

УДК 343.8

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ В УКРАЇНІ НА ОСНОВІ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ

Мельничук І.І.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена порівняльному аналізу світових моделей управління системою виконання покарань та визначенню шляхів її удосконалення та реформування в Україні. Досліджено управління системою виконання покарань на світовому просторі, зокрема, у Білорусі, Франції, Норвегії, Швейцарії, Канаді, Англії та інших країнах. Опрацьовано вітчизняне законодавство, наукову літературу та систему адміністрування пенітенціарної системи в зарубіжних країнах.

Ключові слова: удосконалення, реформування, органи і установи виконання покарань, система виконання покарань, моделі управління системою виконання покарань, органи і установи виконання покарань, міжнародний досвід.

Постановка проблеми. Введення в дію Кримінально-виконавчого кодексу (далі КВК) України указує на послідовне та планомірне виконання Україною своїх зобов'язань у сфері кримінально – виконавчої системи з метою максимального наближення регламентації її діяльності до міжнародних стандартів.

Ефективність реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань пов'язана з тим, наскільки ефективно та злагоджено здійснюється управління безпосередніми виконавцями такої політики – органами й установами виконання покарань. Дослідження досвіду зарубіжних країн стосовно даного питання дає змогу уточнити проблеми та визначити позитивні і негативні моменти функціонування різних моделей управління системою виконання покарань та визначити найоптимальнішу для нашої держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Моделі управління системами виконання покарань досліджували такі вчені як Є.Ю. Бараш, І.Г. Богатирьов, О.М. Джужа, А.Л. Сморгунова, О.Г. Ковалев, М.В. Шереметьєва, Д. Гусєв, М. Мичко та інші. Разом із тим аналіз їх наукових дослі-

джень вказує на нестачу роботи, у якій містилась би найбільш сприятлива, з наукової точки зору, модель побудови вказаної системи для України.

Постановка завдання. Здійснити аналіз зарубіжних систем управління системою виконання покарань і означити орієнтовну модель для України.

Виклад основного матеріалу. Компаративістське дослідження міжнародного досвіду здійснення управління у сфері виконання кримінальних покарань дає змогу зробити висновок, що на сьогодні у світі наявні кілька моделей виконання покарань, які мають між собою принципові розбіжності.

Так, залежно від приналежності системи виконання покарань до того або іншого державного відомства міжнародна практика дозволяє виділити п'ять моделей організації таких систем: 1) модель, за якою система виконання покарань повністю підзвітна міністерству внутрішніх справ або його еквіваленту (переважна більшість пострадянських республік, зокрема, Департамент виконання покарань діє як структурний підрозділ Міністерства внутрішніх справ Республіки Білорусь); 2) модель, у якій системою виконання покарань повністю керує міністерство юстиції (більшість країн Європи, зокрема, Французька

служба виконання покарань підпорядковується Міністерству юстиції) [1]; 3) модель, при якій системою виконання покарань управління здійснює об'єднане міністерство юстиції і внутрішніх справ (поліції) (Андорра, Венесуела, Норвегія [2], Швейцарія [2]); 4) модель, при якій система виконання покарань знаходиться у віданні окремого державного департаменту, не підконтрольного ні міністерству юстиції, ні міністерству внутрішніх справ (Південно-Африканська Республіка); 5) змішана модель, за якої різні види покарань або заходи процесуального примусу знаходяться у віданні різних відомств: пенітенціарні установи, в яких тримаються засуджені особи, знаходяться у віданні міністерства юстиції, а місця попереднього ув'язнення – у віданні міністерства внутрішніх справ (Ірак, Казахстан) [3].

Реалії сьогодення свідчать про те, що Україна наразі прагне побудувати оптимальну систему, при якій усі установи виконання покарань та ізолятори попереднього утримання мають підпорядковуватись виключно Міністерству юстиції України. Тож, враховуючи вищевикладене є необхідність здійснити аналіз міжнародного досвіду побудови пенітенціарної системи закордоном.

