

УДК 342.95(477):343.8

РЕФОРМУВАННЯ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ НА ОСНОВІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

Марченко В.Ю.

Інститут прокуратури та кримінальної юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена дослідженню різних моделей управління пенітенціарною системою у світі, наглядю за дотриманням законів у такій сфері та окресленню напрямків її реформування в Україні. Розглянуто управління пенітенціарною системою в США, Франції, країнах пострадянського простору та Латинської Америки. Проаналізовано вітчизняне законодавство, наукову літературу та системи адміністрування пенітенціарної справи в зарубіжних державах. Визначено сучасний стан реформування пенітенціарної системи в Україні та окреслено її можливу модель. Запропоновано модернізувати систему наглядю за дотриманням законності в пенітенціарній системі України та визначено основні напрямки таких змін.

Ключові слова: пенітенціарна система, адміністрування пенітенціарної системи, пенітенціарна система в зарубіжних країнах, реформа пенітенціарної системи в Україні, моделі адміністрування пенітенціарної системи в зарубіжних країнах.

Постановка проблеми. Набуття Україною статусу незалежної держави та її європеїзація зумовлює перебудову майже всіх правових інститутів країни і суспільства, в тому числі і у сфері виконання кримінальних покарань.

В'язничні системи західних держав еволюціонували починаючи з кінця XVIII ст. Їх особливості та відмінності багато в чому пояснюються історичними витоками, без вивчення яких неможливо зрозуміти проблеми, пов'язані із виконанням покарань, що існують на сучасному етапі в Україні, майбутні перспективи та шляхи їх подолання. Однак справедливим буде відзначити, що підвищення якості та ефективності реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань в Україні нерозривно пов'язане із впровадженням визнаних у високорозвиненому західному світі відповідних вимог і стандартів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Моделі підпорядкування пенітенціарної системи аналізували такі вчені як А.Л. Сморгунова, О.Г. Ковалев, М.В. Шереметьєва, Д. Гусев, М. Мичко, П. Сандеуар та інші. Водночас ознайомлення з їх науковим доробком свідчить про відсутність дослідження, що визначало б найоптимальнішу, з наукової точки зору, побудову такої системи для України.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Відсутність дослідження, яке б з урахуванням національних особливостей визначало оптимальну модель управління пенітенціарною системою в Україні, зумовлює недостатність інформації для визначення основних напрямків реформування такої системи. Це призводить до помилок, нераціонального витрачання бюджетних коштів і розбалансування вітчизняної пенітенціарної системи.

Мета статті. Проаналізувати різні типи систем управління пенітенціарною системою у світі і визначити можливу модель для України.

Виклад основного матеріалу. Розмірковуючи про прискорене реформування пенітенціарної системи України та наслідки такого реформування, а головне – про вже реалізовані кроки, доцільно було нагадати реформаторам яскраву, але перевірену часом тезу Мішеля Фуко. Свого часу, в період намагань запровадити відповідні зміни

у Франції, які зазнали поразки, вчений попереджав про те, що із самого початку народження сучасної (так званої «виправної») в'язниці і сама в'язниця, і її реформа, і невдача цієї реформи були заздалегідь задуманим сценарієм, який із самого початку передбачався ініціаторами такої реформи. Зазначені застереження повною мірою можуть бути застосовані і для характеристики сучасних процесів в Україні.

Загалом у світі існує декілька різних інституційних моделей системи виконання покарань. Так, залежно від приналежності такої системи до того або іншого державного відомства можна виділити: 1) модель, за якої система виконання покарань повністю підзвітна міністерству внутрішніх справ або його еквіваленту (більшість пострадянських республік) [12]; 2) модель, за якою система виконання покарань повністю управляється міністерством юстиції (майже у всіх країнах Європи); 3) модель, за якою системою виконання покарань управляє об'єднане міністерства юстиції і внутрішніх справ (поліції) (Андорра, Венесуела, Мальта, Норвегія [3], Панама, Сальвадор, Сурінам і Швейцарія [2]); 4) модель, за якою системою виконання покарань віднесена до відання окремого державного департаменту, не підконтрольного ані міністерству юстиції, ні міністерству внутрішніх справ (Південно-Африканська Республіка); 5) змішана модель, за якої різні види покарань або заходи процесуального примусу поділені між різними відомствами: пенітенціарні установи, в яких тримаються засуджені особи, знаходяться у віданні міністерства юстиції, а місця попереднього ув'язнення – у віданні міністерства внутрішніх справ (Китай, Ірак, Казахстан [2]).

