

ЄВРОПЕЙСЬКІ ПРАВИЛА ПРОБАЦІЇ ТА РЕФОРМУВАННЯ КРИМІНАЛЬНО- ВИКОНАВЧОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ

Сьомін Сергій Валерійович,
доктор політичних наук, професор

Проаналізовано стан та основні проблеми державної кримінально-виконавчої служби України. Розглянуто Європейські правила пробації в контексті модернізації української пенітенціарної системи, демократизації роботи з ув'язненими та підвищення ефективності профілактично-превентивної роботи.

Ключові слова: державна безпека, кримінально-виконавча служба, пенітенціарна система, пробація, профілактично-превентивна діяльність.

Процес демократичних реформ в Україні охоплює все нові сфери суспільно-політичного життя. Протягом останнього часу було виконано значну роботу щодо вдосконалення кримінального і кримінально-виконавчого законодавства, демократизації й відкритості органів міліції та прокуратури, поширення громадського контролю на всі сфери життєдіяльності правоохоронної системи держави.

Важливим складником цього процесу є реформування вітчизняної системи виконання кримінальних покарань і попереднього ув'язнення. Ця система, яка залишилася нам у спадок від радянських часів, знаходиться в антагоністичному протиріччі із сучасним рівнем соціально-економічного розвитку українського суспільства і не відповідає загально визнаним європейським принципам гуманізму та поваги до прав і свобод людини у процесі виконання покарань.

20 січня 2010 р. Комітетом Міністрів Ради Європи було прийнято Рекомендацію *СМ/Rec* щодо європейських правил пробації. В Україні до останніх нормативно-правових документів із цієї проблематики, зокрема, належать Концепція Державної цільової програми реформування Державної кримінально-виконавчої служби на період до 2017 року (розпорядження КМУ № 1511-р), Концепція розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні (Указ Президента України № 597/2011), а також Концепція державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України (Указ Президента України № 631/2012).

На рівні наукових розвідок проблеми створення служби пробації в Україні аналізувалися такими вченими, як О. В. Беца, І. Г. Богатирьов, Т. А. Денисова, В. М. Дрьомін, О. Г. Колб, В. О. Меркулова, А. Х. Степанюк, Д. В. Ягунов, І. С. Яковець та ін. Але, незважаючи на досить велику загальну кількість публікацій, нині залишається ще багато актуальних питань, що потребують наукового обґрунтування.

За даними Державної пенітенціарної служби України (ДПтСУ), станом на 1 жовтня 2013 р. в 182 установах, що належать до сфери її управління, утримувалося понад 131 тис. осіб. Крім того, на обліку у 697 підрозділах кримінально-виконавчої інспекції перебувало ще понад 136 тис. засуджених до адміністративних стягнень і кримінальних покарань, не пов'язаних із позбавленням волі. У підпорядкуванні ДПтСУ перебуває 142 кримінально-виконавчі установи, 26 діючих слідчих ізоляторів та 6 установ виконання покарань із функцією СІЗО, а також 7 виховних колоній для неповнолітніх [4].

Діюче нормативно-правове поле ДПтС України визначається: законами України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», «Кримінально-виконавчий кодекс України», «Про попереднє ув'язнення», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про чисельність Державної кримінально-виконавчої служби України», «Про застосування амністії в Україні», «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», «Про безоплатну правову

Стратегічні пріоритети, № 2 (31), 2014 р.

допомогу»; а також указами Президента України № 631/2012 «Про Концепцію державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України», № 950/2011 «Про Комісію з питань попередження катувань», № 597/2011 «Про Концепцію розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні», № 394/2011 «Про затвердження Положення про Державну пенітенціарну службу України» тощо.

Унаслідок нерозвиненості в Україні механізму застосування системи запобіжних заходів, альтернативних утримувannya під вартою, однією з найгостріших проблем кримінально-виконавчої служби є переважаність і вкрай незадовільні умови утримувannya засуджених та осіб, узятих під варту в установах виконання покарань і СІЗО.

Значна частина режимних корпусів в установах виконання покарань та СІЗО перебуває у вкрай незадовільному технічному або навіть аварійному стані та не придатна для утримувannya 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. До типових порушень прав і свобод людини, що притаманні всім зазначеним типам місць позбавлення волі, можна віднести: недотримання нормативу корисної площі з розрахунку 2,5 м² на одного ув'язненого в СІЗО та 4 м² на одну особу – у виправних колоніях; корпусні приміщення СІЗО, спальні приміщення виправних установ потребують проведення поточних та капітальних ремонтів; пральне обладнання вичерпало усі строки експлуатації та потребує заміни тощо [6, с. 42].

