

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

УДК: 343.811:35.07

І.М. Шопіна,
доктор юридичних наук, с.н.с.

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

У статті розглянуто проблемні питання вдосконалення діяльності Державної пенітенціарної служби України. Сформульовано чинники, які обумовлюють успішність її реформування й підвищення ефективності її діяльності.

Ключові слова: Державна пенітенціарна служба України, реформування, управління, правове регулювання, контроль.

В статье рассмотрены проблемные вопросы совершенствования деятельности Государственной пенитенциарной службы Украины. Сформулированы факторы, обуславливающие успешность ее реформирования и повышения эффективности ее деятельности.

Ключевые слова: Государственная пенитенциарная служба Украины, реформирование, управление, правовое регулирование, контроль.

Paper discusses the problematic issues of an improvement of the State Penitentiary Service of Ukraine. Several factors driving the success of its reform and its effectiveness increase are formulated.

Keywords: the State Penitentiary Service of Ukraine, reform, management, law regulation and control.

За сучасних умов адміністративної реформи особливого значення набуває проблема вдосконалення системи правового регулювання управління всіма державними органами, у тому числі й органами пенітенціарної служби. У ч. 2 ст. 6 Конституції України проголошено, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України [1]. Це обумовлює наявність вимоги до органів пенітенціарної системи діяти суворо в межах, визначених законом. Разом з тим система адміністративно-правових норм, якими регулюється управління пенітенціарною службою України, характеризується наявністю великої кількості суперечностей та прогалин, що не дає змоги досягти достатнього рівня ефективності їх діяльності.

Фундаментальні засади методології управління виправно-трудовою системою було сформовано у роботах Владімірова В.А., Гальперина І.М., Денисової Т.А., Карпець І.І., Лук'янова Ю.М., Мелентьєва М.П., Наташева А.Є., Нойя І.С., Панченко П.Н., Стручкова Н.А., Шестакова Д.А., Леоненко В.В., Скибицького В.В., Трубнікова В.Т., Харченко В.М. Із набуттям Україною незалежності посилилася увага до проблеми додержання прав і свобод людини і громадянина, а отже, виникають нові напрями дослідження проблем пенітенціарної системи у контексті гуманізації та демократизації, приведення її у відповідність до Європейських стандартів щодо умов утримання засуджених осіб в установах виконання покарань. Ці ідеї знайшли відображення у працях Антоняна Ю., Михліна А.С., Сельвестрова В.І., Уткіна В.А., Шмарова І.В., Багрія-Шахматова Л.В., Близнюка І.Л., Джужі О.М., Костенка О.М., Пташинського О.Б., Радова Г.О., Степанюка А.Х. та інших авторів. Так, А.Х. Степанюк розглядає

сутність процесу виконання покарання, доводить, що предметом правового регулювання у кримінально-виконавчому праві має бути кримінально-виконавча діяльність, формою якої є кримінально-виконавчі правовідносини. “Виконання покарання” визначено вченим як центральна категорія кримінально-виконавчого права. Кримінально-виконавчу діяльність охарактеризовано як головний напрям діяльності органів та установ виконання покарань, здійснено структурно-функціональний аналіз кримінально-виконавчої діяльності, відображено роль принципів поважання прав людини, гуманізму, справедливості, законності й невідворотності виконання покарання у формуванні кримінально-виконавчого права [2].

Є.Ю. Бараш досліджує особливості становлення та розвитку інституту виконання покарань, аналізує зарубіжний досвід управління пенітенціарними установами, характеризує сучасний стан організації діяльності установ виконання покарань. Автором досліджуються особливості правового регулювання діяльності органів та установ кримінально-виконавчої системи, аналізується правовий статус установ виконання покарань, зокрема: цілі, завдання, функції, права, обов'язки та відповідальність установ виконання покарань та їх працівників, визначаються особливості управління установами виконання покарань [3, с. 44–48].

О.Б. Пташинський обґрунтовує об'єктивну необхідність реформування пенітенціарної системи, що має бути спрямоване на соціальну переорієнтацію виконання кримінальних покарань з урахуванням міжнародних актів про права людини, принципів законності, гуманізму, демократизму, справедливості, диференціації та індивідуалізації виховного впливу. Ним детально проаналізовано основні напрями реформування пенітенціарної системи України: створення якісно нової законодавчої та нормативної бази; розвиток та зміцнення матеріально-технічної бази, створення належних умов утримання ув'язнених та засуджених; перегляд змісту роботи, що проводиться із засудженими, розробку та впровадження нових форм і методів виховно-корекційної роботи; удосконалення роботи з добору, розстановки, виховання та навчання кадрів. О.Б. Пташинським запропоновано ряд пропозицій та доповнень щодо приведення нормативної бази та діяльності пенітенціарної системи України у відповідність до Конституції України, міжнародних норм про права та стандарти поводження із засудженими й ув'язненими. Тому розробка концептуальних засад правових проблем реформування пенітенціарної системи України, за допомогою яких воно здійснюється, на сьогодні є дуже актуальною проблемою, як для науки, так і для практики [4, с. 379–382].