Модель, за якою система виконання покарань повністю підзвітна Міністерству внутрішніх справ або його еквіваленту. Як уже зазначалося, вказана модель управління належить більшості пострадянських країн, серед яких – Білорусь, Туркменістан, Узбекистан. У Білорусі, як і Туркменістані вказані повноваження здійснює Департамент виконання покарань, який знаходиться у безпосередньому підпорядкуванні міністру внутрішніх справ [4]. Цьому прикладу слідувала і Україна до моменту виведення у 1999 році Державного департаменту з питань виконання покарань з-під керівництва Міністерства внутрішніх справ України [5]. В Узбекистані виконання покарань координується Головним управлінням виконання покарань (далі – ГУВП) при МВС Республіки Узбекистан [6]. Начальник ГУВП в Узбекистані одночасно посідає посаду заступника міністра внутрішніх справ. Зауважимо, що вказані країни колишнього Радянського Союзу (Білорусь, Узбекистан і Туркменістан) за даними організації Фрідом Хауз (Freedom House) визначені одними з найрепресивніших на світовій арені [7]. Наведений факт не викликає здивування, адже вказана система була успадкована від Радянського Союзу і також застосовувалась і в інших країнах СРСР. Але після його розпаду уряди переважної більшості цих держав відмовились від наведеного типу управління та здійснили передачу управління пенітенціарною системою міністерству юстиції [3, с. 5].

Україна також приєдналась до країн, управління системою виконання покарань у якій здійснюється Міністерством юстиції України. Так, Постановою Кабінету Міністрів України «Про ліквідацію територіальних органів управління Державної пенітенціарної служби та утворення територіальних органів Міністерства юстиції» від 18 травня 2016 року ліквідовувалась Державна пенітенціарна служба, а її функції з реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації покладалась на Міністерство юстиції [8].

Крім того, до недавнього часу система виконання покарань у Великобританії також знаходилася в компетенції МВС (Home Office). Але з 2007 року функції по виконанню покарань були передані новоствореному міністерству юстиції [9].

Поряд із цим варто зазначити, що у деяких демократичних країнах окремі органи знаходяться у безпосередньому підпорядкуванні міністра внутрішніх справ. Так, для прикладу, в Канаді функції щодо виконання покарань поділені між федеральним урядом і власними урядами провінцій. Тобто, покарання, які пов'язані із позбавленням волі на строк більше двох років, підлягають виконанню Виправною службою Канади – федеральним агентством, яке підзвітне міністру державної безпеки (Minister of Public Safety), канадському аналогу міністра внутрішніх справ. На місцевому ж рівні – рівні провінцій управління виправними установами може знаходитися в компетенції або провінційного міністерства юстиції (в провінціях Ньюфаундленд і Лабрадор, Нунавут, Нова Шотландія, Північно-західні Території і Юкон), або міністерства, що відповідає за охорону правопорядку, тобто, провінційного міністерства внутрішніх справ, (в провінціях Квебек і Онтаріо) [3, с. 6].

Модель, у якій системою виконання покарань повністю керує міністерство юстиції. Названа модель є найбільш поширеною інституційною моделлю організації пенітенціарної системи в європейських та інших демократичних країнах. Крім деяких країн пострадянського простору ця модель використовується майже усіма країнами Європи, деяких країнах Північної і Латинської, Азії, а також багатьох країнах Африки [3, с. 7].

Для забезпечення управління системою виконання покарань у структурі міністерства юстиції утворюється спеціальний департамент, який знаходиться у прямому підпорядкуванні і підзвітний міністру юстиції. Залежно від країни варіюється і назва зазначеного органу: Федеральна служба виконання покарань у Росії; Агентство з кримінальних покарань у Фінляндії; Центральний Комітет Тюремної Служби у Польщі; Національне Агентство Виправних Установ у Нідерландах. Відрізняється також їх структура і організація служби.

Варто детальніше розглянути систему управління у Нідерландах, адже саме їх в'язниці справедливо визнано «установами з найсучаснішими в Європі засобами охорони та психіатричної реабілітації засуджених». Керівництво пенітенціарною системою Нідерландів здійснює Національне агентство виправних установ, яке очолює Генеральний Директор. Агенство щорічно звітує перед Міністерством юстиції, проводить із ним обговорення бюджету, цілей і завдань на наступний рік [10, с. 132].

