

ОСНОВНІ НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ ПЕНІТЕНЦІАРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

MAIN DIRECTIONS OF REFORMING THE PENITENTIARY LEGISLATION OF UKRAINE

**Боднар І.В., к.ю.н., доцент,
начальник кафедри тактико-спеціальної підготовки
Пенітенціарна академія України**

**Кириєнко А.І., старший викладач кафедри тактико-спеціальної підготовки
Пенітенціарна академія України**

**Єсипенко О.Г., старший викладач кафедри тактико-спеціальної підготовки
Пенітенціарна академія України**

У статті досліджуються основні напрями реформування національної пенітенціарної системи. Встановлено, що національне законодавство останнім часом зазнавало реформування щодо оновлення системи управління органами та установами виконання покарань, розподілу функцій між ними і як апогей це створення Департаменту з питань виконання кримінальних покарань, що є правонаступником територіальних органів Міністерства юстиції.

В свою чергу автори вказують, що внаслідок проведених реформ в минулому десятилітті 2016–2020 рр. пенітенціарна система України втратила ознаки комбінованої системи та набула явних ознак роздільної.

Автори розглядають напрями реформування пенітенціарної системи України на період до 2026 року, затвердження операційного плану його реалізації у 2022–2024 роках та визначають їх. А саме.

По-перше, це створення належних умов тримання засуджених та осіб, взятих під варту.

По-друге, це створення ефективної системи запобігання та протидії катуванням, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню.

По-третє, це забезпечення права на охорону здоров'я, медичну допомогу, і соціальний захист в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах.

По-четверте, це більш активне застосування альтернативних позбавленню волі покарань та запобіжних заходів, не пов'язаних з ізоляцією від суспільства, а також подальший розвиток органів пробації.

По-п'яте, з метою виконання вимог частини 4 Європейських в'язничних правил щодо створення безпечного середовища у в'язницях необхідно вжити заходів щодо забезпечення належного рівня безпеки та правопорядку в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах.

По-шосте, це формування ефективної моделі підготовки персоналу органів і установ пенітенціарної системи та їх професійної діяльності. Зауважується на необхідності створення належних умови праці для пенітенціарного персоналу, забезпечення правового та соціального захисту тюремних працівників, що стане сталим важелем стимулювання їх до правової поведінки.

По-сьоме, це розширення можливостей цифровізації пенітенціарної системи, щодо покращення відображення відкритості та прозорості її діяльності з урахуванням сучасних технологій в суспільстві.

Ключові слова: засуджений, ув'язнений, установи виконання покарань, матеріально-побутове та медико-санітарне забезпечення, безпека, розподіл засуджених, міжнародні стандарти, персонал установ, соціальний правовий захист, праця, умови тримання.

The article explores the main directions of forming the national penitentiary system. It has been established that national legislation has recently undergone reform aimed at updating the management system of penal enforcement bodies and institutions, the distribution of functions between them, and as the apogee of this process, the creation of the Department of Criminal Penalties Enforcement, which is the legal successor of the territorial bodies of the Ministry of Justice.

In turn, the authors note that due to the reforms carried out in the past decade (2016–2020), Ukraine's penitentiary system has lost the characteristics of a combined system and has acquired clear features of a separate one.

The authors examine the directions for reforming Ukraine's penitentiary system for the period up to 2026, the approval of its operational implementation plan for 2022–2024, and define them as follows:

Firstly, the proper conditions for the detention of convicted persons and those taken into custody must be created.

Second, the establishment of an effective system for preventing and combating torture, cruel, inhuman, or degrading treatment or punishment.

Third, the right to health protection, medical assistance, and social protection in penal institutions and pre-trial detention centers should be ensured.

Fourth, more active use of alternative penalties to imprisonment and preventive measures not related to isolation from society, as well as further development of probation services.

Fifth, to meet the requirements of part 4 of the European Prison Rules concerning the creation of a safe environment in prisons, measures must be taken to ensure an adequate level of security and law and order in penal institutions and pre-trial detention centers.

