

УДК 342:343.8

Сіренко К. Ю.,

кандидат економічних наук,

доцент кафедри економіки та соціальних дисциплін,

Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна

НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ ТА ПРИВЕДЕННЯ ЇЇ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

На підставі аналізу наукових поглядів учених і норм чинного законодавства України визначено шляхи вдосконалення системи виконання покарань, створення спеціалізованих держустанов у сфері режиму, медицини та пробації. Наведено основні проблеми вітчизняних установ виконання покарань. Запропоновано заходи з протидії корупції серед персоналу, підвищення ефективності протидії злочинності та забезпечення належного правопорядку в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах.

Ключові слова: реформування, пенітенціарна система, виконання покарань, концепція, пробація, Міністерство юстиції України.

Постановка проблеми. Організація та підтримання на належному рівні функціонування системи виконання покарань є одним з ключових завдань сучасної держави, важливим показником її спроможності забезпечувати захист прав людини як найвищої соціальної цінності. А тому актуальним є дослідження основних аспектів системи виконання покарань, що, без сумніву, позитивним чином вплине як на покращення діяльності органів й установ виконання покарань, так і на ефективність адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань.

Актуальними та не вирішеними залишаються питання соціально-правових, психологічних та організаційно-технічних аспектів управлінських проблем у діяльності спеціально створених апаратів та спеціально призначених посадових осіб щодо упорядкування системи органів і установ виконання покарань, забезпечення її оптимального функціонування і розвитку з метою ефективного вирішення завдань з реалізацією єдиної державної політики у сфері виконання кримінальних покарань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні питання щодо управління органами й установами виконання покарань досліджували у своїх наукових працях такі вчені, як:

Аніщенко В. О., Богатирьов І. Г., Галай О. В., Гончаренко О. Г., Гречанюк С. К., Дрозд О. Ю., Зливко С. В., Іваньков І. В., Пташинський О. Б., Ребкало М. М., Степанюк А. Х., Трубников В. М., Ягунов Д. В. та інші.

Мета статті – визначити напрямки реформування системи управління органами й установами виконання покарань та приведення її до європейських стандартів.

Виклад основного матеріалу. Наприкінці 2015 року Міністерство юстиції України оголосило 2016 рік роком реформування пенітенціарної системи. Не можна сказати, що подібні заклики були чимось новим. Так, ще майже 10 років тому Міністерство юстиції України також наголошувало, що «реформування кримінальної юстиції та системи відбування покарань визначено Міністерством юстиції одним із головних пріоритетів на 2009 рік».

18.05.2016 року Міністерством юстиції України було прийняте рішення, за яким ліквідувалася Державна пенітенціарна служба України як центральний орган виконавчої влади, та встановлено, що Міністерство юстиції є правонаступником Державної пенітенціарної служби України в частині реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації [9].

Міністерство юстиції України, поспіхом ліквідувавши ДПтС, так і не надало чіткого, прозорого й послідовного програмного документа реформування пенітенціарної системи України, так само як і фінансово-економічного, кримінологічного та соціологічного обґрунтування кожного напрямку реформування.

У багатьох країнах нині проводиться реформа пенітенціарної системи. Для збалансування норм кримінально-виконавчого законодавства України можна врахувати швейцарський досвід. У Швейцарії реформу пенітенціарної системи супроводжував слоган: «Яким ви хочете побачити сусіда, який повернувся з місць позбавлення волі?» Чи таким, що страшно буде виходити з дверей квартири? Ні. Ми його хочемо бачити нормальним членом суспільства, який повернувся, усвідомив те, що зробив, пройшов шлях каяття і переосмислив себе.

Під час перебування і до звільнення засудженого у в'язниці Швейцарії робота персоналу стосовно особи зосереджена на трьох напрямках: здоров'я засудженого, житлові умови піс-

ля звільнення, ситуація з роботою після звільнення (на думку персоналу в'язниці, це є основні потреби особи, які впливають на рецидив злочину в разі їх невирішення).

Вартість утримання одного засудженого на день становить від 230 до 640 швейцарських франків (від 1 840 до 5 120 грн) [3]. Заробітна плата молодшого інспектора з охорони і нагляду в середньому становить 5 тис. швейцарських франків (40 тис. грн) на місяць, за мінімальної по країні – близько 3 тис. швейцарських франків. Заробітна плата персоналу нараховується в однаковому обсязі щомісячно залежно від посади.