О.Г. Боднарчук, досліджуючи проблеми адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення пенітенціарної системи в Україні, розробив теоретичні положення та практичні рекомендації щодо адміністративно-правових засад формування пенітенціарної системи України державними службовцями і змісту адміністративно-правового статусу цього виду державної служби. З позицій адміністративного права ним розкривається зміст і виділяються особливості правового статусу державного службовця пенітенціарної системи, уточнюються теоретичні положення, що розкривають сутність основних елементів адміністративно-правового статусу державного службовця пенітенціарної системи. Науковцем сформульовано висновки та рекомендації щодо забезпечення службової кар'єри в пенітенціарній системі, спрямовані на вдосконалення адміністративно-правового регулювання процесів відбору, атестації та підвищення рівня професіоналізму персоналу, досліджено позитивний зарубіжний досвід функціонування служби пробації у державах Європи та відповідного законодавчого забезпечення, підбору та підготовки кадрів, а також можливості його закріплення в Україні [5].

Теорія соціального управління як соціального інституту, що забезпечує систематичний регулюючий вплив на соціум і його системно-структурні елементи з метою їх упорядкування та організації, контролю за діяльністю соціальних суб'єктів і прогресивного розвитку суспільних відносин на основі об'єктивних соціальних закономірностей, являє собою закономірну зміну певних парадигм. До таких парадигм відносять класичну, некласичну і постнекласичну. Їх зміна є необхідним наслідком зміни способу соціальної детермінації при переході від

однієї фази техногенної цивілізації до іншої. Елементний склад класичної парадигми соціального управління включає організаційну структуру об'єкта управління, економічний критерій ефективності управління, технологічний детермінізм, механіцизм, наукову організацію праці, формальну бюрократію, стандартизацію та раціоналізацію, функціоналізм. Некласична парадигма соціального управління оперує поняттями суб'єктивної мотивації, творчої діяльності, неформальної структури як частини об'єкта управління, гармонізації спільної діяльності соціальних груп, соціально-психологічного методу управління, психологічного детермінізму. У свою чергу, постнекласична парадигма включає децентралізацію, самоорганізацію і саморефлексію як панівний метод соціального управління, коригуючий характер керуючого впливу, синергізм при оцінці ефективності соціального управління, поліваріантність стратегій соціального розвитку [6, с. 6].

Якщо звернутися до досвіду розвитку соціальних відносин в нашій державі протягом останнього століття, то можна побачити поступову зміну вказаних парадигм соціального управління. Притаманна 20–30 рокам минулого століття увага до наукової організації праці, технологічного детермінізму, притаманна класичній парадигмі соціального управління, поступово змінюється у 60–70 роках зростанням ролі соціально-психологічних факторів, підвищеною увагою до професійної та інших типів мотивації тощо. Разом з тим парадигми соціального управління, притаманні досвіду нашої держави, мали суттєву відмінність порівняно з моделями Західної Європи та Сполучених Штатів Америки. Сутність такої відмінності полягала у пріоритеті потреб держави та знеціненні особистісних потреб індивіда. Панування інституту державної власності на засоби виробництва обумовило відсутність економічного підґрунтя для розвитку екзистенційних потреб наших співвітчизників: будучи практично єдиним роботодавцем, держава, з одного боку, забезпечувала задоволення базових матеріальних інтересів індивідуумів, які додержувалися певного, єдино правильного, способу життя, а з іншого – переслідувала, у тому числі, використовуючи засоби кримінального покарання, тих, чия поведінка різнилася від загальноприйнятої. Тому західні держави мали, безумовно, більш сприятливі умови для розвитку демократичних відносин: відсутність державної монополії на засоби виробництва дозволила не лише сформувати конкурентне середовище, котре, як відомо, слугує підґрунтям для розвитку демократичних відносин у суспільстві, а й забезпечити розвиток плюралізму у державному житті. Водночас ще 30 років тому в науковому журналі “Правознавство” у статті під назвою “XXVI з'їзд КПРС і питання соціального управління” переконливо йшлося про те, що провідним принципом радянського соціального управління, юридично закріпленим у Конституції СРСР, є керівна роль комуністичної партії, роль якої в житті суспільства постійно зростає. Соціальне управління за такої моделі розумілося як здійснювана на основі існуючих об'єктивних закономірностей із метою побудови комунізму організуюча діяльність державних і громадських органів під керівництвом комуністичної партії. Принцип партійного керівництва в радянському соціальному управлінні визначав політичну сутність всіх інших принципів вказаного виду управління, забезпечував їх повну відповідність марксистсько-ленінській теорії [7, с. 3–5]. За таких умов ані радянська наука, ані практика не мали змоги використовувати увесь інструментарій, вироблений теорією управління, оскільки хибно визначена мета (побудова комунізму) не давала можливості об'єктивно визначати ефективність тих чи інших засобів, форм та методів, що використовувалися в соціальному управлінні того періоду.