Sixth, the development of an effective model for training personnel in penitentiary system bodies and institutions and their professional activities. Attention is drawn to the need to create proper working conditions for penitentiary staff, ensuring legal and social protection for prison employees, which will become a permanent lever to encourage them toward lawful behavior.

Seventh, the expansion of opportunities for digitizing the penitentiary system to improve its openness and transparency, taking into account modern technologies in society, personnel, social and legal protection, labor, conditions of detention.

Key words: convicted person, detainee, penal institutions, material and living conditions, medical and sanitary provision, security, distribution of prisoners, international standards.

Постановка проблеми. На сучасному етапі діяльності Міністерства юстиції України активно проводиться робота з реформування національної пенітенціарної системи. Як ми вже зазначали в попередніх наших працях, актуальним залишається питання щодо переосмислення

самої системи установ виконання покарань, підходів до виправлення та ресоціалізації з метою окреслення актуальних напрямів реформування національної системи виконання покарань, з урахуванням сучасної пенітенціарної практики, вимог міжнародних норм у сфері захисту

прав засуджених та принципів прогресивної тюремної системи з метою відмови від принципів, які були закладені ще в радянське виправно-трудове законодавство.

Саме тому необхідно дослідити не тільки заходи з реформування Української пенітенціарної системи, які вже були вжиті, а й ті, які плануються.

Проблема наукового аналізу стану реформування національної пенітенціарної системи була предметом дослідження таких вітчизняних учених, як К. А. Автухов, І. Г. Богатирьов, І. В. Боднар, С. К. Гречанюк, Т. А. Денисова, О. М. Джужа, О. Г. Колб, І. О., Копотун, М. С. Пузирьов, В. Ф. Пузирний, О. Г. Ткаченко, М. І. Хавронюк, С. В. Царюк, Д. В. Ягунов, І. С. Яковець та багатьох інших. Натомість існує нагальна необхідність в подальшій реформі цієї системи з урахуванням, як вимог міжнародних норм, так і пенітенціарної практики розвинутих країн світу.

Метою статті є дослідження сучасних точок зору щодо напрямів реформування національної системи органів та установ виконання покарань.

Вклад основного матеріалу. З моменту проголошення незалежності України низка вчених та посадовців пенітенціарної служби дійшли до висновку, що проведення реформ у сфері виконання кримінальних покарань та прийняття нового кримінально-виконавчого законодавства є вкрай необхідними для нашої держави. Так протягом 20 років становлення України була проводилась діяльність щодо створення сучасного національного законодавства, проте, як ми раніше зазначали, наслідки такої діяльності вплинула існуюча на той час система виконання покарань [1, с. 136; 2, с. 8–9].

Важливим питанням для аналізу результативності та ефективності реформування державного управління у сфері виконання кримінальних покарань та пробації залишається визначення структури національної пенітенціарної системи.

Натомість минуле десятиліття характеризувалось значною зміною структури державного управління пенітенціарною системою. Були прийняті нормативно-правові документи а саме: Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції» від 18 травня 2016 № 343 (згідно даного документу ліквідовано Державну пенітенціарну службу, в свою чергу поклавши на Міністерство юстиції завдання з реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації); Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення регіонального територіального органу Міністерства юстиції з питань виконання кримінальних покарань» від 13 вересня 2017 № 709, яка внесла значні зміни в структуру органів та установ виконання покарань утворено права міжрегіональний територіальний орган Міністерства юстиції з питань виконання кримінальних покарань – Адміністрацію Державної кримінально-виконавчої служби України, якого в 24 січні 2020 року разом з Центральним міжрегіональним управлінням з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції було ліквідовано і утворено як юридичну особу міжрегіональний територіальний орган Міністерства юстиції з питань виконання кримінальних покарань – Департамент з питань виконання кримінальних покарань, що є правонаступником територіальних органів Міністерства юстиції [3].