Україна зараз прагне вибудувати оптимальну систему, за якою всі установи виконання покарань та ізолятори попереднього утримання будуть підпорядковуватися виключно Міністерству юстиції України. Тож є потреба проаналізувати досвід побудови пенітенціарної системи в зарубіжних країнах.

Сполучені Штати Америки є однією з найбільш розвинених країн світу з досить тривалою історією становлення установ виконання покарань. Саме ця країна є батьківщиною пер-

ших пенітенціарних систем: на початку XIX ст. в окремих штатах вдалося реалізувати концепцію покарання як каяття за злочин-гріх через побудову перших пенітенціаріїв. На сучасному етапі побудові системи виконання покарання в цій країні приділяється велика увага як з боку державного сектору, так і з боку громадськості. Це зумовлено тим, що США – країна з найбільшою кількістю «тюремного населення». Отже, вона має значний практичний досвід у цій сфері. У США існує два рівні тюремних систем: федеральний та штатів. Фактично самостійною в'язничною системою вважаються корпорації приватного тюремного сектору. Так, на офіційному сайті Американської корпорації виправних закладів (Corrections Corporation of America) вказано, що вона є п'ятою за розмірами кримінально-виконавчою системою в країні (випереджають її лише федеральна система та в'язничні системи 3 штатів) [11, с. 156]. Управління федеральними в'язницями, які призначені для утримання засуджених за федеральними законами, здійснює Федеральне бюро в'язниць, підпорядковане Міністерству юстиції.

Цікавим є той факт, що з метою зменшення навантаження на бюджет у 80-і роки XX століття в США почалася приватизація в'язниць і масове будівництво приватних місць ув'язнення. Компанії, які володіють і керують в'язницями, таборами, слідчими ізоляторами або центрами реституції, підписують контракт із федеральним урядом, урядом штату або окружною владою. Вони зобов'язуються утримувати певну кількість ув'язнених відповідно до державних стандартів, забезпечуючи відповідний рівень безпеки. На утримання кожного ув'язненого керуюча компанія отримує з бюджету гарантовану суму грошей. Переваги даних установ виконання покарань полягають у тому, що тут не буває страйків, безробіття, інших проблем, пов'язаних із працевлаштуванням їх персоналу [6].

У Франції управління пенітенціарними установами здійснює Дирекція пенітенціарної адміністрації у складі Міністерства юстиції, голова якої призначається указом президента республіки за поданням міністра. Загалом в'язнична служба Франції охоплює: центральне управління, 9 міжрегіональних дирекцій та заморську місію, установи виконання покарань, службу адаптації та пробації, службу пенітенціарної зайнятості та Національну школу пенітенціарної адміністрації, що проводить навчання персоналу та його перепідготовку [1].

Особливість французької системи кримінальної юстиції полягає в наявності судді з виконання покарань, який згідно з повноваженнями, наданими йому законодавством, має право втручатись у процес відбування покарання засудженими, в тому числі й до позбавлення волі. Він організовує нагляд за засудженими, які отримали відстрочку у виконанні вироку до позбавлення волі, вирішує питання про зміну режиму тримання осіб, засуджених до позбавлення волі, про надання їм відпустки, а також подає клопотання про їхнє умовно-дострокове звільнення тощо [10, с. 163].

Нагляд за виконанням законів у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, при виконанні покарань та інших заходів при-

мусового характеру, які призначаються судом, не віднесені до функцій прокуратури цієї країни. Дотримання прав людини в місцях позбавлення волі у Франції покладена на судові органи, а контроль за виконанням покарань здійснюють спеціальні судді. Виняток становить лише нагляд прокурора за законністю поміщення осіб у психіатричну лікарню [7, с. 118–119].