Якщо згадати вітчизняний досвід, то з часів Радянського Союзу ніхто взагалі в систему «не заглядав». Чимало приміщень використовують тривалий час, вони не пристосовані до нинішніх умов. Наприклад, будівлі Львівського слідчого ізолятора майже 400 років. Найстаріша будівля – 1614 року побудови. Лук'янівське СІЗО – 1859 року. На будівництво в Україні нових слідчих ізоляторів може знадобитися понад 150 млн доларів. Згідно з даними Міністерства юстиції України, лише 2 % будівель відповідають міжнародним стандартам.

В усталеній світовій практиці будівництво нового СІЗО обходиться приблизно в 10 тис. дол. на одного ув'язненого. Враховуючи, що вартість праці і будматеріалів у нас трохи менша – близько 8 тис. дол. Сьогодні в СІЗО перебуває близько 19 тисяч ув'язнених. Перемножимо – і отримаємо 152 млн дол.: стільки треба витратити на будівництво нових СІЗО.

Отже, на сьогодні основними проблемами вітчизняних установ виконання покарань є такі:

1) незмінність стандартів функціонування установ виконання покарань упродовж 75 років;

2) незмінність структури управління пенітенціарною системою України впродовж усього періоду незалежності;

3) різке скорочення кількості ув'язнених в Україні (в тому числі завдяки дії «закону Савченка»);

4) аварійний стан окремих установ та слідчих ізоляторів;

5) відсутність дієвої служби пробації в Україні, яка б могла нарешті побороти начебто високий рівень рецидивізму серед засуджених осіб;

6) крайня мілітаризація пенітенціарної системи в найширшому розумінні, що справляє негативний вплив на стан психологічної роботи із засудженими, ресоціалізаційні зусилля персоналу та громадськості в самих інституціях та якість соціальної адаптації «інституційних» засуджених після відбування покарання;

7) крайня консервативність та реакційність мислення більшості офіцерів та службовців пенітенціарної служби (які є, на думку Мін'юсту, надзвичайно корумпованими), що, в свою чергу, виключає появу на службі людей, які мислять прогресивно, та гальмує всі можливі реформи;

8) неефективне управління пенітенціарною системою через крайню бюрократичність на рівні центрального апарату та обласних управлінь.

У розпорядженні Уряду № 654 від 13 вересня 2017 року [3] схвалено концепцію реформування пенітенціарної системи України, яка передбачає прийняття комплексного закону «Про пенітенціарну систему», що допоможе врегулювати ті питання, які неможливо вирішити підзаконними актами. Згідно з даними Міністерства юстиції за 8 місяців 2017 року було розроблено понад 70 актів Уряду та 25 наказів та інструкцій, які приводять у відповідність до міжнародних стандартів наше законодавство у цій сфері.

Кабінет Міністрів доручив Міністерству фінансів передбачити 730 млн гривень на заходи з реформування пенітенціарної системи в 2017 році, 6,5 млрд гривень – у 2018 році, 7,9 млрд гривень – у 2019 році і 8,5 млрд гривень – у 2020 році [3].

Зокрема, Мінфіну доручено передбачити під час внесення змін у закон «Про Державний бюджет на 2017 рік» окремо від загального обсягу фінансування потреб, передбачених Міністерству юстиції на 2017 рік для пенітенціарної системи, додаткове фінансування заходів щодо подальшого її реформування в сумі 730 млн гривень.

Крім того, доручено передбачати у 2018–2020 роках додаткове фінансування реформування пенітенціарної системи в розмірі: в 2018 році – 6 451 100 000 грн, в 2019 році – 7 921 500 000 грн, у 2020 році – 8 498 100 000 грн від потреб, передбачених в основних напрямках бюджетної політики на відповідні роки [3].

Уряд також підтримав створення в системі виконання покарань трьох нових спецустанов, які виконуватимуть специфічні функції, не властиві Міністерству. Буде створена «Адміністрація державної кримінально-виконавчої служби». Це невеликий мілітаризований орган, який у рамках реформи державної служби виділено з цивільного Міністерства. Також на базі Департаменту пробації буде сформовано Державну установу «Центр пробації», яка реалізовуватиме пробаційні програми. Третьою юридичною особою стане «Центр охорони здоров'я».

З початку 2017 року в пенітенціарних закладах були здійснені деякі заходи для того, щоб забезпечити освітою ув'язнених. Зокрема, шкільну освіту здобули 4500 ув'язнених, а професійно-технічну – 7400. Півтори тисячі ув'язнених отримали паспорти, а понад 4000 – реєстраційний номер платника податків [10].

Важливим засобом економії державних коштів стане запланована оптимізація установ відбування покарань. Для економії бюджетних коштів було запропоновано Міністерством юстиції законсервувати 13 установ, які наповнені від 8 до 44 %. Це рішення дасть можливість вже 2018 року зекономити понад 70 млн грн бюджетних коштів [1].