Як зазначає Д. В. Ягунов з утворенням Департаменту здійснюються заходи щодо формування чіткої і ефективної структури системи органів установ виконання покарань, активізації узгодження кримінально-виконавчого законодавства у відповідність до вимог чинного законодавства, міжнародних стандартів виконання покарань, беззаперечного дотримання прав людини і громадянина та удосконалення кримінально-виконавчого законодавства [3].

В свою чергу автор вказує, що внаслідок проведення реформ в минулому десятилітті, протягом 2016–2020 рр.,

пенітенціарна система України втратила ознаки комбінованої та набула явних ознак розділеної системи. Про що свідчить створення, згідно розпорядження Кабінету міністрів України ДУ «Центр пробації» у 2018 році.

Дмирто Ягунов зазначає, що функція [забезпечення] формування та реалізації пенітенціарної політики була штучно розділена між багатьма політичними акторами, що також не може позитивно позначатися на ефективності та результативності функціонування національної пенітенціарної системи. Звичайно, загальна мета забезпечення суспільства та реабілітації злочинців вимагає максимально тісної кооперації між в'язницею та пробацією, особливо беручи до уваги, що дедалі жорсткіші вимоги економити гроші платників податків стимулює дедалі меншу відстань між ними [4].

Наступні напрями реформування пенітенціарної системи України визначені в Стратегії реформування пенітенціарної системи на період до 2026 року та затвердженні операційного плану її реалізації у 2022–2024 роках, згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2022 р. № 1153-р.

Згідно з цим документом були встановлені наступні цілі щодо реформування пенітенціарної системи України та удосконалення вітчизняного кримінально-виконавчого законодавства.

По-перше, це створення належних умов тримання засуджених та осіб, взятих під варту.

Зміст цієї цілі полягає у приведенні до відповідності з міжнародними стандартами у сфері захисту прав засуджених матеріально-побутових та санітарно-гігієнічних умов тримання засуджених та осіб, взятих під варту. На теперішній час на одну особу, що до якої обрано запобіжний захід у виді тримання під вартою, норма площі в камері для однієї взятої під варту особи не може бути менше 2,5 квадратного метра (Стаття 11. Матеріально-побутове забезпечення і медичне обслуговування осіб, взятих під варту) згідно Закону України «Про попереднє ув'язнення». В свою чергу норма жилої площі на одного засудженого не може бути менш як чотири квадратні метри (ст. 115 Матеріально-побутове забезпечення засуджених до позбавлення волі) Кримінально-виконавчого кодексу України [5].

Також напрямом є поступовий перехід від системи утримання засуджених в звичайних жилих приміщеннях до тримання, як правило в приміщеннях блочного (маломісного) типу. Ст. 115 Кримінально-виконавчого кодексу України хоч і передбачає цей вид тримання проте в національному законодавстві відсутнє роз'яснення щодо обладнання приміщень блочного типу. В свою чергу Європейські в'язничні правила, в п. 18.5. передбачають, що в'язні зазвичай розміщуються протягом ночі в індивідуальних камерах, за винятком тих випадків, коли для них переважно спальне місце в одній кімнаті [6]. Реалізація цих вимог вимагає створення нових сучасних пенітенціарних установ, а не переобладнання уже існуючих, яким від 30 до 200 років., в них складно дотримуватись всіх зазначених вимог у сфері захисту прав засуджених.

По-друге, це створення ефективної системи запобігання та протидії катуванням, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню.

Заборона катування та жорстокого поводження, закріплена у Конвенції, має абсолютний характер, що не передбачає жодних винятків навіть у випадках надзвичайних ситуацій, що становлять загрозу для безпеки держави.

Оскільки запобігання катуванням є міжнародним зобов'язанням України, потрібно створити прозорий та ефективний механізм, призначений забезпечити дотримання прав засуджених і осіб, взятих під варту, через запобігання та протидію катуванням і жорстокому поводженню.

