

УДК 342.531.42(477)

О.І. БОГАТИРЬОВА, канд. юрид. наук,
Харківський національний університет внутрішніх справ

ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ДЕЯКИХ ПИТАНЬ УКАЗУ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ «ПРО КОНЦЕПЦІЮ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ»

Ключові слова: Державна кримінально-виконавча служба України, Державна пенітенціарна служба України, державна політика, реформування

У діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України (далі – ДКВС) відмічають існування проблем, про що свідчать, у першу чергу, фактичні та статистичні дані, доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також доповіді авторитетних міжнародних інституцій – Комітету ООН проти катувань, Комітету ООН з прав людини, Європейського комітету з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню, рішення Європейського суду з прав людини у справах проти України.

Зокрема, до сучасних проблем у функціонуванні ДКВС відносяться: перевантаженість установ виконання покарань та слідчих ізоляторів; незадовільні умови тримання засуджених та осіб, узятих під варту, в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах (неналежні кількість та якість продуктів харчування, медична допомога, умови перевезення, нестача денного світла та свіжого повітря, невиправдані режимні обмеження

тощо); невідповідність норми жилої площі на одного засудженого та осіб, узятих під варту, нормам національного законодавства та європейським стандартам; частина режимних корпусів у слідчих ізоляторах перебуває у незадовільному технічному або навіть аварійному стані та не придатна для тримання 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; незадовільний стан інженерно-технічних засобів охорони та спеціальної техніки, що експлуатуються понад 40 років; незабезпеченість засуджених, хворих на соматичні та психічні захворювання належною медичною допомогою, поширення серед засуджених інфекційних хвороб, насамперед туберкульозу та ВІЛ/СНІДу; заклади охорони здоров'я Державної кримінально-виконавчої служби України не відповідають вимогам державних будівельних норм, в установах виконання покарань не забезпечується санітарне та епідемічне благополуччя; понад 80 відсотків медичного обладнання вичерпало свій ресурс і морально застаріло; низький рівень організації соціально-виховної та психологічної роботи; непоодинокі випадки суїцидів в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах, пенітенціарний рецидив; критичний стан сфери виробничої діяльності підприємств установ виконання покарань; невідповідністю матеріально-технічної бази та чисельності персоналу кримінально-виконавчої інспекції обсягу покладених на неї завдань і функцій; плінність кадрів тощо. Всі вище вказані проблеми можна підкреслити однією червоною рисою – матеріальне забезпечення пенітенціарної системи України. Зазначені труднощі у кримінально-виконавчій системі накопичувалися десятиріччями, й їх вирішення потребує значного проміжку часу та непростиhiх зусиль з боку керівництва і персоналу системи.

А тому, схвалена Указом Президента

України Концепція державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України» від 08.11.2012 р. № 631/2012, є підтвердженням спрямування державної політики на вирішення першочергових проблемам, що потребують розв'язання у діяльності Державної кримінально-виконавчої служби [1].

До речі, питання щодо усунення ідентичних проблем підіймалися й у попередніх схожих документах – наприклад, у Програмі подальшого реформування та державної підтримки кримінально-виконавчої системи на 2002–2005 роки; Державній програмі покращення умов тримання засуджених та осіб, узятих під варту, на 2006–2010 роки; Концепції реформування Державної кримінально-виконавчої служби України, затвердженої Указом Президента України від 25.04.2008 р. [2].

Практично всі урядові програми та концепції, спрямовані на реформування вітчизняної кримінально-виконавчої системи, не досягли своєї мети внаслідок відсутності комплексного підходу та цілісної стратегії, а також недостатнього фінансування та неефективного використання виділених державних коштів. Тому метою статті є правовий аналіз деяких питань Указу Президента України «Про Концепцію державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України» та розгляду ключових проблем, які виникають на сучасному шляху діяльності служби.