Отже, аналіз вищенаведених даних свідчить про те, що сьогодні Міністерство юстиції України наділено дуже широким колом повноважень у сфері здійснення виконавчої влади, які в тому числі пов'язані зі здійсненням управління органами й установами виконання покарань, а також реалізацією державної політики у сфері виконання кримінальних покарань загалом.

Однак, на нашу думку, ситуація, що склалася, має багато негативних аспектів, серед яких можуть бути названі принаймні декілька основних.

По-перше, Міністерство юстиції України буде на власний розсуд розпоряджатися бюджетними коштами, спрямованими на утримання органів та установ виконання кримінальних покарань. Такий стан справ може спричинити як великі корупційні ризики, так і неефективність розподілу та використання фондів коштів.

По-друге, ліквідацію ДПтС України ми вважаємо поспішним кроком, оскільки сьогодні не можна говорити про якісь значні успіхи або ж успіхи взагалі в контексті ліквідації Державної ви-

конавчої служби країни та Державної реєстраційної служби. Вважаємо, що, перш ніж ліквідувати ДПтС України, необхідно було повноцінно налагодити роботу Міністерства юстиції України у сферах, що перейшли до нього внаслідок ліквідації Державної виконавчої служби України та Державної реєстраційної служби України. Нині Мін'юст виконує невластиві йому функції: безпосередньо керує сотнями в'язниць; підприємств, на яких працюють в'язні; медичних закладів, у яких вони лікуються тощо. При цьому необхідно не просто налагодити таку роботу, а й вийти на новий рівень функціонування цього відомства, коли можна говорити про певні позитивні здобутки, про підвищення ефективності такої роботи.

На ефективність виконання завдань системи управління органами й установами виконання покарань дуже негативно впливає плінність кадрів, пов'язана з низькою заробітною платою персоналу органів установ виконання покарань, слідчих ізоляторів і підприємств установ виконання покарань, низьким рівнем соціальної захищеності персоналу та пенсіонерів Державної кримінально-виконавчої служби України та членів їхніх сімей, що робить професію непрестижною та створює умови для виникнення корупційних ризиків, а також недостатня чисельність персоналу зі спеціальною освітою та нерозвиненість системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу установ виконання покарань і слідчих ізоляторів [10].

Вирішення цієї проблеми планується завдяки перегляду чисельності управлінського персоналу в окремих органах виконання покарань у бік їх зменшення, але залишається незмінна чисельність персоналу установ виконання покарань. При цьому заробітна плата персоналу органів та установ виконання покарань повинна зрости на 45–50 %.

Сьогодні фактично відсутній нормативно-правовий акт, положення якого визначали б конкретні напрями вдосконалення системи управління органами й установами виконання покарань, а також конкретні заходи, спрямовані на реалізацію таких напрямків. Звичайно, певною мірою вищенаведені напрями згадуються в зазначеній нами раніше Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України,

що затверджена указом Президента України від 8 листопада 2012 року № 631/2012 [8]. При цьому слід зазначити, що положення цієї Концепції сьогодні вже є застарілими в частині суб'єктів правовідносин у системі управління органами й установами виконання кримінальних покарань. Зокрема, в цьому нормативно-правовому акті мова про ліквідацію Державної пенітенціарної служби взагалі не йде і цей центральний орган виконавчої влади розглядається як такий, що повноцінно функціонує. А тому вважаємо за необхідне терміново оновити вищенаведену Концепцію в частині зміни її положень щодо системи управління органами й установами виконання кримінальних покарань.

Висновки. Жодні зовнішні переміщення без належного фінансування Державної кримінально-виконавчої служби, високого рівня оплати й захищеності її працівників, безумовного дотримання прав засуджених і людяного ставлення до них не приведуть до реального реформування Державної кримінально-виконавчої служби України. Це доведено 20-річним досвідом попередніх безуспішних спроб.

Отже, реформування пенітенціарної системи необхідно здійснювати за такими напрямками:

1. Удосконалення законодавства, що регламентує діяльність Державної кримінально-виконавчої служби.

2. Оптимізація структури органів Державної кримінально-виконавчої служби, системи функціонування установ виконання покарань та слідчих ізоляторів, штатної чисельності персоналу зазначеної Служби та підвищення ефективності його діяльності в умовах реалізації нової політики державного управління.