Схожий поділ служби пробації і системи виконання покарань, пов'язаних з позбавленням волі, застосовувався до 1973 р. у Данії. Із 1951 по 1973 рр. у Данії функції служби пробації виконувала недержавна організація – Датське товариство соціального забезпечення, що здійснювала цю діяльність за рахунок приватних пожертвувань. У 1973 р. служба пробації повністю перейшла до компетенції Міністерства юстиції Данії. Основними причинами цієї реформи стали, поперше, перевага того, що виконання всіх покарань здійснюється одним і тим же міністерством, а по-

друге, те, що приватних пожертвувань вже не вистачало для реалізації програм пробації [3, с. 7].

Також одним із яскравих прикладів реформування пенітенціарної системи, в тому числі, і на виконання міжнародних домовленостей, є Франція. В останні десятиліття тюремна система Франції змінювалась відповідно до вимог Європейських пенітенціарних правил, широко застосовуються альтернативні види покарань. У 2007 р. на законодавчому рівні запроваджено посаду Головного контролера місць ув'язнення, який здійснює нагляд за дотриманням прав засуджених, умовами утримання у пенітенціарних закладах та щороку звітує про їх стан. У 2009 р. ухвалено новий Закон про тюрми. Управління пенітенціарними установами Франції здійснює Дирекція пенітенціарної адміністрації у складі Міністерства юстиції. Директор призначається указом президента республіки за поданням міністра юстиції.

В останні десятиліття в'язнична система Франції піддається гострій критиці. Колишній Головний контролер місць ув'язнення Жан-Марі Деларю, провівши 2010 р. інспекцію в'язниць та виправних закладів, серед основних вад системи виконання покарань назвав незадовільний стан приміщень, де утримуються засуджені, жорстоке поводження засуджених один з одним та тюремним персоналом, незайнятість засуджених суспільно корисною працею та низький рівень і недоступність шкільної та професійної освіти у пенітенціарних закладах, тюрми з великою кількістю місць, що унеможливило індивідуальний підхід до кожного з засуджених з боку адміністрації. Зусилля Міністерства юстиції, пенітенціарної адміністрації, судових органів та громадськості наразі спрямовані на подолання цих негативних явищ [11, с. 21].

Модель, при якій системою виконання покарань управління здійснює об'єднане міністерство юстиції і внутрішніх справ (поліції). Протягом історичного та економічного розвитку держав склалося так, що у деяких країнах немає окремо створених міністерств внутрішніх справ і юстиції. Тобто, у цих державах функції вищезазначених міністерств виконує одна державна структура. Така модель використовується в таких країнах, як, наприклад Андорра, Венесуела, Мальта, Норвегія, Панама, Сальвадор, Суринам і Швейцарія. Відсутність окремих міністерств юстиції і внутрішніх справ може пояснюватися великою кількістю причин, у тому числі відносно нечисленністю населення цих країн, за винятком Венесуели.

Для прикладу детальніше розглянемо пенітенціарну систему Норвегії. Виправна служба (служба тюрем і пробації) Норвегії є агенцією у складі Міністерства юстиції і поліції. Структура Виправної служби Норвегії має три рівні: центральний, регіональний і місцевий. Центральний рівень представлений Департаментом виправних служб, який формулює загальні напрями розвитку виправної діяльності, здійснює стратегічне управління усіма установами, що входять в систему виправних служб, видає інструкції щодо виконання законів, а також може надавати рекомендації щодо удосконалення кримінального законодавства. Регіональні управління формують цілі і напрями діяльності служби тюрем і пробації, виходячи із місцевої специфіки та керівних документів Департаменту. Тюрми та міс-

цеві відділи пробації безпосередньо здійснюють роботу щодо виконання покарань [12].