Дуже гострою є проблема забезпечення засуджених належною медичною допомогою. Заклади охорони здоров'я ДПтСУ не відповідають вимогам державних будівельних норм, понад 80 % медичного обладнання вичерпало свій ресурс і морально застаріло. Неухильно зростає смертність засуджених, особливо серед хворих на соматичні та психічні захворювання, різноманітні інфекційні хвороби, насамперед туберкульоз і ВІЛ/СНІД. За перше півріччя 2013 р. у місцях позбавлення волі померло 476 осіб, із них 77 у СІЗО, що становить 7,00 померлих на 1 тис. ув'язнених (у 2009 р. – 5,15; у 2003 р. – 4,3). Не знижується показник захворюваності на туберкульоз – 32,9 хворого на 1 тис. ув'язнених. Зберігається повільне зростання числа ВІЛ-інфікованих осіб, у розрахунку на 1 тис. ув'язнених зростання за останній рік становило +23,5 % [2].

Стратегічні пріоритети, № 2 (31), 2014 р.

Низький рівень організації соціально-виховної та психологічної роботи із засудженими не забезпечує необхідного клімату задля ефективної індивідуальної корекції їхньої поведінки, а також не створює належних умов для виправлення та ресоціалізації засуджених, що призводить до непоодиноких випадків суїцидів в установах виконання покарань та СІЗО. Так, за перше півріччя 2013 р. кількість самогубств у місцях позбавлення волі порівняно із 2003 р. зросла майже втричі і становила 41 випадок суїциду. Це становить 0,6 випадку на 1 тис. ув'язнених (у 2012 р. – 0,42 випадку, у 2003 р. – 0,21 випадку) [2].

Протягом останніх років фінансування ДПтСУ здійснювалося на рівні 40 % від потреби, що зумовило необхідність залучення фінансових і матеріальних ресурсів підприємств установ виконання покарань задля забезпечення харчування, підтримання мінімального рівня матеріально-побутового та медичного забезпечення засуджених, що, своєю чергою, унеможливило оновлення матеріально-технічної бази таких підприємств і призвело до їхньої збитковості. Крім того, принципи діяльності таких підприємств не відповідають сучасним умовам ринкової економіки і є збитковими, через що вони неспроможні ефективно функціонувати. Як наслідок, застаріла матеріально-технічна база та зношеність обладнання підприємств установ виконання покарань не дають змоги забезпечити залучення всіх засуджених до праці, яка є одним із засобів виправлення та ресоціалізації.

Проблема кадрового забезпечення пенітенціарних установ вкрай негативно впливає на ефективність виконання завдань, покладених на Державну кримінально-виконавчу службу України. Постійний некомплект штатного персоналу; відсутність спеціально навчених фахівців, здатних працювати за Європейськими пенітенціарними правилами; велика плинність кадрів, пов'язана з низькою заробітною платою персоналу органів і установ виконання покарань; низький рівень соціальної захищеності персоналу та пенсіонерів ДПтСУ, а також членів їхніх сімей робить професію непрестижною і створює умови для виникнення корупційних ризиків. Діяльність ДПтСУ забезпечують 47,9 тис. працівників при штатній чисельності 53,9 тис. посад (некомплект 11 %) [4].

Крім того, однією з найгостріших проблем на шляху модернізації вітчизняної кримінально-виконавчої системи за європейськими стандартами є невиконання Україною своїх міжнародних зобов'язань стосовно створення

належних умов утримування засуджених, зокрема в частині переходу від казарменого до блокового розміщення засуджених, а також збільшення норми жилої площі на одного засудженого.

Мета даної статті – аналіз загального стану та основних проблем функціонування державної кримінально-виконавчої служби України, розроблення пропозицій до проекту Закону України «Про пробацію», а також розгляд Європейських правил пробації в контексті модернізації вітчизняної пенітенціарної служби.

Проведений аналіз сучасного стану вітчизняної кримінально-виконавчої системи дозволяє стверджувати, що однією з основних умов підвищення ефективності її діяльності, спрямованої на зниження рівня злочинності в Україні, є розроблення та впровадження комплексних заходів, при яких органічно поєднуюватимуться вже здобуті досягнення української пенітенціарної реформи та загальноновизнані європейські стандарти захисту прав і свобод людини.

