

**ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА, КРИМІНОЛОГІЇ
ТА КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОГО ПРАВА**

БОГАТИРЬОВ І. Г.,
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України,
професор кафедри
кримінального права і кримінології
(Університет державної фіскальної
служби України)

УДК 343.8

**КРИЗА ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ:
ПРИЧИНИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ**

У статті здійснена спроба висвітлити сучасні проблеми реформування пенітенціарної системи України у зв'язку з переходом її під юрисдикцію Міністерства юстиції. Виокремлено основні причини кризи пенітенціарної системи України та запропоновано шляхи їх усунення.

Ключові слова: реформування, пенітенціарна система, Міністерство юстиції, причина, фактор, шлях усунення.

В статье предпринята попытка осветить современные проблемы реформирования пенитенциарной системы Украины в связи с переходом ее под юрисдикцию Министерства юстиции. Выделены основные причины кризиса пенитенциарной системы Украины и предложены пути их устранения.

Ключевые слова: реформирование, пенитенциарная система, Министерство юстиции, причина, фактор, путь устранения.

The article is an attempt to highlight the current problems of reforming the penitentiary system of Ukraine due to its transition to the jurisdiction of the Ministry of Justice. The main causes of the crisis of the penitentiary system of Ukraine and the ways to solve them are determined in the article.

Key words: reforming, penitentiary system, Ministry of Justice, reason, factor, way of solving.

Вступ. Наша стаття не пов'язана з історією пенітенціарної системи України безпосередньо, але певні її витoki зроблять більш зрозумілими процеси, які відбуваються сьогодні щодо її реформування в контексті передачі органів і установ виконання покарань та пробації до Міністерства юстиції України.

Історія – вчителька життя, саме вона дає змогу простежити деякі аналогії реформ в минулому і попереджає, що може покарати тих, хто минулим нехтує. У свій час Г.О. Радов писав: «Ідея побудови нової тюрми стара як світ, – це пенітенціарна система, авторами якої є перші християни. Ще перший собор 232 р. розглядав цю ідею і вважав, що повернути людину до добра можна якраз через покаяння, а тому ми повинні так побудувати вітчизняну пенітенціарну систему, щоб кожна соціальна інституція громадянського суспільства знайшла своє місце в цьому механізмі» [1, с. 42].



Багато років працюючи над дослідженням становлення і розвитку пенітенціарної системи України, ми встановили, що в різні її історичні періоди кризовими питаннями пенітенціарної системи були такі:

1) визначення підпорядкування пенітенціарної системи; неодноразові передачі її під юрисдикцію Міністерства внутрішніх справ або Міністерства юстиції було на руку тим, хто хотів використати пенітенціарну систему в державних інтересах, а не в інтересах громадянського суспільства;

2) нормативне закріплення принципів її функціонування; саме самостійність відомства і прийняття у 2003 р. нового Кримінально-виконавчого кодексу України (далі – КВК України) дало змогу ці принципи закріпити у ст. 5 КВК України;

3) визначення мети функціонування пенітенціарної системи та її співвідношення з метою покарання та законодавства у сфері виконання й відбування покарань та пробації;

4) зміна державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації відповідно до кримінально-правової політики, формування правових основ виконання і відбування нових видів покарань за нових соціальних умов розвитку держави;

5) причини відомчого і політичного характеру;

6) роль і місце пенітенціарної системи в механізмі держави тощо.

Отже, реформування пенітенціарної системи України завжди несло в собі розробку ідей, установок і технологій, орієнтованих на систему ідеології та модернізації державних органів, які несли в собі або прогресивні зрушення, або взагалі не відбулися, або просто зволікалися.

На превеликий жаль, прийнята Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції» від 18 травня 2016 р. № 343 [2] щодо підпорядкування пенітенціарної системи Міністерству юстиції України не визначила сам сценарій реформування цієї системи, що може призвести до втрати всього позитивного без набуття нового.

З цього приводу слушною є думка О.М. Ландюка, який вважає, що через невизначеність власної поліпшуючої концепції та не зовсім коректне запозичення досвіду і здобутків розвинутих країн світу в державному будівництві трансформація у нову якість більшості національних державних інститутів набула руйнівного характеру [3, с. 94–101].