Модель, при якій система виконання покарань знаходиться у віданні окремого державного департаменту, не підконтрольного ні міністерству юстиції, ні міністерству внутрішніх справ. Серед переважної більшості країн світу, в яких система виконання покарань підзвітна або міністерству юстиції, або міністерству внутрішніх справ, зустрічаються у край рідкі випадки, коли система виконання покарань знаходиться у віданні незалежного державного органу, підзвітному напряму главі уряду або держави. Серед таких країн можна назвати Південно-Африканську Республіку. До початку 1990-х років виправна система Південної Африки знаходилася під контролем Міністерства юстиції. Але реформи відділили пенітенціарну службу від Міністерства юстиції і передали функції контролю за виконанням покарань до компетенції нового Департаменту виправної служби. Протягом перших років роботи нового Департаменту система виконання покарань зазнала таких істотних змін: змінився склад працівників пенітенціарної системи і управління; відбулася демілітаризація пенітенціарної системи; були запроваджені інститути незалежного контролю за Департаментом, наприклад, була створена посада судді-інспектора [3, с. 8].

Змішана модель. В Китаї та Іраку до компетенції Міністерства юстиції входить управління установами виконання покарань, де тримаються засуджені, тоді як Міністерство внутрішніх справ відповідає за тримання осіб, ув'язнених під вартою на етапі попереднього розслідування і суду. До цієї групи країн також входить і Казахстан, оскільки частина місць попереднього ув'язнення – ізолятори тимчасового тримання – знаходяться під контролем МВС, а решта – слідчі ізолятори разом із пенітенціарними установами – в Міністерстві юстиції. Крім того, Слідчий ізолятор Комітету національної безпеки в Казахстані так і не був переданий в Міністерство юстиції, що говорить про незавершеність організаційної реформи пенітенціарної служби в Казахстані.

Україна. На основі аналізу норм чинного законодавства України, можна вказати, що першим напрямом удосконалення системи управління органами й установами виконання покарань слід вважати вдосконалення правового статусу суб'єктів таких правовідносин. Тут мова йде про те, що сьогодні триває реформа як органів та установ виконання покарань, так і державної політики у сфері виконання кримінальних покарань загалом.

Як уже зазначалось, у 2016 році було ліквідовано Державну пенітенціарну службу України та її функції передано Міністерству юстиції України. У науковому середовищі таку реформу вважають вкрай поспішною. Наводяться такі аргументи: 1) перенесення повноважень одного органу на інший не вирішує проблем, які існують у системі управління органами й установами виконання покарань; 2) Державна пенітенціарна служба України, по суті, є третім органом, який було ліквідовано з передачею повноважень до сфери Міністерства юстиції України в межах реформування цього відомства (поряд із Державною реєстраційною службою та Державною виконавчою службою, функції яких передані Міністерству юстиції у 2015 році).

Таким чином на сьогодні Міністерство юстиції України наділено дуже широким колом повноважень у сфері здійснення виконавчої влади, які в тому числі пов'язані зі здійсненням управління органами й установами виконання покарань, а також реалізацією державної політики у сфері виконання кримінальних покарань загалом. На думку деяких науковців, ситуація, що склалась, має низку негативних сторін. Так, Міністерство юстиції України буде на власний розсуд розпоряджатися бюджетними коштами, спрямованими на утримання наведених вище ліквідованих органів, у тому числі й органів та установ виконання кримінальних покарань, що може призвести до виникнення корупційних ризиків [13, с. 244–246].

У сучасних умовах євроінтеграційних процесів Україна вже здійснила певні кроки щодо удосконалення пенітенціарної системи на основі міжнародних актів. Зокрема, було дотримано стандарту підпорядкування системи виконання покарань, який встановлюється Європейськими пенітенціарними правилами (правилом 71) щодо того, що за пенітенціарні установи повинні відповідати органи державної влади, не підпорядковані військовому відомству, поліції або карному розшуку [14].

Висновки. Країни Європи на своїх прикладах показують застосування усіх моделей державного управління пенітенціарними системами, але все ж, не можна сказати, що більшість країн передали в'язниці до керівництва міністерств юстиції. Проте, варто зауважити, що в'язничні адміністрації країн, які належать до цієї моделі, мають набагато більше автономії у порівнянні з іншими структурними частинами міністерств юстиції. Тому зазначити, що усі країни зробили крок до підпорядкування пенітенціарної системи мініс-

терству юстиції, також не можна, адже держави мають свою кількість населення, особливості адміністративно-територіального устрою, правові традиції, особливості судової системи тощо.