Головною метою модернізації державної кримінально-виконавчої системи України є вдосконалення її діяльності щодо дотримання загальноновизнаних прав і свобод людини у процесі виконання кримінальних покарань, приведення утримування засуджених та осіб, узятих під варту, у відповідність до європейських стандартів, а також створення умов для виправлення та ресоціалізації засуджених, здобуття ними необхідного рівня освіти й набуття соціально значущої професії.

Шляхи модернізації полягають у здійсненні організаційних, методичних та інформаційних заходів, спрямованих насамперед на:

- запровадження сучасної європейської моделі управління Державною кримінально-виконавчою службою, посилення її прозорості й підзвітності;
- позбавлення ДПтСУ ознак мілітаризованої структури, її деміліцізація, зокрема відмова від використання військових звань та військової уніформи;
- забезпечення ДПтСУ висококваліфікованим персоналом, здатним працювати за європейськими пенітенціарними правилами;
- гуманізацію умов утримування засуджених та осіб, узятих під варту;
- суттєве зменшення рівня захворюваності та смертності у місцях позбавлення волі;
- докорінну модернізацію виробничої сфери підприємств установ виконання покарань і, як наслідок, – зниження вартості виконання покарань;

- зниження рецидивної злочинності після виконання покарань (як пов'язаних, так і не пов'язаних із позбавлення волі);

- поліпшення показників здобуття освіти засудженими та їхнє достойне працевлаштування після відбуття покарань.

Послідовні дії центральних органів виконавчої влади дали змогу досягти певних позитивних зрушень. Зокрема, вдалося дещо гуманізувати процес виконання та відбування покарань, вивести установи виконання покарань із підпорядкування Міністерства внутрішніх справ, вдосконалити форми психолого-педагогічного впливу на засуджених, поліпшити комунально-побутове та медико-санітарне забезпечення осіб, які утримуються в місцях позбавлення волі, а також сформувати основу первинної професійної підготовки персоналу. Однак у зв'язку з недостатнім бюджетним фінансуванням заходи були виконані не в повному обсязі [3].

Важливим кроком законодавчого впровадження елементів пробації є схвалення Президентом України Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України. Відповідно до неї метою реформування кримінально-виконавчої служби має стати організація діяльності кримінально-виконавчої інспекції на засадах пробації, подальше вдосконалення діяльності установ виконання покарань у спосіб створення умов для виправлення та ресоціалізації засуджених, здобуття ними освіти й набуття професії, їх соціальної адаптації в суспільстві, приведення умов утримування осіб, узятих під варту, та які відбувають покарання, у відповідність із вимогами Європейських пенітенціарних правил [5].

Нині в Україні зроблено певні кроки в напрямку створення національної моделі пробації як на рівні наукового супроводу, так і в законодавчому забезпеченні. Починаючи з 2008 р. було прийнято низку нормативно-правових документів, які передували законодавчій ініціативі щодо ухвалення Закону України «Про пробацію».

Верховною Радою України 10 жовтня 2013 р. прийнято за основу Проект закону України «Про пробацію». Цим проектом, зокрема, передбачається утворення на базі кримінально-виконавчої інспекції органів пробації, які існуватимуть у структурі ДПтСУ. При цьому необхідно зауважити, що, на нашу думку, визначення у Проекті закону України «Про пробацію» самого терміна «пробація» лише як системи певних заходів, що застосовуються судом до особи, є недостатньо висерпним та обґрунтованим.

По-перше, термін «пробація» (лат. – *probatio*) означає «проба, випробування, випробувальний період».

По-друге, з урахуванням зарубіжного досвіду інститут пробації в одних випадках визначається як вид покарання, а в інших – як вид звільнення від відбування покарання із випробуванням. Пробація як вид покарання полягає в установленні певних обмежень щодо реалізації засудженим своїх прав і свобод, в установленні спеціального нагляду за його поведінкою та має виражений каральний, виправний і превентивний зміст. В іншому випадку пробація – це умовне невиконання призначеного покарання або умовне непризначення покарання з поміщенням засудженого на певний термін під індивідуальний нагляд спеціальної посадової особи.

По-третє, Концепцією реформування кримінальної юстиції, затвердженою Указом Президента України від 8 квітня 2008 р. № 311/2008, пробація розглядається у двох аспектах – як вид покарання та спеціальна служба.

По-четверте, сама суть пробації полягає у випробуванні особи, яка вчинила злочин, тобто з'ясуванні можливості (чи неможливості) виправлення особи без застосування кримінального покарання. А примусові заходи, що застосовуються до особи, є лише засобами досягнення поставленої мети, а не самою пробацією.