З моменту набуття нашою державою незалежності державоцентристська модель соціального розвитку поступово поступається місцем моделі людиноцентристській, заснованій на пріоритеті прав, свобод та інтересів людини. Відмова від однопартійної системи з її домінантою підпорядкування особистих інтересів інтересам суспільства сприяла поліваріантності розуміння як сутності соціального управління, так і його спрямованості. Сьогодні в Україні модель “людина для держави”, що активно впроваджувалася в масову свідомість за часів СРСР, досить повільно змінюється на модель “держава для людини”, притаманну більш демо-

кратичним суспільствам. Як відомо, демократія як форма держави й державного правління ґрунтується на визнанні народу як джерела влади, його прав брати участь у державних справах, на забезпеченні громадянських прав і свобод, передбачає наявність механізму реальної здатності більшості соціуму (народу) реалізувати своє волевиявлення за допомогою держави або безпосередньо, впливати на політичне, економічне і духовне життя суспільства [8, с. 44]. З огляду на це, індикаторами, які свідчать про існування людиноцентристської моделі, є, на нашу думку, прозорість діяльності органів державної влади, існування дієвого механізму контролю за їх роботою, у тому числі громадського, ступінь досконалості системи юридичної відповідальності посадових осіб за порушення правових норм, наявність різноспрямованих за політичною орієнтацією засобів масової інформації та відсутність цензури. Вказані індикатори притаманні постнекласичній парадигмі соціального управління, за якої характерні поліваріантність та децентралізація.

Незважаючи на недостатню, на нашу думку, сформованість демократичних відносин у нашій державі, система теоретичних, методологічних і аксіологічних установок у сфері державного управління, що включає як провідний напрям орієнтацію на потреби людини і громадянина, уже склалася у сучасній науці. Отже, зміна парадигми державного управління в Україні є наслідком зміцнення демократичних відносин, однак вони перебувають на стадії становлення, що потребує кропіткої роботи, спрямованої на втілення закріплених у Конституції України прав і свобод людини та громадянина у різноманітних суспільних відносинах.

Проблема реформування пенітенціарної системи набуває особливої важливості в Україні в контексті реформування національної системи кримінальної юстиції. Слід зазначити, що із січня 2010 року в країнах-членах Ради Європи діє стандарт організації діяльності національних служб пробачії країн-членів РЄ – Європейські правила пробачії (European Probation Rules) (далі – Правила), які відобразили останні тенденції у поглядах на сутність покарання, його мету та філософію поводження зі злочинцями, акумулювали досвід, накопичений у багатьох європейських країнах упродовж декількох століть. У Правилах пробачія (probation) стосується виконання в громаді санкцій та заходів, визначених у законі та покладених на злочинця. Вона охоплює низку видів діяльності та форм втручання, які включають нагляд, наставництво й надання допомоги і спрямовані на соціальне включення злочинця, так само як і на внесок в безпеку суспільства. У Правилах “орган пробачії” (probation agency) означає структуру, створену для реалізації зазначених вище завдань та обов’язків. Залежно від національної системи, робота органу пробачії може також включати: 1) забезпечення інформацією та надання порад судовим та іншим органам з метою винесення ними обґрунтованих та справедливих рішень; 2) забезпечення наставництвом й допомогою осіб, засуджених до позбавлення волі, з метою підготовки їх до звільнення та влаштування в суспільстві; 3) здійснення нагляду та надання допомоги особам, які підпадають під дострокове звільнення; 4) запровадження практик ювенальної юстиції; 5) пропонування допомоги потерпілим від злочинів. Поняття “санкції та заходи у громаді” (community sanctions and measures) визначені як “санкції та заходи, які забезпечують перебування злочинців в умовах громади та включають певні обмеження їх свободи завдяки покладанню на них умов та/або зобов’язань. Це поняття стосується будь-якої санкції, покладеної судовою або іншою уповноваженою владою, та будь-якого заходу, що реалізується перед або замість рішення застосувати санкцію [9]. Стратегічні завдання з розвитку і модернізації вітчизняної пенітенціарної системи закріплено Концепцією державної політики у сфері реформування кримінально-виконавчої служби, схваленої Указом Президента України від 8 листопада 2012 року № 631. Цей документ є результатом майже дворічної роботи науковців і практиків, представників громадського сектору. Завдання і заходи, визначені Концепцією, а також Державною цільовою програмою з її реалізації, потребують, безумовно, напруженої та інтенсивної роботи усього персоналу Державної пенітенціарної служби України та підпорядкованих їй органів і установ у тісній взаємодії з відповідними державними структурами та громадським

