальні органи управління Державної пенітенціарної служби України. Діяльність Державної пенітенціарної служби України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністерство юстиції України [10].

Отже, Державна пенітенціарна служба України є органом центральної виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної кримінально-виконавчої політики та здійснює управлінські функції, спрямовані на належне функціонування сфери виконання покарань. Вона виступає суб'єктом державного управління, який через певний управлінський механізм справляє вплив на сферу виконання покарань.

Державна кримінально-виконавча служба України в існуючій системі державного управління має ознаки як суб'єкта, так і об'єкта управлінського впливу, що породжує певну невизначеність суб'єктного складу системи державного управління сферою виконання покарань.

Успішне розв'язання цієї проблеми, на наш погляд, залежить від з'ясування місця та ролі, яку відведено в діючій системі державного управління Державній кримінально-виконавчій службі України. Зазначену проблему доцільно розглянути через спробу гіпотетично віднести Державну кримінально-виконавчу службу України до системи органів центральної виконавчої влади. Порівняльний аналіз змісту норм Закону України «Про

державну кримінально-виконавчу службу України» (статті 1–6) та пунктах 1, 2, 5 Указу Президента України «Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» дають підстави стверджувати про наявність у Державної кримінально-виконавчої служби України ознак центрального органу виконавчої влади [11]. Серед них слід вирізнити: по-перше, забезпечення реалізації державної політики у сфері виконання покарань; по-друге, розгалужена структура Державної кримінально-виконавчої служби України дає можливість здійснювати управлінські функції як безпосередньо, так через територіальні органи; по-третє, наявність у Державної кримінально-виконавчої служби України повноважень взаємодіяти в установленому порядку з іншими органами виконавчої влади, допоміжними органами і службами з метою ефективної реалізації покладених на неї завдань і ін.

Отже, викладене вище вказує на те, що Державна кримінально-виконавча служба України має ознаки, притаманні центральним органам виконавчої влади. Однак такий стан суперечить Указу Президента «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», де визначено, що Державна пенітенціарна служба України є єдиним центральним органом виконавчої влади, який безпосередньо здійснює управління у сфері виконання покарань. На неможливість віднесення Державної кримінально-виконавчої служби України до органів центральної виконавчої влади вказує і той факт, що в її структурі функціонує центральний орган виконавчої влади з питань виконання покарань, у нашому випадку – це Державна пенітенціарна служба України. Виходячи з цього Державну кримінально-виконавчу службу України не можна відносити до системи центральних органів виконавчої влади, і з огляду на це її не може бути визнано

суб'єктом державного управління сферою виконання покарань.

До того ж крім управлінських проблем виконавчої влади є ще достатня кількість актуальних проблем, що потребують негайного вирішення.

В умовах реформування органів кримінальної юстиції важливим завданням є створення нормативно-правової бази їхньої діяльності, яка б, з одного боку, увібрала у свій зміст позитивні результати вітчизняної практики, а з іншого – відобразила найбільш ефективні форми та методи їх функціонування за кордоном.

Сучасний стан і діяльність зазначених органів недостатньо відповідає міжнародним нормам і вимогам демократичного суспільства [12, с. 4]. Особливо актуальним це питання є для органів та установ виконання покарань, які через своє правове становище стоять на завершальному етапі боротьби зі злочинністю, виконуючи рішення судів щодо осіб, винних у вчиненні суспільно небезпечних діянь [13, с. 324], а тому мають володіти сучасними технологіями, зокрема на нормативно-правовому рівні, які дають можливість ефективно вирішувати визначені законодавством завдання у цій галузі суспільної діяльності. Причому законодавча техніка та практика її застосування мають бути зрозумілими та однозначними як для теоретиків, так і для безпосередніх суб'єктів виконання нормативно-правових приписів і вимог.