3. Створення Адміністрації Державної кримінально-виконавчої служби України як територіального органу Мін'юсту зі статусом юридичної особи, в якому акумулювати повноваження, зокрема, щодо організації діяльності воєнізованих формувань та організації охорони та режиму, організації та контролю за виконанням вироків суду та інших судових рішень і застосуванням передбачених законом засобів виправлення засуджених, організації і контролю оперативно-розшукової діяльності органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів, з підпорядку-

ванням Адміністрації усіх міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації Мін'юсту.

4. З метою створення повноцінної системи пробації, здатної забезпечити баланс між безпекою суспільства, запобігання злочинам та запобігання вчиненню злочинів/реабілітації правопорушників пропонується ліквідувати Департамент пробації Мін'юсту, структурні підрозділи з питань пробації міжрегіональних управлінь та утворити єдину державну установу «Центр пробації» з підпорядкуванням їй уповноважених органів з питань пробації, що надасть можливість удосконалити організаційну структуру, механізм використання фінансових, матеріальних та технічних умов функціонування органів пробації для ефективного використання поставлених завдань:

- оптимізація мережі установ виконання покарань та їх підприємств, забезпечення їх ефективного функціонування та прибутковості (рентабельності) виробничої діяльності. Утримання напівпорожніх колоній з низьким рівнем технічної оснащеності та незадовільним матеріально-побутовим забезпеченням засуджених до позбавлення волі вимагає прийняття управлінських рішень щодо їх оптимізації. Це дало б змогу зменшити кількість установ виконання покарань, скоротити значну чисельність їх персоналу, а вивільнені ресурси спрямувати на переоснащення інших установ, що забезпечило б створення належних умов тримання засуджених [6];

- здійснити заходи щодо консервування установ виконання покарань, в яких відбувається значне скорочення кількості засуджених;

- провести капітальний ремонт існуючих (що перебувають в аварійному стані) та побудувати нові сучасні слідчі ізолятори та установи виконання покарань, зокрема, за допомогою проведення конкурсів із залученням приватних партнерів у рамках реалізації засад державно-приватного партнерства;

- удосконалити організаційно-штатну структуру слідчих ізоляторів та установ виконання покарань з метою раціонального розподілу функцій і повноважень між суб'єктами виконання покарань;

- упровадити в діяльність органів, установ виконання покарань і слідчих ізоляторів сучасні інформаційні технології, зокрема, створити комплексний електронний реєстр засуджених і осіб, узятих під варту, а також суб'єктів пробації;

- вжити заходів для підвищення престижності служби в органах і установах Державної кримінально-виконавчої служби, зокрема, завдяки підвищенню заробітної плати працівникам та грошовому забезпеченню осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби, забезпеченню їх житлом, соціальним захистом.

Також необхідно вирішити питання щодо забезпечення ефективного використання земельних ділянок та державного майна установ, які тимчасово не використовуються. У зв'язку з цим одним із дієвих способів ефективного управління державним майном є вивчення питання щодо передачі його в оренду, перевагами якої насамперед може бути те, що оренда не приводить до зміни власника, відповідно право власності на майно залишається у держави.

Також, враховуючи можливість проведення поточного та капітального ремонту орендарем, оплати комунальних послуг, досить важливим є і зменшення витрат самого власника (держави) на утримання такого майна.

На сьогодні система Державної кримінально-виконавчої служби налічує 138 підприємств, три з яких розташовані на тимчасово окупованій території України і 24 на території населених пунктів, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження [3].

Слід зазначити, що станом на 1 червня 2017 р. дебіторська заборгованість підприємств становить 106 178 тис. гривень, кредиторська заборгованість – 266 207 тис. гривень [3].

З метою протидії виявам корупції серед персоналу, підвищення ефективності протидії злочинності та забезпечення належного правопорядку в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах необхідно:

- забезпечити взаємодію з правоохоронними органами, які провадять оперативно-розшукову діяльність або кримінальне провадження, у розкритті, припиненні та запобіганні злочинам та

забезпеченні всебічності та об'єктивності розслідування в кримінальному провадженні;

- запровадити переатестацію старшого начальницького складу, посилити контроль за комплектуванням ключових посад органів і установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, добором та навчанням кандидатів до призначення на зазначені посади;

- забезпечити якісним речовим майном осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби, зокрема, забезпечити територіальні (міжрегіональні) воєнізовані формування Державної кримінально-виконавчої служби сучасним озброєнням, спеціальними засобами, індивідуальними засобами захисту та засобами активної оборони;

- поліпшити роботу оперативних підрозділів із запобігання і виявлення злочинів, втеч і самовільних залишень місць відбування покарання засудженими, а також злочинів, пов'язаних з незаконним обігом наркотичних речовин;

- запровадити сучасні і модернізувати наявні технічні засоби охорони, в тому числі систем відеоспостереження, в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах;