Отже, не будемо прогнозувати майбутній статус пенітенціарної системи у складі Міністерства юстиції України, однак зазначимо, що на процес її реформування впливає багато факторів, серед яких:

– майбутнє фінансування пенітенціарної системи її органів і установ;

– моделювання організаційної структури міжрегіональних управлінь, щодо якої немає чіткого уявлення ні в законодавців, ні в науковців, ні в у самих практиків;

– невизначеність з персоналом органів і установ виконання покарань, розмови про їх переатестацію чи прийняття на роботу за правилами Національної поліції набувають негативного характеру, породжують різні чутки, а це, в свою чергу, впливає на процес функціонування органів і установ виконання покарань;

– прозорість в призначеннях на посаду в органи і установи виконання покарань викликають у громадськості багато зауважень, особливо це стосується керівного складу пенітенціарної системи України;

– відсутність моделі модернізації виробництва в установах виконання покарань тощо.

У свою чергу, прихильники ідеї передати пенітенціарну систему в Міністерство юстиції України намагаються якомога швидше реформувати пенітенціарну систему, забуваючи про те, що історично це міністерство було неспроможне забезпечити її функціонування з ряду об'єктивних і суб'єктивних причин, тобто є алогічним за своєю природою.

Постановка завдання. Метою статті є висвітлення проблем реформування пенітенціарної системи України. Вказано на їх причини і запропоновано шляхи їх усунення.

Теоретичним підґрунтям написання статті стали праці Л.В. Багрій-Шахматова, В.А. Бадири, О.І. Богатирьової, О.В. Беци, М.Я. Гуцуляка, О.М. Джузі, Т.А. Денисової,



О.Г. Колба, Н.В. Коломієць, О.С. Михліна, В.О. Меркулової, О.В. Лісіцко, В.А. Львовичкіна, І.І. Митрофанова, П.П. Михайленка, В.П. Петкова, Р.М. Підвисоцького, М.С. Пузирьова, В.П. Севастьянова, М.О. Селезньова, А.Х. Степанюка, В.М. Трубникова, С.В. Царюка, С.Я. Фаренюка, С.І. Халимона, І.С. Яковець та інших вітчизняних вчених-пенітенціаристів.

Вітчизняні вчені за роки незалежності України зробили вагомий внесок у теорію та практику розвитку пенітенціарної системи України, їхні праці заклали теоретичні основи розробки нової доктринальної моделі у цій сфері суспільних відносин. Крім цього, ними було надано чимало нових підходів ідей щодо визначення поняття та сутності функціонування пенітенціарної системи в Україні, а тому їх праці стали базою для написання нашої наукової статті.

Таким чином, пенітенціарна система України набула власної вітчизняної правоздатності, що дало їй змогу визначити цілі, принципи, стратегію, основні напрями, форми й методи діяльності держави із забезпечення виконання покарань, виправлення і ресоціалізації засуджених, запобігання вчинення нових кримінальних правопорушень не лише засудженими, а й іншими особами.

Результати дослідження. Перші паростки переходу пенітенціарної системи з Міністерства внутрішніх справ до Міністерства юстиції з'явилися ще у далекому 1895 р., на зорі краху Російської імперії. Міністерство внутрішніх справ, що посідало виняткове в той час положення серед інших міністерств царської Росії, було головною опорою імператора у збереженні режиму. Поза сумнівом, справа утримання в'язниць було вельми обтяжливою справою для цього відомства. Зокрема, усього під орудою Головного управління місцями ув'язнення перебувало 673 місця ув'язнення (за винятком військових тюрем, гауптвахт та дисциплінарних підрозділів, які підпорядковувались Військовому міністерству), із яких більшу частину склали губернські та повітові тюрми.

Знаковим періодом у пенітенціарній системі варто визнати утворення Української Народної Республіки у 1917 р., а саме призначення на посаду начальника Головного управління місцями ув'язнення О.О. Жижиленко за пропозицією міністра юстиції О.Ф. Керенського. Центральний орган тюремного управління був створений в системі міністерства судових справ, що підтверджує наслідування Центральною Радою традицій державного будівництва, започаткованих ще за часів Російської імперії та Тимчасового Уряду.