В останні десятиліття в'язнична система Франції піддається гострій критиці. Серед основних її вад називають незадовільний стан приміщень, де утримуються засуджені, жорстоке поводження засуджених один з одним та тюремним персоналом, незайнятість осіб, які відбувають покарання, суспільно корисною працею, низький рівень та недоступність шкільної й професійної освіти у пенітенціарних закладах, наявність у тюрмах великої кількості місць, що унеможлиблює індивідуальний підхід до кожного з засуджених з боку адміністрації [4].

У ряді пострадянських країн, таких як Білорусь, Узбекистан і Туркменістан управління пенітенціарною системою повністю входить в повноваження МВС. У Білорусі і Туркменістані ці функції виконує Департамент виконання покарань, що підпорядковується безпосередньо міністру внутрішніх справ [12]. Донедавна така ситуація мала місце і в нашій країні до виведення Державного департаменту України з питань виконання покарань з підпорядкування Міністерству внутрішніх справ України у 1999 році [8].

В Китаї та Іраку до компетенції Міністерства юстиції входить управління пенітенціарними установами, в яких тримаються засуджені особи, тоді як Міністерство внутрішніх справ відповідає за тримання осіб, ув'язнених під варту на етапі попереднього розслідування і судового розгляду справ. До цієї групи країн також входить і Казахстан, оскільки частина місць попереднього ув'язнення – ізолятори тимчасового тримання – знаходяться під контролем МВС, а решта – в'язниці – Міністерства юстиції [2].

Історія так званої «виправної» в'язниці та докорінна трансформація реабілітаційного ідеалу упродовж XIX–XX століть, повинна була б як ніколи стати об'єктом уваги вітчизняних реформаторів перед початком реформи. Проте цього, на превеликий жаль, не сталося. І пенітенціарна реформа, започаткована Мін'юстом у 2016 році, навіть в умовах вельми стислого висвітлення проблем та шляхів їх вирішення, викликала неоднозначну реакцію як серед експертів, так і в середині самої Державної пенітенціарної служби України (далі – ДПТС).

Так, 18.05.2016 Кабінетом Міністрів України було прийняте рішення, за яким ліквідовувалася ДПТС як центральний орган виконавчої влади, в силу наявності, на переконання Мін'юсту, низки проблем в діяльності пенітенціарної системи, які ДПТС як центральний орган виконавчої влади вирішити б не могла або які ДПТС, на думку Мін'юсту, сама і створила. Так, Уряд постановив: 1) ліквідувати Державну пенітенціарну службу, поклавши на Міністерство юстиції завдання і функції з реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації; 2) установити, що Міністерство юстиції є правонаступником Державної пенітенціарної служби,

що ліквідується, в частині реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробачії [5]. При цьому Уряд, поспіхом ліквідувавши ДПТС, так і не надав чіткої, прозорої й послідовної концепції реформування вітчизняної пенітенціарної системи з урахуванням на фінансово-економічного, кримінологічного та соціологічного обґрунтування кожного напрямку реформування.

Що стосується підпорядкування системи виконання покарань, то Європейські пенітенціарні правила (правило 71) наголошують, щоб за пенітенціарні установи повинні відповідати органи державної влади, не підпорядковані військовому відомству, поліції або карному розшуку. Цей стандарт Україною було дотримано [9].

Висновки і пропозиції. Вітчизняний законодавець віддає перевагу англосаксонській системі права з її внутрішнім та зовнішнім контр-

олям за діяльністю пенітенціарних установ. Він має визначити, якою саме бути подвійній системі пенітенціарних інспекцій в Україні. Проте на нашу думку в реаліях України більш доцільною є саме не система США та країн західної Європи, а запровадження поділу підпорядкування пенітенціарної системи між Міністерствами юстиції та внутрішніх справ України. Перше має опікуватися установами виконання покарань, а друге – слідчими ізоляторами тимчасового тримання. Також слід передбачити, що нагляд за дотриманням законності в обидвох системах має здійснювати прокуратура та ввести (як у Франції) інститут судді з виконання покарань (за роллю як слідчих суддів, можливо не виділяти обов'язки окремо, а додати обов'язків слідчим суддям і трохи збільшити їх кількість) для того, щоб урівноважити вплив прокуратури на пенітенціарну систему.