Відповідно до Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України (далі – Концепція), Кабінету Міністрів України було доручено розробити та затвердити у чотиримісячний строк державну цільову програму щодо реалізації зазначеної Концепції. На жаль, цей строк закінчився 8 лютого, а така програма досі не була розроблена. Хоча, відповідно до Плану першочергових заходів щодо інтеграції України до ЄС на 2013 рік, [3], який містить 71 захід, станом на 12.03.2013 р. вже виконано шість із них, се-

ред яких: розроблено та подано на розгляд Кабінету Міністрів проект державної цільової програми з реалізації Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України [4]. Але станом на 10.04.2013 р., ця програма не затверджена.

Одночасно з цим треба пам'ятати, що реалізовувати дану Концепцію має не лише ДПтС, оскільки, Концепція визначає не просто реформування ДКВС, а державну політику, яка спроможна буде удосконалити всю службу, тобто цілеспрямовану діяльність органів державної влади стосовно комплексу питань визначених Концепцією.

Тому відсутність державної цільової програми по реалізації Концепції затримує процес її втілення – не сформована на державному рівні взаємоузгоджена, комплексна система координації діяльності та відповідальності центральних та місцевих органів виконавчої влади, яка би була спрямована на ефективне вирішення нагальних соціальних та правових проблем, передбачених Концепцією, таких, наприклад, як: «нерозвиненість механізму застосування системи запобіжних заходів, альтернативних триманням під вартою; поширеність практики надання судами переваги покаранням у виді позбавлення волі; питання облаштування у протитуберкульозних закладах спеціальних місць для тримання узятих під варту осіб, які хворі на туберкульоз; недостатній рівень фінансування, тощо».

Вирішити ці проблеми, передбачені Концепцією, ДПтС своїми силами та ресурсами не в змозі, але затвердження державної цільової програми вкрай необхідно, вона надасть змогу забезпечити комплексний підхід до розв'язання анонсованих у Концепції проблем, встановить строки їх подолання, відповідальних осіб (відомств), сприятиме можливості здійснення контролю за ходом виконання програми, а найголовніше – деталізує механізм їх вирішення, з визначенням чіткого кола необхідних заходів і засобів та проміжних цілей, завдяки яким планується

досягти бажаний результат.

До речі, Концепцією про реформування ДКВС від 25.04.2008 р. Кабінет Міністрів України був також зобов'язаний розробити та затвердити Комплексну цільову програму реформування Державної кримінально-виконавчої служби України, але, на місяць швидше – у тримісячний строк. На це Кабінет Міністрів України відреагував лише схваленням Концепції такої програми, але ось саму державну цільову програму, як і в нинішній аналізованій Концепції 2012 р., не затвердив.

До того ж, порівнявши Концепції 2008 і 2012 років, суттєвих відмінностей, ми не побачили, але виявили масштабність і грандіозність намірів Концепції 2012 р., а саме: «будівництво нових та реконструкцію існуючих слідчих ізоляторів; технічне переоснащення і реконструкцію установ виконання покарань; впровадження сучасних технологій з метою створення багаторівневої системи централізованої охорони та відеомоніторингу, забезпечення установ виконання покарань і слідчих ізоляторів санітарними автомобілями; удосконалення принципів діяльності підприємств установ виконання покарань, і що важливо, забезпечення належного рівня наукового супроводження діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України».

З економічною ситуацією в країні дані перспективи можуть залишитися на папері. Зокрема, Державна програма покращення умов тримання засуджених та осіб, взятих під варту, на 2006–2010 роки, затверджена Постановою Уряду від 03.08.2006 р. № 1090, була фактично провалена через недостатнє фінансування, яке склало всього 5,7 % від запланованих обсягів.

Незважаючи на те, що протягом останніх років поступово збільшується обсяг фінансування кримінально-виконавчої системи, на 2012 рік Державній пенітенціарній службі України були встановлені видатки по загальному фонду державного бюджету в сумі 2,6 млрд. грн., що забезпечило розрахункову потребу лише на 35,4 %. А тому, розв'язання

проблеми достатнього матеріального забезпечення пенітенціарної системи є першочерговою для ДКВС. Разом із цим, як свідчать фактичні дані роботи органів і установ виконання покарань, керівництво ДПтС вживає заходи щодо поліпшення стану справ, виходячи з існуючих можливостей.

