**Свірець Вячеслав Володимирович, старший науковий співробітник відділу науково-правових експертиз та законопроектних робіт, Приватна установа &laquo;Науково-дослідний інститут публічного права&raquo;. Назва дисертації: &laquo;Організаційно-правове забезпечення реформування пенітенціарної системи в Україні&raquo;. Шифр та назва спеціальності 12.00.08 кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право. Спецрада Д 08.727.04 Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ**

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПАВ УКРАЇНИ
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ

СПРАВ

Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису

СВІРЕЦЬ В’ЯЧЕСЛАВ ВОЛОДИМИРОВИЧ

УДК 343.81

ДИСЕРТАЦІЯ

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ
ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

12.00.08 - кримінальне право та кримінологія;
кримінально-виконавче право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії )

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело В.В. Свірець

Науковий керівник: Мінченко Сергій Іванович, доктор юридичних наук, професор

Дніпро – 2021

ЗМІСТ

[ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ 13](#bookmark5)

[ВСТУП 14](#bookmark6)

[РОЗДІЛ 1. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ 21](#bookmark8)

1. [Інституціональне реформування пенітенціарної системи 21](#bookmark9)
2. Кадрове забезпечення реформування пенітенціарної системи 46
3. Особливості матеріально-технічного та фінансового

[забезпечення реформування пенітенціарної системи 66](#bookmark10)

[Висновки до першого розділу 76](#bookmark12)

[РОЗДІЛ 2. ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ 78](#bookmark14)

1. [Державна політика у сфері виконання покарань і пробації 78](#bookmark15)
2. Правове регулювання реформування пенітенціарної

[систем 102](#bookmark21)

[Висновки до другого розділу 117](#bookmark17)

РОЗДІЛ 3. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ПРАВ ЛЮДИНИ ПРИ РЕФОРМУВАННІ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ 119

3.1 Міжнародні стандарти у сфері виконання покарань, поводження

із засудженими та пробації 119

1. Реалізація зарубіжного досвіду та міжнародних стандартів при

реформуванні пенітенціарної системи України 140

[Висновки до третього розділу 168](#bookmark24)

[ВИСНОВКИ 170](#bookmark25)

[СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 175](#bookmark26)

[ДОДАТКИ 209](#bookmark27)

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

Державна пенітенціарна служба України Державна кримінально-виконавча служба Європейський суд з прав людини Кримінально-виконавчий кодекс





















Європейський комітет з питань запобігання катуванням чи

нелюдському або такому, що принижує гідність,

поводженню чи покаранню

Кримінальний кодекс

Кримінальний процесуальний кодекс

Організація Об’єднаних Націй

Міжнародна технічна допомога

Парламентська Асамблея Ради Європи

ВСТУП

Актуальність теми. Розбудова демократичної, соціальної, правової держави є важливим завданням сучасного українського суспільства. Гуманізм як один з основних принципів кримінально -виконавчого законодавства, виконання і відбування покарань та реформування кримінально-виконавчої системи стає важливою складовою демократичних змін у суспільстві, що орієнтується на цивілізовані міжнародні стандарти. Проблема інституційного реформування системи виконання та відбування покарання та його організаційно -правового забезпечення в сучасній науці кримінально-виконавчого права після прийняття КВК України комплексно на дисертаційному рівні не розглядалася, що не може не викликати теоретичного і практичного інтересу.

Проблематика функціонування системи, що забезпечує виконання і відбування покарання, напрями її реформування завжди привертала і продовжує привертати увагу науковців. Окремі аспекти цих проблем досліджувались у наукових працях таких учених, як М.І. Бажанов, Ю.В. Баулін, І.Л. Близнюк, Л.В. Багрій-Шахматоа, І.Г. Богатирьов, В.О. Глушков, О.М. Джужа, Т.А. Денисова, М.Й. Коржанський, В.О. Корчинський, В.Я. Конопельський, І.М. Копотун, В.М. Кудрявцев, В.А. Льовочкін, С.І. Мінченко, О.Є. Наташев, О.Ю. Олійник, О.Б. Пташинський, М.С. Пузирьов, Г.О. Радов, О.Л. Ременсон, В.І. Рудник, А.Х. Степанюк, М.О. Стручков, В.В. Шаблистий, О.О. Шкута, І.С. Яковець та інших.