сектором [10]. Ключовими напрямками розвитку і модернізації системи Концепція визначає поліпшення умов тримання засуджених та осіб, узятих під варту, а також модернізацію об'єктів інженерної інфраструктури та інженерно-технічних засобів охорони і нагляду; удосконалення системи охорони здоров'я засуджених та осіб, узятих під варту, підвищення якості медичної допомоги; підвищення рівня організації соціально-виховної та психологічної роботи із засудженими; модернізацію підприємств установ виконання покарань, а також удосконалення системи професійної підготовки засуджених; підвищення ефективності виконання покарань, не пов'язаних із позбавленням волі; підвищення ефективності діяльності персоналу органів і установ виконання покарань.

Успішність обраного шляху реформування залежить, на нашу думку, від трьох основних чинників. По-перше, мають бути сформульовані критерії ефективності функціонування пенітенціарної системи, які мають базуватися як на кількісних, так і на якісних показниках, що в сукупності мають стати підґрунтям для отримання об'єктивної інформації щодо актуального рівня вказаної системи. По-друге, потребує вдосконалення система контролю за додержанням законності під час виконання покарань, зокрема, громадського. Положення рамкового Закону України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави", незважаючи на те, що вони надають надзвичайно широке коло повноважень представникам громадськості, не зовсім вдало узгоджуються з особливостями національної правової системи, а отже, це потребує свого коригування. По-третє, необхідним, на нашу думку, є гармонійне поєднання застосування жорстких заходів із боротьби з корупцією з підвищенням рівня правового та соціального захисту працівників пенітенціарної служби для того, щоб зменшити корупційні ризики в діяльності її персоналу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. *Степанюк А.Ф.* Сущность исполнения наказания / А.Ф. Степанюк. – Х. : Фолио, 1999. – 256 с.
3. *Бараш Є.Ю.* Сучасний стан організації діяльності установ виконання покарань / Є.Ю. Бараш // Право і безпека. – 2004. – № 3/4. – С. 44–48.
4. *Пташинський О.Б.* Реформування пенітенціарної системи України : проблеми і основні тенденції розвитку / О.Б. Пташинський // Держава і право. – 2000. – Вип. № 8. – С. 379–382.
5. *Боднарчук О.Г.* Реорганізація кримінально-виконавчої інспекції у сфері реформування пенітенціарної системи України / О.Г. Боднарчук, В.К. Шкарупа // Держава і право : зб. наук. пр. – К. : Інст-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2007. – Вип. 38. – С. 336–341.
6. *Серкина Н.Е.* Парадигма социального управления в теории и практике социальной модернизации : дисс. ... канд. философ. наук : 09.00.11 / Н.Е. Серкина. – Йошкар-Ола, 2005. – 173 с.
7. XXVI съезд КПСС и вопросы социального управления // Правоведение. – 1982. – № 1. – С. 3–13.
8. *Федик С.Є.* До характеристики тлумачення Конвенції про захист прав і основних свобод людини, здійснюваного Європейським судом з прав людини / С.Є. Федик // Права людини і Україна : Праці Львівської лабораторії прав людини Академії правових наук України. Серія 1. Дослідження і реферати. Вип. 2. – Львів : Світ, 1999. – С. 43–46.
9. *Європейські правила пробації : принципи та найважливіші положення [Електронний ресурс].* – Режим доступу : http://coe.kiev.ua/projects/SPR%20Project/Newsletter%203_UKR.pdf
10. *Доповідь голови Державної пенітенціарної служби України О.В. Лісіцкова // 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, затвердженої Указом Президента України від 8 листопада 2012 року № 631 : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 28–29 бер. 2013 р.).* – К. : Державна пенітенціарна служба України, 2013. – 620 с.

Отримано 1.09.2013