Розпочатий курс на об'єднання науки і практики у діяльності ДКВС, на нашу думку, є суттєвим досягненням Державної пенітенціарної служби України. Необхідно відмітити, що до 2010 року науковий супровід діяльності ДКВС взагалі був відсутній. Нині структура системи наукових досліджень ДПтС включає в себе:

- наукову раду ДПтС, як дорадчо-консультативний орган, з науково-експертною радою у своєму складі;
- науково-дослідний центр з проблем Державної кримінально-виконавчої служби України Інституту кримінально-виконавчої служби, як безпосередній виконавець наукових замовлень із 3-ма науково-дослідними лабораторіями у своєму складі;
- центр компетентності Білоцерківського училища професійної підготовки персоналу, який планується передати до складу науково-дослідного центру Інституту як науково-дослідну лабораторію.

У майбутньому передбачено створення Науково-дослідного інституту кримінально-виконавчої служби.

Наступне, що привертає увагу при аналізі Концепції, це те, що вона передбачає здійснення заходів по реформуванню Державної кримінально-виконавчої служби України протягом 2012–2017 років. Сама ж Концепція була схвалена Президентом 08.11.2012 р., тому доцільніше було би строками реалізації Концепції передбачити 2013–2018 роки.

Концепція 2012 р. визначила найгостріші проблеми Державної кримінально-виконавчої служби України, вказала на необхідності їх розв'язання, проте й попередні Концепції у сфері реформування пенітенціарної системи наголошували на їх існуванні. Але відрізняє останню Концепцію 2012 р.,

те, що вона також вказує й на причини недосягнення поставлених цілей у минулому, а також наслідки, до яких може призвести нехтування у вирішенні вказаних проблем, як приклад: «недостатній рівень фінансування заходів медико-санітарного обслуговування осіб, які тримаються в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах, не дає можливості проводити в необхідному обсязі протиепідемічні заходи, і як наслідок поширення серед засуджених інфекційних хвороб, насамперед туберкульозу та ВІЛ/СНІДу; низький рівень роботи кримінально-виконавчої інспекції, а отже, неефективність покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, і як наслідок, поширеність практики надання судами переваги покаранням у виді позбавлення волі, викликає перевантаженість установ виконання покарань та слідчих ізоляторів»

Однак із категоричною тезою Концепції, що «низький рівень роботи кримінально-виконавчої інспекції, призводить до неефективності покарань, не пов'язаних із позбавленням волі», погодитися однозначно не можна. Перш за все тому, що з 142 тис. засуджених, які перебували на обліку кримінально-виконавчої інспекції станом на 01.03.2013 р., лише близько 20 тисяч осіб, що відбувають покарання не пов'язані із позбавленням волі (із них: 10,3 тис. – позбавлені права займати певні посади або займатися певною діяльністю; 5,8 тис. – засуджені до громадських робіт; 3,1 тис. – засуджені до виправних робіт), і це по усій Україні у 697 підрозділах інспекції. Всі інші 122,88 тис. засуджених – звільнені від відбування покарання з випробуванням.

Але не можна категорично стверджувати про неефективність роботи кримінально-виконавчої інспекції, якщо до сих пір не розроблена комплексна система нерозривного моніторингу й оцінки її діяльності, що, на нашу думку, визначається ступенем виправлення засудженого.

Одразу ж виникає питання: як на практиці можна оцінити зміни особи, засудженої до покарання, не пов'язаного із позбавленням

волі? Однозначної відповіді на це питання не маємо, але присутнє розуміння того, що, у разі наділення кримінально-виконавчою інспекцією функцією підготовки досудової доповіді, що включає й соціально-психологічну характеристику особи, її працівник володітиме документальною основою для відслідковування процесу змін, що відбуваються чи ні, в особистості засудженого, та чи така особа не займається лише пристосуванням до умов відбування покарання, маючи на меті максимальну користь для себе, наприклад, як умовно-дострокове звільнення для осіб, засуджених до виправних робіт. Одночасно з цим, також необхідно розробити абсолютні показники, що відображатимуть ці зміни, й, що дуже важливо, сам механізм по досягненню таких змін.