Проблеми пенітенціарної політики України, як зауважив Г. Радов, розпочинаються з елементарного – відсутності у сучасній українській науці та соціальній практиці адекватного уявлення щодо поняття і сутності пенітенціарної політики як соціально-правового явища [14, с. 12]. Зміст її він бачив у такому: «... Це самостійна галузь державно-правової діяльності уповноважених на те суб'єктів соціального управління із визначення обов'язкових до виконання керівних

ідей, принципів, доктринальних положень, установок, вимог, цілей та завдань у сфері забезпечення каяття осіб, що відбувають покарання у вигляді позбавлення волі, які б відповідали законам та закономірностям соціалізації особистості, збалансовано забезпечували задоволення законних прав та інтересів громадян, суспільства і держави» [14, с. 12–13]. В Україні на провадженні пенітенціарної, а не кримінально-виконавчої діяльності наполягав В. Синьов. Він розглядав її в узагальненому розумінні як таку, що має вузько професійну, суто функціональну специфіку, спільні характеристики, зумовлені особливостями свого предмета (засуджені та їхня спільність), умовами роботи (місця позбавлення волі, особлива правова регламентація дій) і завданням (перевиховання засуджених, збереження і примноження їхніх суспільно корисних рис, зокрема фізичного і психічного здоров'я, здатності позитивно виконувати свої соціальні ролі; безпека – як внутрішня в межах установи, так і зовнішня, з погляду захисту суспільства від злочинців) [15, с. 19–20]. Ю. Чакубаш не робить жодної різниці між пенітенціарною та кримінально-виконавчою діяльністю, вважаючи ці поняття синонімами, що відображають зміст цих видів діяльності [16, с. 29–31].

Зміст пенітенціарної політики та її наслідків можна виразити словами керівника Американської пенітенціарної асоціації Е. Травізона: «Тюрма належить суспільству, як і суспільство – тюрмі. Виправлення злочинців – обов'язок усієї громадськості, а не тільки пенітенціарної системи. Ця нова філософська концепція закликає тих, хто її не приймає, до її прийняття» [17, с. 241].

Аналіз чинного кримінально-виконавчого законодавства України у сфері виконання покарань свідчить: його зміст не узгоджується з пенітенціарною діяльністю, що необхідно враховувати у кримінально-виконавчій

діяльності, зокрема науковій складовій, де поняття, категорії та норми зазначених правових явищ не є тотожними, на чому наголошували у своїх працях П. Михайленко, А. Степанюк, В. Трубніков та інші українські вчені.

Досить актуальною проблемою є пенітенціарна політика щодо неповнолітніх. У разі вчинення злочинів неповнолітні тримаються у слідчих ізоляторах і після засудження переводяться до виховних колоній. Кримінально-виконавчим кодексом України передбачено, що покарання у вигляді позбавлення волі на певний строк відносно засуджених неповнолітніх виконують виховні колонії (ст. 19). Відокремлення від загальної маси позбавлених волі осіб, які не досягли вісімнадцятирічного віку, пояснюється особливостями особистості неповнолітніх, що зумовлюють специфіку відповідних порядку та умов виконання і відбування покарання. Важливе місце в організації виховної роботи з засудженими до позбавлення волі неповнолітніми посідає їх правильна класифікація та розподіл до установ виконання покарань.

У практичній діяльності виховних установ не враховано, що велика кількість неповнолітніх на момент набрання вироком законної сили стають повнолітніми і направляються до місць позбавлення волі на загальних засадах. Як слушно зауважив І. С. Яковець, доцільніше направляти всіх осіб, які вчинили злочини у неповнолітньому віці, до виховно-трудових установ на певний строк і лише після цього вирішувати питання про переведення до виправної колонії загального чи посиленого режиму (за ст. 26 ВТК України 1970 р.), або до виправної колонії мінімального рівня безпеки із загальними умовами тримання (за ст. 147 КВК України 2003 р.). Це дозволить надати всім особам, які вчинили злочини у неповнолітньому віці, рівні можливості щодо місця відбування покарання [1].