Отже, підхід до розгляду пробації лише як системи наглядових, соціальних, виховних і профілактичних заходів видається недостатньо обґрунтованим, оскільки не відображає повною мірою зміст цього правового інституту. На нашу думку, пробацію найдоцільніше розглядати як альтернативу покаранню зі встановленням випробувального періоду та покладенням на особу виконання певних обов'язків. Тобто це своєрідний тест на здатність засудженого виправитися без відбування покарання, призначеного вироком суду.

Потребує додаткового опрацювання положення Проекту закону України «Про пробацію» у частині заміни кримінально-виконавчої інспекції службою пробації та перейменування центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, у центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань і пробації.

Необхідно зазначити, що створення служби пробації у рамках ДПтСУ призведе до її мілітаризації (міліцінізації) та перетворення на виключно каральну інституцію, що не від-

повідає світовій практиці. Новостворювана служба пробації займатиметься невластивими їй функціями – виконуватиме покарання, тоді як вона має бути рівновіддаленою від правоохоронних органів та органів державної кримінально-виконавчої системи і опікуватися питаннями підготовки досудових доповідей, проведенням соціальної, виховної, профілактичної роботи, а також ресоціалізацією осіб, до яких застосовано пробацію.

Також потребують доопрацювання положення Проекту закону України «Про пробацію» щодо можливості застосування пробації одночасно із призначенням покарання у вигляді громадських і виправних робіт.

Необхідно враховувати, що застосування до засуджених осіб кримінального покарання є найсуворішим засобом державного примусу. Суд відповідно до положень ст. 65 КК України призначає покарання, враховуючи особу винного, обставини, що пом'якшують (обтяжують) покарання. Якщо суд призначив підсудному певне покарання, то він визнав це покарання достатнім для виправлення засудженого та забезпечення неможливості вчинення ним нових злочинів.

Зважаючи на це, застосування пробації до осіб, яким призначене покарання у вигляді виправних або громадських робіт, є юридично невмотивованим. Прийняття запропонованих законопроектів змін погіршить становище осіб, яким призначатиметься покарання у вигляді громадських або виправних робіт, що є порушенням Конституції України.

Викликає певні заперечення і пропозиція ввести в обіг термін «ювенальна пробація» щодо пробації, яка застосовуватиметься до неповнолітніх. Це не узгоджується з термінологією, яка використовується в розділі 15 Загальної частини КК України, де йдеться про особливості кримінальної відповідальності та покарання неповнолітніх. Із метою дотримання термінологічної єдності з КК України більш доречно вживати термін «пробація неповнолітніх».

Із січня 2010 р. у країнах-членах Ради Європи діє стандарт організації діяльності національних служб пробації країн-членів – Європейські правила пробації (*European Probation Rules*). Ці правила відображають останні тенденції у погляді на сутність покарання, його мету та філософію поведіння зі злочинцями. Вони акумулювали досвід, накопичений у багатьох європейських країнах у сфері боротьби із злочинністю впродовж декількох століть. Створення в Україні національної системи пробації має відбуватися саме на основі Європейських правил пробації.

Висновки

На наше глибоке переконання, одним із найпрогресивніших шляхів модернізації вітчизняної системи кримінально-виконавчої служби є створення за зразком європейських країн окремого державного комплексного правового інституту – національної служби пробації. При цьому необхідно враховувати Європейські правила пробації, визначальними принципами яких є такі [1]:

- пріоритетність встановлення позитивних відносин із клієнтом пробації для зниження рецидивної злочинності через встановлення позитивних відносин зі злочинцями. При цьому головний наголос робиться не на здійсненні нагляду (контролю), а на досягненні реабілітації через проведення роботи зі злочинцями, яка спрямована на надання їм допомоги та заохочення вести законслухняне життя;

- будь-яке обмеження людських прав злочинця застосовується лише в такому обсязі, який обумовлюється тяжкістю його злочину та безпеками, які він представляє на цей момент. При цьому, якщо злочинець представляє суттєву небезпеку, яка прямо не пов'язана з його злочином, за який його було засуджено, виправна робота з цією безпекою має ґрунтуватися на інших засадах, зокрема через надання психіатричної допомоги;

- діяльність служби пробації має провадитися без дискримінації злочинця за будь-якою ознакою (стать, раса, колір шкіри, мова, релігія, фізичні вади, статева орієнтація, політичні погляди, національне та соціальне походження, належність до етнічних меншин, наявність власності, місце народження тощо). При цьому принцип недискримінації вимагає, щоб служби пробації повною мірою враховували індивідуальні характеристики, обставини та потреби злочинців, поводитися з ними справедливо та чесно. При цьому успіх реабілітаційного впливу на злочинців напряму залежить від індивідуалізації такого впливу;