У подальшому процес реформування пенітенціарної системи доби Гетьманату припадає на 25 листопада 1918 р. Центральними органами тюремного управління при Міністерстві юстиції були Головне управління місцями ув'язнення та Головна інспекція переселення в'язнів. Аналіз архівів доводить, що за часів Директорії проводилась значна робота із правової регламентації всіх галузей державного управління, не винятком стало й управління місцями відбування покарання.

Розбудова радянських органів на території України здійснювалась під загальним керівництвом Народного секретарства внутрішніх справ, яке мало налагодити процес створення та діяльності апаратів Рад та їх виконавчих комітетів. Саме 6 січня 1919 р. декретом ЦВК України було затверджено офіційну назву радянської держави – Українська Соціалістична Радянська Республіка (УСРР), а 29 січня 1919 р. Народний секретаріат було реорганізовано в Раду народних комісарів (РНК).

Таким чином, в Україні встановилась аналогічна російській структура влади, яку у березні того ж року законодавчо утвердила Конституція УСРР. Окрім цього, до складу РНК України увійшов і Народний комісаріат юстиції (НКЮ). Відповідно до тимчасового положення про Головне управління місцями позбавлення волі УСРР і його місцеві органи, затвердженому Наркоматом внутрішніх справ УСРР 18 січня 1923 р., керівництво виправно-трудовами установами було покладено на створене у складі НКВС Головне управління місцями позбавлення волі (ГУМПВ) та губернські управління місцями позбавлення волі, що були підвідділами губвиконкомів.

У зв'язку із прийняттям 28 грудня 1930 р. Постанови «Про ліквідацію НКВС УСРР» при РНК УСРР створювалось Головне управління комунального господарства, на яке покла-



далися всі функції ліквідованого НКВС УСРР з керівництва комунальним господарством. Управління місцями ув'язнення, організацією заслання, а також вивчення злочинності та розробка методів боротьби з нею покладалось на Народний Комісаріат юстиції УСРР. Завдяки цій Постанові НКЮ УСРР прийняв під свою юрисдикцію органи і установи виконання покарань.

У свою чергу, скасуванням в 1930 р. в Україні адміністративних округів і переходом на систему управління з двох ланок (район-центр) виправно-трудова установа знаходилася в безпосередньому підпорядкуванні УВТУ НКЮ УСРР. Так продовжувалось до жовтня 1934 р. Згідно з Постановою ЦВК та РНК СРСР всі місця позбавлення волі, підвідомчі НКЮ союзних республік, були передані в підпорядкування НКВС СРСР, у зв'язку з чим Головне управління виправно-трудова таборів було перейменованим на Головне управління виправно-трудова таборів, трудова поселень і місць ув'язнення.

Дев'ятнадцять років підпорядкування НКВС СРСР пенітенціарна система пережила найскладніші часи свого функціонування, від репресій до свавілля, і так продовжувалося до березня 1953 р. З прийняттям Радою Міністрів СРСР Постанови про передачу під юрисдикцію Міністерства юстиції СРСР виправно-трудова установ і колоній пенітенціарна система переживає новий етап реформування і модернізації. На жаль, протрималася така передача недовго, уже 21 січня 1954 р. на підставі Постанови Ради Міністрів СРСР пенітенціарна система з Міністерства юстиції СРСР була передана до складу МВС СРСР, яке керувало пенітенціарною системою аж до 1998 р., майже півстоліття.