Однак, незважаючи на вагомі здобутки науковців, основні засади реформування пенітенціарної системи потребують подальшого дослідження, особливо це стосується норм, які регулюють виконання і відбування покарання у виді позбавлення волі, започаткування пробаційних механізмів та реабілітації засуджених. Здійснені наукою кримінально - виконавчого права дослідження в даній сфері не повною мірою відповідають сучасним потребам теорії та практики.

За коефіцієнтами засуджених Україна, незважаючи на приєднання до міжнародних актів з прав людини, проголошення курсу на гуманізацію судочинства та кримінального, кримінально-виконавчого законодавства, залишається одним із світових лідерів. Практика виконання покарань засвідчує, що існують значні проблеми з дотриманням прав засуджених. Щорічно до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Європейського суду з прав людини, правозахисних організацій надходять більше тисячі звернень з приводу катувань, жорстокого поводження чи покарання.

Саме тому дослідження організаційно-правових засад реформування пенітенціарної системи є актуальним і становить особливий науковий інтерес.

Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Обрана тема дослідження ґрунтується на положеннях Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 рр., схваленої указом Президента України від 20.05.2015 № 276/2015; Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України, схваленої указом Президента України від 08.11.2012 № 631/2012; Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016-2020 рр., затверджених 03.03.2016 на загальних зборах Національної академії правових наук України.

Мета і завдання дослідження. *Метою дослідження* є з’ясування специфіки організаційно-правових засад реформування пенітенціарної системи в Україні та розробка науково обґрунтованих пропозицій і рекомендацій з удосконалення законодавства у цій сфері та практики його застосування.

Поставлена мета обумовила вирішення таких *задач:*

* розкрити ключові проблеми інституціонального реформування пенітенціарної системи;
* охарактеризувати кадрове забезпечення реформування

пенітенціарної системи;

* встановити особливості матеріально-технічного та фінансового забезпечення реформування пенітенціарної системи;
* окреслити напрямки державної політики у сфері виконання покарань і пробації;
* описати правове регулювання реформування пенітенціарної

системи;

* визначити основні напрями імплементації міжнародних

стандартів в діяльність національних органів і установ виконання покарань, поводження із засудженими та пробації;

* визначити механізм реалізації зарубіжного досвіду при

реформуванні пенітенціарної системи України;

* сформулювати основні положення і пропозиції з удосконалення законодавства та практики його застосування у сфері виконання покарань.

*Об’єкт дослідження* - суспільні відносини, що виникають під час організації діяльності з відбування та виконання покарань в Україні.

*Предметом дослідження* є організаційно-правове забезпечення реформування пенітенціарної системи в Україні.

Методи дослідження. Теоретико-методологічною основою дослідження став комплекс загальнонаукових та спеціальних наукових методів дослідження та пізнання юридичної науки, що застосовуються в сучасній правовій доктрині. Із загальних методів наукового пізнання в дисертації використано, зокрема, формально-логічний (при описі

інституціонального реформування пенітенціарної системи), системного аналізу (під час встановлення особливостей матеріально-технічного та фінансового забезпечення реформування пенітенціарної системи), компаративістики (при визначенні основних напрямів імплементації міжнародних стандартів у сфері виконання покарань, поводження із засудженими та пробації), описово-аналітичний (при вивченні емпіричної бази дослідження), порівняльно-правовий (вивчення зарубіжного досвіду реформування пенітенціарної системи) та прогностичний, статистичний, методи моделювання та ін.