Список літератури:

1. Direction de l'Administration pénitentiaire [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justice.gouv.fr/le-ministere-de-la-justice-10017/direction-de-ladministration-penitentiaire-10025/>.
2. King's College London, International Centre for Prison Studies, World Prison Brief [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/index.php?search=T>
3. Ministry of Justice and the Police [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.regjeringen.no/en/dep/jd/About-the-Ministry-of-Justice-and-the-Po/Organization/Departments.html?id=490>
4. Гусев Д. Французская тюрьма – «ветхость, жестокость, бедность и унижение» // Преступление и наказание. – 2010. – № 5. – С. 58–59.
5. Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2016 р. № 343. – [Режим доступу]: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/343-2016-%D0%BF>
6. Ковалев О.Г., Шереметьєва М.В. Пенитенциарная система США: особенности организации и современные тенденции // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. – М.: Юрист, 2013, № 4. – С. 19–22.
7. Мичко М. Завдання та функції прокуратури в країнах Європи / М. Мичко // Вісник прокуратури. – 2011. – № 5. – С. 108–120.
8. Про виведення Державного департаменту України з питань виконання покарань з підпорядкування Міністерству внутрішніх справ України [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 12 березня 1999 року № 248/99. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=248%2F99>
9. Рекомендація № R(2006)2 Комітету Міністрів держав-учасниць Ради Європи [Електронний ресурс]: Прийнято Комітетом Міністрів 11 січня 2006 року на 952-й зустрічі Засгупників Міністрів. – [Режим доступу]: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_032
10. Сандевуар П. Введение в право / П. Сандевуар. – М.: Интражк-Р. – 1994. – 324 с.
11. Сморгунуова А.Л. Стратегии контроля над преступностью в США и Великобритании: приватизация тюрем / А.Л. Сморгунуова // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. – 2007. – Выпуск № 46. – Том 9. – С. 149–158.
12. Структура Министерства внутренних дел Республики Беларусь: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvd.gov.by/ru/main.aspx?guid=1071>

Марченко В.Ю.

Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого

РЕФОРМИРОВАНИЕ ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ СИСТЕМЫ В УКРАИНЕ НА ОСНОВЕ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

Аннотация

Статья посвящена исследованию различных моделей управления пенитенциарной системой в мире, надзора за соблюдением законов в такой сфере и определения направлений её реформирования в Украине. Рассмотрено управление пенитенциарной системой в США, Франции, странах постсоветского пространства и Латинской Америки. Проанализированы отечественное законодательство, научная литература и системы администрирования пенитенциарного дела в зарубежных государствах. Определено современное состояние реформирования пенитенциарной системы в Украине и обозначена ее возможная модель. Предложено модернизировать систему надзора за соблюдением законности в пенитенциарной системе Украины и определены основные направления таких изменений.

Ключевые слова: пенитенциарная система, администрирование пенитенциарной системы, пенитенциарная система в зарубежных странах, реформа пенитенциарной системы в Украине, модели администрирования пенитенциарной системы в зарубежных странах.

Marchenko V.Yu.

Yaroslav Mudryi National Law University

REFORMATION OF THE PENITENTIARY SYSTEM IN UKRAINE ON THE BASIS OF FOREIGN EXPERIENCE

Summary

The article is dedicated to the research of various models of penitentiary system management in the world, supervision of the observance of laws in this sphere and directions of its reformation in Ukraine. The management of penitentiary system in the USA, France, the post-Soviet countries and Latin America is considered. Ukrainian legislation, scientific literature and administrative systems of penitentiary service in foreign countries have been analyzed. The present state of the penitentiary system reform in Ukraine is determined and its possible model is outlined. It is proposed to modernize the system of supervision of the observance of legality in the penitentiary system of Ukraine and the main directions of such changes are determined.

Keywords: penitentiary system, management of the penitentiary system, penitentiary system in foreign countries, reformation of the penitentiary system in Ukraine, models of the penitentiary system management in foreign countries.