Реалізація стратегічної цілі сприятиме зменшенню кількості випадків катувань та інших видів жорстокого поводження, формуванню у персоналу фундаментальних цінностей – поваги до особистості та прав людини.

Виконання даного напрямку необхідно, перш за все, починати з імплементації міжнародних стандартів у сфері захисту прав засуджених у національне законодавство України.

Доречно буде впровадження та забезпечення функціонування подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій (зовнішніх та внутрішніх) з метою додержання прав і свобод людини і громадянина в місцях несвободи, створення якої було передбачено ще п. 9 «Перехідних положень» Конституції України [7].

Частина науковців та практиків вважають за необхідне удосконалення процедури фіксації тілесних ушкоджень засуджених та осіб, взятих під варту, яка відповідала б правам людини та відповідним міжнародним нормам.

По-третє, це забезпечення права на охорону здоров'я та медичну допомогу, соціальний захист в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах. Метою даного напрямку реформування є забезпечення прав засуджених та осіб, взятих під варту, на охорону здоров'я та медичну допомогу відповідно до національних і міжнародних норм. Проте після реформування системи виправних закладів органів охорони здоров'я зміст даного напрямку повинні обговорювати відповідні фахівці у сфері охорони здоров'я.

По-четверте, це більш активне застосування альтернативних позбавленню волі покарань та запобіжних заходів, не пов'язаних з ізоляцією від суспільства, та подальший розвиток органів пробації. На нашу точку зору не обдумане застосування покарань не пов'язаних з позбавлення волі може призвести до негативних наслідків та самодетермінації злочинності у сфері пробації. Застосування пробаційного нагляду повинно бути збільшене лише за умови створення дієвої системи заходів з забезпечення порядку виконання та відбування кримінальних покарань не пов'язаних з позбавленням волі.

По-п'яте, це удосконалення існуючих (та розвиток нових) методів та засобів виправлення і ресоціалізації засуджених та їх подальше впровадження. З метою реалізації цього напрямку вже здійснено: запроваджена система оцінки криміногенних ризиків та індивідуального планування у діяльності органів та установ виконання покарань; розроблені (і що розробляються) та впроваджуються корекційні програми, у тому числі з урахуванням залежності засуджених; удосконалюються системи психологічної допомоги засудженим та особам, взятим під варту. Проте ще залишаються до кінця не вирішеними питання щодо: зміни підходів залучення засуджених та осіб, взятих під варту до суспільно-корисної праці та до безоплатних робіт; збільшення можливостей для здобуття засудженими формальної та неформальної освіти; удосконалення системи забезпечення зв'язків засуджених з зовнішнім світом; залучення до процесу виправлення та ресоціалізації засуджених, різних як державних так і не державних інституцій.

По-шосте, з метою виконання вимог частин 4 Європейських в'язничних правил щодо заходів з дотримання

безпеки у в'язницях і заходів, що може бути для цього залучені необхідно вжити заходів щодо забезпечення належного рівня безпеки та правопорядку в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах [8].

Стратегічна ціль спрямована на формування та впровадження ефективних інноваційних підходів з урахуванням пенітенціарного досвіду розвинутих країн світу, сфері забезпечення правопорядку та безпеки в установах виконання покарань, зменшення кількості правопорушень та надзвичайних ситуацій.

З метою вирішення цього питання необхідно: удосконалення правової регламентації процедури виконання кримінального покарання, забезпечення безпеки як засуджених так і інших осіб, які перебувають в установах виконання покарань; протидія негативному впливу злочинної субкультури і неформальної тюремної ієрархії та іншим негативним проявам в середовищі засудженим; запровадження трьох складової системи безпеки установ виконання покарань: фізичної, процедурної та динамічної безпеки. При цьому слід пам'ятати що надавати увагу необхідно всім компонентам, а не окремим елементам, так як це не дозволить системі безпеки діяти в повній мірі.