Проте вибір Україною автономного статусу управління пенітенціарною системою шляхом створення 22 квітня 1998 р. самостійного Державного департаменту України з питань виконання покарань як центрального органу виконавчої влади зі спеціальними статусом дало змогу:

- отримати самостійне фінансування, завдяки чому щорічно з Державного бюджету України виділялися видатки на збільшення виплат на утримання засуджених та ув'язнених, а також персонал органів і установ виконання покарань та пробації;
- зосередити більше уваги на питаннях покращення матеріально-побутового забезпечення засуджених;
- створити два вищі навчальних заклади (Інститут кримінально-виконавчої служби, Академію Державної пенітенціарної служби);
- розширити участь у процесі виправлення і ресоціалізації засуджених громадських інститутів і Церкви;
- закласти ростки формування сучасного виробництва, серед яких 124 промислових і 12 сільськогосподарських підприємств, які щорічно виготовляють товарну і сільську продукцію на мільйони гривень, що дає їм змогу виключити заборгованість за енергоносії, заробітну платню виробничому персоналу та засудженим;
- розширити міжнародні зв'язки та налагодити постійні партнерські контакти із зарубіжними країнами світу тощо.

Але слід не забувати, що автономний статус відомства не тільки значною мірою сприяв позитивному розвитку пенітенціарної системи України, він також отримав у спадщину і багато проблем, вирішення яких потребувало багато часу.

Отже, автономний статус відомства не тільки значною мірою сприяв розширенню зарубіжних зв'язків, налагодженню постійних партнерських контактів, а й отримав у спадщину і багато проблем, вирішення яких потребувало багато часу.

Таким чином, самостійність пенітенціарної системи дала їй змогу стати більш відкритою для суспільства, її перебудову та модернізацію здійснювати поступово, враховуючи не тільки досвід зарубіжних країн щодо умов утримання засуджених і ув'язнених, а і вчитися на власному вітчизняному досвіді.

Доречно зауважити, що з метою реформування пенітенціарної системи було прийнято близько 150 законів, нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, які забезпечують діяльність і розвиток системи виконання покарань і сьогодні.



Через вісімнадцять років самостійності і незалежності Українська пенітенціарна система Постановою Кабінету Міністрів України від 18 травня 2016 р. № 343 переходить в підпорядкування Міністерства юстиції України. Розпочався відлік новітньої історії органів і установ у сфері виконання покарань та пробації уже Міністерства юстиції.

І саме з вуст керівництва Міністерства юстиції України на різних шпальтах ЗМІ звучить, що головна ідея такої реорганізації – не проста «зміна вивіски», а формування «нової філософії» діяльності з виконання покарань з метою створення реальних і необхідних умов для виправлення і ресоціалізації засуджених.

Чи справедливе і виважене було рішення Кабінету Міністрів України? Ми не ставимо за мету критикувати реформаторів сучасної пенітенціарної системи, водночас на деякі причини кризи пенітенціарної системи України їм слід звернути увагу:

1) чому на тлі зменшення кількості засуджених на 50% відбулося збільшення вчинення засудженими злочинів у місцях позбавлення волі на 25%, а ще гірше, що за два останні роки ці злочини вчиняються неповнолітніми засудженими;

2) на жаль, реформатори не прорахували реакцію злочинного середовища, яка сьогодні визнається криминологами структурізованою і має прямий вплив на злочинні традиції в місцях позбавлення волі та зацікавленість в її активізації, а тому недивно, що після звільнення з місць позбавлення волі одинадцять тисяч засуджених по всій країні вчиняються тяжкі і особливо тяжкі злочини;

3) відсутність програм поетапного переходу пенітенціарної системи від самостійності до юрисдикції Міністерства юстиції України свідчить про поспішність проведення реформування пенітенціарної системи України, яка повинна ґрунтуватися на законах логіки, а не на політичній необхідності;

4) призначення в останні роки на керівні посади пенітенціарної системи некомпетентних в діяльності органів і установ виконання покарань фахівців, (особливо з числа працівників міліції) призвело до зниження коефіцієнта довіри населення до пенітенціарної системи;

5) винесення Міністерством юстиції України попередження для персоналу пенітенціарної системи про звільнення породило масу корупційних схем подальшого їх призначення або перепризначення;

6) відсутність у Міністерства юстиції України чіткої програми соціально-правового захисту персоналу органів і установ виконання покарань та пробації породить відтік зі служби компетентних фахівців.