Законодавством основними засобами виправлення неповнолітніх визначено встановлений режим відбування покарання, суспільно корисну працю, соціально-виховну роботу, загальноосвітнє і професійно-технічне навчання, громадський вплив. Так, наприклад, з метою створення належних умов тримання неповнолітніх у слідчому ізоляторі м. Харкова обладнано міні-спортзал, кімнату психоемоційного розвантаження, діє бібліотека. На отриманий від Міжнародного фонду «Відродження» грант обладнано кабельне телебачення у кожній камері, де тримаються неповнолітні, за допомоги якого для них транслюються спеціальні програми з основ правових знань та освітні програми. За домовленістю з управлінням освіти відкрито п'ять вечірніх класів для неповнолітніх. З метою впровадження європейських стандартів у роботі з неповнолітніми в рамках спільної програми департаменту та Нідерландського гелсінського комітету «Реалізація норм, що регулюють діяльність закладів виконання покарань в Україні: партнерство, навчання та сприяння системі виховно-трудових установ для неповнолітніх» у виховній колонії опановано та запроваджено в практичну діяльність досвід роботи з неповнолітніми нідерландських пенітенціарних закладів.

Вважаємо, що цей позитивний досвід слід запровадити і в інших закладах соціальної реабілітації неповнолітніх, метою запобігання кримінальному рецидиву з боку неповнолітніх потрібно суттєво посилити профілактичну роботу серед контингенту засуджених неповнолітніх, які відбувають покарання у виховних установах пенітенціарної системи. Корисним кроком на шляху соціалізації підлітків могло би бути створення служби адаптації для неповнолітніх, які звільняються з місць позбавлення волі, яка буде вирішувати комплекс питань, пов'язаних із працевлаштуванням, житлом, профе-

сійною підготовкою, контролем за їхньою поведінкою за місцем проживання та роботи. Назріла необхідність створення системи ювенальної юстиції, що, своєю чергою потребує наявності досвідченого і кваліфікованого персоналу в усіх елементах цієї системи.

Реформування пенітенціарної системи України, яке здійснюється в нашій державі фактично впродовж усього її існування, не вивело системи покарань із кризового стану. Крім того, зі вступом України до Ради Європи та прийняттям нової Конституції перед Україною постала нагальна потреба приведення українського пенітенціарного законодавства у відповідність із конституційними положеннями стосовно забезпечення реалізації принципу верховенства права у процесі розбудови суверенної демократичної держави та європейськими стандартами щодо умов тримання засуджених в установах виконання покарань.

Як попередня, так і сучасна практика юридичної діяльності підтверджує домінуючу в теоретико-концептуальних визначеннях тезу про залежність пенітенціарної політики від морального стану суспільства, рівня правової свідомості населення.

Викладене свідчить, що основна ідея пенітенціарної політики України має філософсько-світоглядну та правову цінність, зорієнтовану на оптимальну ефективність боротьби зі злочинністю за допомоги інституту кримінальної відповідальності.

У загальній системі державного впливу на злочинність, зокрема пенітенціарними засобами, найважливішим напрямом антикаральної протидії, згідно з Конституцією України, є захист людей від деструктивних посягань на життя, здоров'я та інші природні права. Це положення логічно впливає зі спеціально-правової природи кримінальних покарань. Саме тому основними складовими сучасної теоретичної моделі соціального контролю за злочинністю є державний контроль над нею, який здійснюється на основі законодавства, застосування кримінальних законів і спеціально-кримінологічного попередження, а також громадський і недержавний контроль – національні традиції, релігія, контроль неформальних соціальних груп, мораль, засоби масової інформації, мистецтво тощо.

Отже, до основних проблем, які впливають на формування системи державного управління у сфері виконання покарань, на нашу думку, слід віднести: по-перше, відсутність чіткого визначення статусу Державної кримінально-виконавчої служби України в системі органів, які забезпечують реалізацію кримінальних покарань; по-друге, наявність певних дублювань у повноваженнях, якими наділено як Державну кримінально-виконавчу службу України, так і Державну пенітенціарну службу України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Кримінально-виконавчий кодекс України від 11.07.2003 № 1129-IV* // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 3–4, ст. 21.
2. *Про Державну кримінально-виконавчу службу України* : Закон України від 23.06.2005 № 2713-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 30, ст. 409.
3. *Кримінально-виконавче право* : [підручник] / за заг. ред. О. М. Джужи. – К. : Атіка, 2010.