- Європейські правила пробації наголошують на тому, що необхідно прагнути, по можливості, до отримання добровільної згоди злочинців щодо співпраці з апробаційним персоналом як запоруки перевиховання останніх;

- статус служби пробації, її функції та обов'язки, так само як і відносини з органами державної та місцевої влади, а також іншими структурами й організаціями мають бути визначені спеціальним законом;

- функція пробації має обов'язково залишатися в компетенції та під безпосереднім

контролем з боку держави, навіть якщо окремі пробаційні послуги надаються громадськими організаціями чи волонтерами;

- служба пробації має діяти в безпосередньому співробітництві з іншими державними або приватними організаціями та місцевими громадами задля сприяння соціалізації злочинців. Європейські правила пробації особливо наголошують на соціальному включенні як найголовнішому принципі роботи служб пробації;

- Європейські правила пробації базуються на ідеї, що на національному рівні повинні існувати доступні, незалежні та дієві процедури подання скарг на діяльність служби пробації. Остання має бути підзвітною не лише органам влади, а й клієнтам, які отримують пробаційні послуги. Користувачі пробаційних послуг повинні бути повно поінформовані щодо механізмів оскарження дій (чи бездіяльності) апробаційного персоналу;

- служба пробації має піддаватися регулярному державному інспектуванню та незалежному моніторингу. Цей моніторинг може забезпечуватися урядовими інспекторами, омбудсменом, правозахисними організаціями тощо. Оцінка діяльності служби пробації може надаватися як у контексті оцінки загальної ситуації, так і в контексті оцінки індивідуальних справ;

- державна влада повинна опікуватися посиленням результативності пробаційної роботи шляхом заохочення проведення відповідних наукових досліджень. Такі дослідження мають бути ретельними, незалежними та проводитися авторитетними університетами й науковими центрами, а їхні результати мають бути відкритими широкому загалу;

- національна служба пробації повинна регулярно й цілеспрямовано інформувати засоби масової інформації та громадськість щодо своєї діяльності неконфіденційною інформацією з метою формування кращого розуміння своєї ролі та цінності для суспільства.

Стосовно перспектив подальших розвідок необхідно відзначити таке. Європейські правила пробації становлять лише один зі стандартів Ради Європи у сфері виконання покарань і поведження зі злочинцями. Їх застосування має відбуватися комплексно, разом з іншими документами Ради Європи.

Як свідчить світова практика, впровадження в Україні системи пробації дасть змогу досягти зменшення чисельності осіб, засуджених до покарань у вигляді обмеження або позбавлення волі на певний строк, а також суттєво зменшити державні витрати на утримання СІЗО та установ виконання

покарань. Крім того, є всі підстави очікувати зниження рівня рецидивної злочинності у нашій державі завдяки вдосконаленню системи нагляду та впровадженню соціально-виховної

роботи з особами, звільненими від відбування покарання з випробуванням, та засудженими до покарань, не пов'язаних із позбавленням волі.

Список використаних джерел

1. *Draft Recommendation CM/Rec (2010)...of the Committee of Ministers to member states on the Council of Europe probation rules. Commentary. European Committee on Crime Problems (CDPC). CM (2009) 187 add 3. 15 December 2009.*

2. *Букалов О.* Кримінально-виконавча система у І пів. 2013 р. : статистика // Веб-сайт громадської правозахисної організації «Донецький Меморіал». – 2013. – 28 жовтня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrprison.org.ua/statistics/1376062438>

3. *Головка Л.* Шляхи реформування Державної кримінально-виконавчої служби України / Л. Головка // Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України. – 2013. – 12 жовтня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/21953>

4. *Загальна характеристика Державної кримінально-виконавчої служби України* // Офіційний веб-сайт Державної пенітенціарної служби України. – 2013. – 11 жовтня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kvs.gov.ua>

5. *Про схвалення Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України* : указ Президента України від 8.11.2012 р. № 631/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/631/2012>

6. *Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина.* – 2013. – 28 жовтня. – К., 2013. – 398 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ombudsman.gov.ua/images/stories/062013/Dopovid_062013.pdf

7. *Ягунов Д. В.* Чи можна продавати «право карати»? (філософсько-правовий аналіз феномена в'язничної приватизації) / Д. В. Ягунов // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – Вип. 59. – С. 97–105.