Наведені причини можна було б продовжувати, важливо інше, на жаль, вони не враховані Міністерством юстиції України, і, як наслідок, нове відомство і до теперішнього часу не змогло презентувати науковій спільноті, громадськості теоретико-прикладну модель реформування пенітенціарної системи у вигляді дорожньої карти, де поетапно було б прописано кроки її проведення.

Вважаємо, що це і не буде здійснено з причини того, що практика підготовки концепцій реформування пенітенціарної системи з часів незалежності України показує, що жодна з них так і не була доведена до кінця, і головне, що кожний новий керівник пенітенціарної системи здійснював спробу не критикуючи попередників, а розробляючи свою Концепцію.

На жаль, останній керівник не тільки не створив своєї концепції, а й усунув з наукового процесу як Наукову, так і науково-експертну раду, завдяки якій у 2013–2014 рр. у світ вийшла наукова праця «Доктринальна модель побудови пенітенціарної системи України нового типу (інноваційний проект)». Саме в ній автором були закладені реформаторські ідеї, які сьогодні презентуються керівниками Міністерства юстиції України як новаторські [4].

Серед шляхів вирішення кризи, яка склалася сьогодні в пенітенціарній системі України, нами вбачається:

1) збереження кадрового потенціалу пенітенціарної системи України на основі професійної компетентності працівників шляхом заборони приймати на роботу в пенітенціарну систему України осіб з інших відомств, а якщо і приймати, то не кума, свата, родича, а підготовленого фахівця в галузі права, педагогіки та психології, і найважливіше, публіч-



но та на конкурсній основі; крім того, терміново потрібно розробити програму соціально-правового захисту персоналу органів і установ виконання покарань та пробації з метою його збереження;

2) залучення до розробки оптимальної моделі пенітенціарної системи України найкращих вітчизняних фахівців у сфері виконання покарань та пробації; ця модель повинна відповідати не стільки баченню реформаторів від влади, скільки інтересам громадянського суспільства та платників податків;

3) на підставі уже прийнятих концепцій розробити і довести до громадськості програму реформування пенітенціарної системи України, в якій передбачити комплекс заходів, час і конкретних виконавців, які будуть поетапно її виконувати;

4) широке використання напрацювань комплексу нормативно-правових актів, які законодавчо закріплять процедуру переходу пенітенціарної системи України у нову якість вченими Науково-дослідного центру Інституту кримінально-виконавчої служби, наукової і науково-експертної ради пенітенціарної системи за останні п'ять років;

5) повне перезавантаження функціонування органа пробації від внесення змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів щодо її діяльності та своєчасного проведення переатестації її працівників;

6) проведення аудиту підготовки та перепідготовки персоналу для органів і установ виконання покарань та пробації Міністерства юстиції України з метою визначення потреб атестованого і вільнонайманого складу; більш того, новостворена Академія Державної пенітенціарної служби України приймає на навчання бакалаврів і магістрів на платній і безплатній основі для відомства, яке, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 18 травня 2016 р. № 343 передано під юрисдикцію Міністерства юстиції України.

Висновки. Отже, великих позитивних очікувань від передачі відомства до Міністерства юстиції не слід чекати, однак кількість проблемних питань з кожним днем збільшується, що породжує серед персоналу органів і установ виконання покарань невизначеність, необхідність звільнення і тимчасовий пошук робочих місць. Водночас порушується гармонізація роботи структурних підрозділів органів і установ виконання покарань, що призводить до збільшення правопорушень з боку засуджених в місцях позбавлення волі. В кінцевому ж результаті за всі ці реформи будемо відповідати ми, платники податків, за рахунок яких і реформується пенітенціарна система України.

Список використаних джерел:

1. Радов Г.А. Тюрма как особый вид социальной клиники / Г.А. Радов // Тюремная реформа: поиски и достижения. – Х. : Фолио, 1999. – С. 52–56.
2. Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2016 р. № 343 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249066305>.
3. Ландюк О.М. Типологія модернізації державної служби / О.М. Ландюк // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2015. – № 5. – С. 94–111.
4. Богатирьов І.Г. Доктринальна модель побудови пенітенціарної системи України нового типу (інноваційний проект) / І.Г. Богатирьов. – К. : Дакор, 2014. – 56 с.