4. *Богатирьов І. Г.* Кримінально-виконавче право України : [підручник] / І. Г. Богатирьов. – К. : Всеукр. асоціація видавців «Правова єдність», 2008.
5. *Кримінально-виконавче право України* : [навч. посіб.] / за ред. проф. А. Х. Степанюка. – К. : Юрінком Інтер, 2008.
6. *Ягунов Д. В.* Ідея пенітенціарної реформи / Д. В. Ягунов // Закон і обов'язок. – 2010. – 24 груд.
7. *Про Державну виконавчу службу* : Закон України від 24.03.1998 № 202/98-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, № 36–37, ст. 243.
8. *Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України* : Закон України від 07.03.2002 № 3099-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, № 32, ст. 225.
9. *Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади* : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010.
10. *Про затвердження Положення про Державну пенітенціарну службу України* : Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 394/2011.
11. *Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади* : Указ Президента України від 24 груд. 2010 р. № 1199/2010.
12. *Коваленко В. В.* Нагальні проблеми реформування правоохоронних органів / В. В. Коваленко // Юридичний вісник України. – 2010. – № 33.
13. *Денисова Т. А.* Криза призначення, виконання, відбування покарання у вигляді позбавлення волі на певний строк та шляхи її подолання / Т. А. Денисова // Проблеми пенітенціарної теорії і практики. – 2005. – № 10. – С. 324–331.
14. *Радов Г. О.* Першочергові проблеми пенітенціарної політики України на сучасному етапі / Г. О. Радов // Проблеми пенітенціарної теорії і практики. – 1996. – № 1. – С. 12–16.
15. *Синьов В. М.* Підготовка спеціалістів для пенітенціарної системи / В. М. Синьов // Проблеми пенітенціарної теорії і практики. – 1996. – № 1. – С. 17–24.
16. *Чакубаш Ю. В.* Формування наукового погляду на тюрму як суспільно-державний інститут / Ю. В. Чакубаш // Проблеми пенітенціарної теорії і практики. – 1998. – № 3. – С. 29–40.
17. *Enthony P. Travisono.* The American Prison: From the Beginning. – ACA : Glencoe Press, 1983. – 288 p.

Шутий М. В. Актуальні проблеми діяльності пенітенціарної системи в Україні: сучасний стан і способи реформування

Проаналізовано систему органів пенітенціарної системи України. Досліджено нормативно-правове підґрунтя та особливості правового статусу органів пенітенціарної системи. Виявлено, що попри реформування пенітенціарної системи України та визначення нових пріоритетних завдань пенітенціарної політики залишаються досить гострими проблеми порушення прав людини. Окрім зазначеної проблеми, існує ряд проблемних аспектів пенітенціарної системи, що потребують нагального вирішення.

Ключові слова: пенітенціарна політика, гуманізація, демократизація, Кримінально-виконавчий кодекс, права людини та громадянина.

Шутый М. В. Актуальные проблемы деятельности пенитенциарной системы в Украине: современное состояние и пути реформирования

Проанализированы сущность пенитенциарной системы Украины. Исследованы нормативно – правовое обоснование и особенности правового статуса органов пенитенциарной системы. Выявлено, что несмотря на реформирование пенитен-

циарной системы Украины и определение новых приоритетных задач пенитенциарной политики остаются достаточно острыми проблемы нарушения прав человека. Кроме указанной проблемы, существует ряд проблемных аспектов пенитенциарной системы, требующих неотложного решения.

Ключевые слова: пенитенциарная политика, гуманизация, демократизация, Уголовно-исполнительный кодекс, права человека и гражданина.

Shutyy M. Problems hindering the penitentiary system in Ukraine: current situation and how to reform

It has been analyzed the essence of the penitentiary system in Ukraine. Studied regulatory subsoil and features of the legal status of the prison system. We found that despite the reform of the penitentiary system in Ukraine and defining new penal policy priority tasks are sharp enough problems of human rights violations. In addition to this problem, there are a number of problematic aspects of the prison system in need of an immediate solution.

Key words: prison policy, humanization, democratization, Penal Code, the human rights.