Нормативну основу дослідження становлять Конституція України, Кримінальний та Кримінально-виконавчий кодекси України, закони України, нормативні акти Президента України та Кабінету Міністрів України, Міністерства юстиції України, рішення ЄСПЛ, проекти концепцій, листи з офіційними роз’ясненнями тощо.

Емпіричну базу дослідження становлять узагальнені дані, отримані під час аналізу статистичних показників функціонування Державної кримінально-виконавчої служби України за 2010-2016 рр. та Міністерства юстиції України за 2016-2018 рр.; результати анкетування 62 працівників органів та установ виконання покарань та 108 прокурорів. У роботі також використано інформацію, яка висвітлена в оглядах, бюлетенях, інформаційних листах, наказах Державної кримінально-виконавчої служби України, Міністерства юстиції України, проектів міжнародної технічної допомоги.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що дисертація є одним з перших в Україні комплексним дослідженням організаційно-правового забезпечення реформування пенітенціарної

системи в Україні, у якому сформульовано й обґрунтовано низку концептуальних наукових положень, висновків і рекомендацій, які є визначальними для подальшого розвитку пенітенціарної системи й полягають у такому:

*уперше:*

*-* сформульовано авторське визначення державної політики у сфері виконання покарань і пробації як тих принципів і цілей, які держава запроваджує в життя при створенні і застосуванні норм кримінально - виконавчого права, визначенні цілей, принципів, стратегії, напрямів діяльності органів та установ виконання покарань, органів пробації, їх основних форм і методів;

* виокремлено детермінанти ефективності політики у сфері виконання покарань і пробації: соціально -політичні, які відображають соціальну сутність, спрямованість та змістовні характеристики реалізації політики у сфері виконання покарань (економіка, політика, суспільна свідомість та ідеологія, культура, включаючи правосвідомість і правову культуру); *формально-нормативні* (правові), що відображають роль кримінально-виконавчого права і кримінально-виконавчих правових інститутів в її реалізації; *організаційно-адміністративних,* що стосуються суб’єктів, які формують і реалізують політику у сфері виконання покарань і пробації;
* визначено Європейський комітет з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню (КЗК) як суб’єкт зовнішньої оцінки політики у сфері виконання покарань і пробації. За результатами вивчення змісту звітів та доповідей КЗК встановлено, що його висновки та положення значною мірою вплинули на сучасну політику України у сфері виконання покарань, з огляду на мету інспекцій та характер взаємодії з державами при їх здійсненні

*удосконалено:*

* підходи до розуміння сутності пенітенціарної системи України в умовах її реформування як сукупності органів і установ, підпорядкованих органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері виконання покарань та пробації, функціонування яких у взаємодії з іншими соціальними інститутами підпорядковано досягненню мети захисту особи, суспільства й держави шляхом виправлення засуджених, ресоціалізації осіб, які відбули покарання, запобігання вчиненню нових кримінальних правопорушень як засудженими, так і іншими особами, а також запобігання катуванню та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню із засудженими.
* зміст принципів політики у сфері виконання покарань і пробації як загальних керівних положень, ідей, вимог, які становлять основу формування та реалізації державної політики у сфері виконання покарань і пробації, характеризують її сутність та призначення в суспільстві й мають доктринальне вираження та нормативно-правове закріплення;
* періодизацію правового регулювання реформування пенітенціарної системи України з визначенням в якості орієнтиру дат прийняття концептуальних нормативно-правових актів, які на певний період часу визначали державні вектори у сфері реформування пенітенціарної системи;

*набули подальшого розвитку:*

* підходи до вдосконалення кадрового забезпечення органів та установ виконання покарань в умовах реформування: оптимізація кількості кадрів органів та установ виконання покарань, прийняття програмного нормативного документа щодо кадрового забезпечення пенітенціарної системи; розвиток системи кадрового забезпечення служби пробації та системи підготовки волонтерів пробації; належний моніторинг якості надання освітніх послуг спеціалізованими навчальними закладами, що здійснюють підготовку кадрів для органів та установи виконання покарань; проведення реальної демілітаризації та перегляд системи атестації персоналу органів та установ виконання покарань; реалізація політики залучення волонтерів та нових кадрів для органів та установ виконання покарань;
* аргументації щодо шляхів імплементації правових позицій ЄСПЛ та висновків КЗК в процедури реформування пенітенціарної системи та оцінку успішності.