- запровадити в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах сучасні технічні засоби нагляду, які б відповідали вимогам безпеки суспільства та гарантували безпеку персоналу та засуджених, у тому числі у виправних центрах, виправних колоніях мінімального рівня безпеки з полегшеними умовами тримання, а також в уповноважених органах пробації;

- організувати цілодобове відеоспостереження та створити багаторівневу систему відеомоніторингу з метою зменшення впливу людського фактора, оптимізувати охорону установ виконання покарань і слідчих ізоляторів, запобігання вчиненню злочинів і порушень порядку відбування покарань;

- замінити застарілу телекомунікаційну техніку та засоби зв'язку;

- забезпечити приведення умов тримання осіб, узятих під варту, та засуджених у відповідність до вимог Європейських пенітенціарних правил, створення умов тримання, які не порушують гідність людини, а також недопущення порушень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Список використаних джерел

1. Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2016 р. № 343. *Офіційний вісник України*. 2016. № 42. С. 1578.
2. Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України / Державна пенітенціарна служба України. URL: <http://www.kvs.gov.ua/>.
3. Концепція реформування (розвитку) пенітенціарної системи України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2017 р. № 654-р. *Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України*. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control>.
4. Питання Міністерства юстиції: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 березня 2016 р. № 150. *Офіційний вісник України*. 2015. № 28. С. 792.
5. Питання Міністерства юстиції: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 697-р. *Урядовий кур'єр*. 2016. № 184.
6. Питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 січня 2015 р. № 17. *Офіційний вісник України*. 2015. № 6. С. 127.
7. Про затвердження Державної цільової програми реформування Державної кримінально-виконавчої служби на 2013-2017 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2013 р. № 345. *Офіційний вісник України*. 2013. № 38. С. 1341.
8. Про Концепцію державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України: Указ Президента України від 8 листопада 2012 р. № 631/2012. *Офіційний вісник України*. 2012. № 87. С. 3531.
9. Про ліквідацію територіальних органів управління Державної пенітенціарної служби та утворення територіальних органів Міністерства юстиції: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2016 р. № 348. *Офіційний вісник України*. 2016. № 44. С. 1620.
10. Розширення шляхів правової просвіти засуджених та суб'єктів пробації / Державна кримінально-виконавча служба України. URL: <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/>.

Сиренко К. Ю.

НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ И ПРИВЕДЕНИЯ ЕЕ К ЕВРОПЕЙСКИМ СТАНДАРТАМ

На основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины определены пути совершенствования системы исполнения

ния наказаний, создание специализированных госучреждений в сфере режима, медицины и probation. Приведены основные проблемы отечественных учреждений исполнения наказаний. Предложены меры по противодействию коррупции среди персонала, повышение эффективности противодействия преступности и обеспечения надлежащего правопорядка в учреждениях исполнения наказаний и следственных изоляторах.

Ключевые слова: реформирование, пенитенциарная система, исполнение наказаний, концепция, probation, Министерство юстиции Украины.

Syrenko K. Yu.

AREAS OF REFORMING THE SYSTEM OF EXECUTION OF SENTENCES AND BRINGING IT TO EUROPEAN STANDARDS

The organization and maintenance of the proper functioning of the penitentiary system is one of the key tasks of the modern state, an important indicator of its ability to ensure the protection of human rights as the highest social value. On the basis of the analysis of scientific views of scientists and the norms of the current legislation of Ukraine, ways of improving the system of execution of sentences, the creation of specialized state institutions in the field of regime, medicine and probation are determined. It is stressed that today the penal institutions and institutions are in a state of significant reform, which affects the management system. A swiss experience has been offered to balance the norms of the Ukrainian criminal-law system, where the work of the staff in relation to the person focuses on three areas: the health of the convict, living conditions after release, the situation with the post-release work.

The main problems of domestic penitentiary institutions are presented. Many premises are used for a long time, they are not adapted to the present conditions.

It has been determined that the Ministry of Justice of Ukraine has a very wide range of powers in the sphere of implementation of executive power, including those related to the implementation of the administration of penitentiary institutions and institutions, as well as the implementation of state policy in the field of execution of criminal penalties.

The Ministry of Finance is charged with providing for amendments to the law "On the State Budget for 2017" separately from the total financing needs for the Ministry of Justice for 2017 for the penitentiary system, additional financing of measures for its further reformation/

Proposed measures to combat corruption among the personnel, increase the effectiveness of counteracting crime and ensure proper law and order in penitentiary institutions and investigative detention facilities.

Key words: reformation, penitentiary system, execution of punishment, concept, probation, Ministry of Justice of Ukraine.