На нашу думку, схвальних відгуків у Концепції потребують такі положення, як:

- запровадження сучасної моделі управління Державної кримінально-виконавчої служби України, у тому числі збільшення штатної чисельності центрального апарату, яка перебуває на рівні 1998 р. – 320 одиниць, незважаючи на збільшення функцій.

- забезпечення ДКВС кваліфікованим персоналом шляхом докорінної зміни системи підготовки і навчання пенітенціарного персоналу у базовому ВНЗ служби, підвищення рівня його мотивації з огляду на характер та обсяг роботи з урахуванням рекомендацій Європейських пенітенціарних правил;

- гуманізація умов тримання засуджених та осіб, узятих під варту, що, у першу чергу, передбачає реалізацію норм національного законодавства у бік збільшення житлової площі на одного засудженого з 3-х кв. метрів до 4-х кв. метрів, та проживання засуджених у гуртожитках з блочним (камерним) розміщенням шляхом архітектурної побудови вітчизняних пенітенціарних установ та їх технічного переоснащення;

- модернізація виробничої сфери підприємств установ виконання покарань сприятиме забезпеченням трудовою діяльністю усіх засуджених, закріпленню у них трудових на-

вичок як невід'ємної складової процесу ресоціалізації, а також відшкодуванню збитків заподіяних злочинами (загальна сума за виконавчими листами – понад 500 млн. грн.) [5, с.11–13].

Хоча у Концепції й наявна значна кількість нововведень, проте у цілому вона не вибудувала кардинально нового бачення реформування ДКВС; одночасно з цим, що є позитивом, відобразила всі насущні питання, які у найближчі п'ять років необхідно розв'язати у пенітенціарній системі України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Указ Президента України «Про Концепцію державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України» : від 8.11.2012 р., № 631/2012 // Офіційний вісник Президента України. – 2012. – № 31. – Ст. 750.

2. Указ Президента України «Про Концепцію реформування Державної кримінально-виконавчої служби України» : від 25.04.2008 р., № 401/2008 // Офіційний віс-

ник Президента України. – 2008. – № 18. – Ст. 589.

3. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану першочергових заходів щодо інтеграції України до ЄС на 2013 рік» : від 13.02.2013 р., № 73-р // Урядовий кур'єр. – 2013. – № 39.

4. Тривають заходи щодо інтеграції України до Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=246132835.

5. Сидоренко С. М Шляхи реалізації Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України / 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 : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 28–29 березня 2013 р.). – К. : Держ. пенітенціарна служба України ; ВД «Дакор», – 2013 – С. 5–13.

Богатирьова О. І. Правовий аналіз деяких питань Указу Президента України «Про Концепцію державної політики у сфері реформування державної кримінально-виконавчої служби України» / О. І. Богатирьова // Форум права. – 2013. – № 2. – С. 55–59 [Електронний ресурс].

Здійснено правовий аналіз деяких питань Указу Президента України «Про Концепцію державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України».

Богатырева О.И. Правовой анализ некоторых вопросов Указа Президента Украины «О Концепции государственной политики в сфере реформирования Государственной уголовно-исполнительной службы Украины»

Осуществлен правовой анализ некоторых вопросов Указа Президента Украины «О Концепции государственной политики в сфере реформирования Государственной уголовно-исполнительной службы Украины».

Bogatyreva O.I. The Legal Analysis of Some Questions of the Decree of the President of Ukraine «On the Concept of State Policy in the Reform of the State Penitentiary Service of Ukraine»

In the article is carried out a legal analysis of some Questions of the Decree of the President of Ukraine «On State politics in the reform sphere of the State Penitentiary Service of Ukraine».