Практичне значення полягає в можливості застосування наукових положень і висновків дослідження в:

* практичній діяльності Міністерства юстиції України й Офісі Г енерального прокурора України та правотворчості з метою вдосконалення організації роботи органів та установ виконання покарань;
* науково-дослідній роботі - для подальшої наукової розробки нових напрямків реформування пенітенціарної системи в Україні;
* навчальному процесі - для викладання під час підготовки професійної підготовки та перепідготовки правників.

Апробація матеріалів дисертації. Положення дисертації, що складають наукову новизну та висновки практичного характеру, апробовано під час виступів на наступних всеукраїнських та міжнародних науково-практичних конференціях: Актуальні проблеми кримінального права, кримінології та кримінально-виконавчого права (25 травня 2018 р., м. Дніпро); Актуальні проблеми реформування системи законодавства України (25-26 січня 2019 року, м. Запоріжжя).

Публікації. За темою дисертації опубліковано 7 наукових праць, 4 з яких - статті у виданнях включених до переліку наукових фахових видань України, 1 - у періодичному науковому виданні іншої держави за профілем дисертації, 2 - тези доповідей.

ВИСНОВКИ

У дисертації з’ясувано специфіку організаційно-правових засад реформування пенітенціарної системи в Україні та розроблено науково обґрунтовані пропозиції і рекомендації з удосконалення законодавства у цій сфері та практики його застосування, зокрема:

1. Визначено, що концептуальними напрямами пенітенціарної реформи в Україні є:
* удосконалення законодавства, що регламентує діяльність пенітенціарної системи;
* оптимізація мережі установ виконання покарань та їх підприємств, забезпечення їх ефективного функціонування та прибутковості (рентабельності) виробничої діяльності;
* підвищення ефективності протидії злочинності та забезпечення правопорядку в пенітенціарній системі;
* забезпечення приведення умов тримання осіб, узятих під варту, та засуджених у відповідність з міжнародними стандартами, створення умов тримання, які не порушують гідність людини, а також недопущення порушень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.
1. Запропоновано розробку і затвердження на рівні Кабінету Міністрів України конкретних якісних та кількісних критеріїв, за якими прийматиметься рішення про ліквідацію/функціонування установи, проведення розрахунку фінансового ефекту від таких управлінських рішень та оцінки ризиків їх прийняття.
2. Розкрито першочергові заходи щодо вдосконалення кадрового забезпечення органів та установ виконання покарань:
* оптимізацію кількості кадрів органів та установ виконання покарань, прийняття програмного нормативного документа щодо кадрового забезпечення пенітенціарної системи;
* розвиток системи кадрового забезпечення служби пробації та системи підготовки волонтерів пробації;
* належний моніторинг якості надання освітніх послуг спеціалізованими навчальними закладами, що здійснюють підготовку кадрів для органів та установи виконання покарань;
* проведення реальної демілітаризації та перегляд системи атестації персоналу органів та установ виконання покарань;
* реалізація політики залучення волонтерів та нових кадрів для органів та установ виконання покарань.
1. Сформовано визначення поняття «політика у сфері виконання покарань і пробації» - це ті принципи і цілі, які держава запроваджує в життя при створенні і застосуванні норм кримінально-виконавчого права, визначенні цілей, принципів, стратегії, напрямів діяльності органів та установ виконання покарань, органів пробації, їх форм і методів.
2. Обґрунтовано доповнення класифікації суб’єктів формування і реалізації державної політики у сфері виконання покарань і пробації. До суб’єктів формування вказаної політики запропоновано віднести громадські інституції та науковців. Зазначені суб’єкти можуть здійснювати моніторинг стану реалізації політики у сфері виконання покарань, оцінювати ступінь її ефективності та звертатись до органів державної влади України з пропозиціями щодо реформування кримінально - виконавчої сфери. Фундаментальні і прикладні наукові дослідження можуть стати джерелом доктринального тлумачення та розв’язання окремих проблем у кримінально-виконавчих відносинах.
3. Визначено, що окремою категорією має бути виділено суб’єктів, які сприяють реалізації політики у сфері виконання покарань і пробації. До них пропонується віднести підрозділи Національної поліції України, які здійснюють реагування стосовно засуджених та інших осіб, які не виконують судове рішення в частині відбування призначеного покарання й органи місцевого самоврядування, які серед іншого сприяють виконанню покарань у виді громадських робіт та обмеження волі.
4. Визначено, що роль і місце прокуратури у системі суб’єктів реалізації політики у сфері виконання покарань і пробації має бути підсилена, у тому числі з урахуванням її функцій і повноважень, що можуть бути використані для захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.
5. Запропоновано Європейський комітет з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню (КЗК) віднести до суб’єктів зовнішньої оцінки політики у сфері виконання покарань і пробації. . КЗК За результатами вивчення змісту звітів та доповідей КЗК встановлено, що його висновки та положення значною мірою вплинули на сучасну політику України у сфері виконання покарань, з огляду на мету інспекцій та характер взаємодії з дежавами при їх здійсненні.
6. За результатами аналізу програмних документів у сфері реформування пенітенціарної симстеми, ухвалених за часи незалежної України, втзначено, що відутність відповідних державних цільових програм є суттєвим недоліком сучасного етапу реформування, що не може бути виправлено наявністю логічної моделі (паспорту) реформи.
7. З урахуванням сучасного стану реформування пенітенціарної системи України запропоновано виділити наступні спеціальні міжнародні стандарти:
* стандарти організації режиму відбування покарання в місцях несвободи;
* стандарти організації мікросоціальних умов відбування покарання у виді позбавлення, обмеження волі та арешту;
* стандарти організації виховної роботи із засудженими;
* стандарти організації праці та професійної підготовки засуджених до звільнення з місць несвободи;
* стандарти пробації.
1. При реалізації цілей реформування пенітенціарної системи за допомогою міжнародних донорів мають висуватись наступні вимоги:
* провести роботу щодо забезпечення подання до Мінекономрозвитку для державної реєстрації всіх діючих проектів в Україні, у тому числі за участі громадських організацій;
* прописувати в умовах проведення конкурсів в рамках проектів МТД вимоги до аплікантів забезпечити подання документів для державної реєстрації проектів, які будуть затверджені до фінансування за результатами конкурсів;
* визначати в грантових контрактах з переможцями конкурсів положення про зобов’язання грантоотримувачів щодо обов’язкової реєстрації проектів та надання звітності про результати їх реалізації;
* включати до листа-клопотання донора про державну перереєстрацію проекту інформації щодо використаної суми коштів в рамках проекту МТД;
* надавати виконавцями проектів щорічного звіту про стан реалізації проектів, який розміщувати в публічному доступі.
1. Реорганізації або передача пенітенціарної системи до того чи іншого центрального органу виконавчої влади мають супроводжуватися такими діями, як:
* попередній моніторинг спроможності відповідного центрального органу виконавчої влади виконувати нові функції, наявність для цього матеріальних, фінансових, кадрових та інших ресурсів;
* проведення комплексної міжгалузевої антикорупційної експертизи на предмет відстеження можливих корупційних схем перерозподілу бюджетних коштів у результаті передачі системи органів і установ виконання покарань від одного центрального органу виконавчої влади до іншого;

- проведення моніторингу на предмет забезпечення правового та соціального захисту персоналу органів і установ виконання покарань на випадок зміни відомчого підпорядкування.