По-сьоме, це формування ефективної моделі підготовки персоналу органів і установ пенітенціарної системи та їх професійної діяльності. Зауважується на необхідності створення належних умови праці для пенітенціарного персоналу, забезпечення правового та соціального захисту тюремних працівників, що стане сталим важелем стимулювання їх до правової поведінки. Прикладом може бути так звана «Економічна теорія запобігання злочинам» (особа не буде вчиняти порушень, як що їй це не вигідно), яка запроваджена в багатьох розвинутих країнах світу.

По шостому це розширення можливостей цифровізації пенітенціарної системи, щодо покращення відображення відкритості та прозорості її діяльності з урахуванням сучасних технологій в суспільстві, ведення різного виду обліків (як реєстрів засуджених так і на осіб взятих під варту, а також впровадження (та удосконалення) електронного документообігу в органах та установах пенітенціарної системи.

Висновки. На сьогодні реформування пенітенціарної системи України здійснюється за такими напрямками: створення належних умов тримання засуджених та осіб, взятих під варту; створення ефективної системи запобігання та протидії катуванням, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню; забезпечення права на охорону здоров'я та медичну допомогу, соціальний захист в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах; збільшення кількості випадків застосування покарань та запобіжних заходів, не пов'язаних з позбавленням волі; з метою виконання вимог частини 4 Європейських в'язничних правил щодо заходів з дотримання безпеки у в'язницях і заходів, що може бути для цього залучені необхідно вжити заходів щодо забезпечення належного рівня безпеки та правопорядку в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах; формування ефективної моделі підготовки та діяльності персоналу органів і установ пенітенціарної системи; розширення можливостей цифровізації пенітенціарної системи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Боднар І.В., Кондратов Д.Ю. Сучасний стан системи виконання покарань в Україні. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2021. № 2 (25). С. 135–141.
2. Боднар І. В., Кондратов Д. Ю., Кириєнко А. І. Окремі аспекти забезпечення безпеки в установах виконання покарань. *Науковий вісник Східщини*. Серія: Право. 2024. № 2 (22): 7–15
3. Історія становлення і розвитку органів та установ виконання покарань: організаційно-правові аспекти. Державна кримінально-виконавча служба. URL: <https://kvs.gov.ua/about-service/history/#:~:text=%D0%97%D0%B3%D1%96%D0%B4%D0%BD%D0%BE%20%D0%B7%20%D0%A3%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D0%BE%D0%BC%20%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B8%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%20%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8,%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8%20%D0%B7%20%D0%BF%D0%B8%D1%82%D0%B0%D0%BD%D1%8C%20%D0%B2%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%BF%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%8C> (дата звернення: 22.09.2023.)]

4. Д. Ягунов Реформа пенітенціарної системи України (2015–2020). URL: <https://www.yagunov.in.ua/prison-reform-2015-2020/#:~:text=%D0%92%D0%BD%D0%B0%D1%81%D0%BB%D1%96%D0%B4%D0%BE%D0%BA%20%D0%BF%D0%B5%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%86%D1%96%D0%B0%D1%80%D0%BD%D0%B8%D1%85%20%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%202016%20E2%80%93%202020.%D1%80%20%D0%B2%D1%96%D0%B4%2013.09.2017>

5. Кримінально-виконавчий кодекс України : Закон України від 11.07.2003 р. № 1129-IV. Дата оновлення: 19.12.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15#Text> (дата звернення: 22.12.2024).

6. Європейські пенітенціарні правила : (Рекомендація № R (2006)2 Комітету Міністрів держав-учасниць) прийнята Комітетом Міністрів 11 січня 2006 року на 952-й зустрічі Заступників Міністрів. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_032#Text (дата звернення: 22.12.2024).

7. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 22.12.2024).

8. Пузирний В.Ф., Боднар І.В., Малишенко Є.Л. Визначення умов тримання засуджених та ув'язнених в залежності їх небезпеки. *Юридичний науковий електронний журнал*. URL: <http://www.lsej.org.ua/index.php/arkhiv-pomeriv?id=166>(дата звернення: 23.12.2024).