З погляду організаційно-функціональної структури державного управління пенітенціарною системою Україна до недавнього часу була унікальним винятком з усієї пострадянської практики. Унікальність вітчизняної ситуації полягала у тому, що в'язниця є специфічним за своєю природою соціальним інститутом та публічною агенцією, що і обумовлювала необхідність функціонування окремого, а головне – автономного відомства, діяльність якого була б спрямована на вирішення дуже й дуже важливих для суспільства завдань.

На сьогодні система управління органами й установами виконання покарань перебуває в стані реформування, що викликає необхідність визначення окремих напрямів її вдосконалення. Серед таких напрямів можна назвати: визначення чіткої ієрархії суб'єктів системи управління органами й установами виконання покарань на нормативно-правовому рівні; вдосконалення й конкретизацію правового статусу суб'єктів правовідносин, що виникають у межах системи управління органами й установами виконання покарань; оновлення чинних і ухвалення нових нормативно-правових актів, що встановлюють правові засади функціонування системи управління органами й установами виконання покарань, насамперед у частині її реформування; нормативне закріплення засад діяльності міжрегіональних управлінь; вдосконалення кадрового, матеріально-технічного та фінансового забезпечення органів та установ виконання покарань.

Список літератури:

1. Структура Министерства юстиции Франции: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/1831025>.
2. Ошовський В.І. Шляхи вдосконалення адміністративних процедур діяльності Державної пенітенціарної служби України крізь призму зарубіжного досвіду / В.І. Ошовський. // Наше право. – 2015. – № 5. – С. 36–42.
3. Бараш С.Ю. Зарубіжний досвід організаційно-правових форм управління пенітенціарною системою та можливості його використання в Україні / С.Ю. Бараш // Право. – 2012. – № 17. – С. 3–10.
4. Структура Министерства внутренних дел Республики Беларусь [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvd.gov.by/ru/main.aspx?guid=1071>.
5. Про виведення Державного департаменту України з питань виконання покарань з підпорядкування Міністерству внутрішніх справ України: Указ Президента України від 12 березня 1999 року № 248/99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=248%2F99>.
6. Структура Министерства внутренних дел Республики Узбекистан [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvd.uz/ru/lists/view/684>.
7. Map of Freedom in the World, 2008 edition [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2008>.
8. 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>.
9. Муравйов К. Досвід США та Великобританії щодо реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та можливості його використання в Україні / К. Муравйов // Підприємство, господарство і право. – 2017. – № 1. – С. 193–197.
10. Сидоренко С.М. Зарубіжний досвід виконання правоохоронних функцій пенітенціарними установами та можливості його використання в Україні / С.М. Сидоренко // Вісник ХНУВС. – 2013. – № 3. – С. 130–138.
11. Сокальська О.В. В'язнична система Франції: етапи формування та сучасний стан / О.В. Сокальська, Д.С. Луга // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2016. – № 39. – С. 18–22.
12. Пенітенціарні системи України та Норвегії: порівняльно-правовий аналіз: посібник / за заг. ред. О.М. Джужі. – К.: Державна пенітенціарна служба України, 2012. – 52 с.
13. Муравйов К. Удосконалення системи управління органами і установами виконання покарань / К. Муравйов // Підприємство, господарство і право. – 2016. – № 12. – С. 244–248.
14. Рекомендація № R(2006)2 Комітету Міністрів держав-учасниць Ради Європи [Електронний ресурс]: Прийнято Комітетом Міністрів 11 січня 2006 року на 952-й зустрічі Заступників Міністрів. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_032.

Мельничук И.И.

Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ В УКРАИНЕ НА ОСНОВЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА

Аннотация

Статья посвящена анализу мировых моделей управления системой исполнения наказаний и определению путей ее совершенствования и реформирования в Украине. Исследовано управления системой исполнения наказаний на мировом пространстве, в частности, в Беларуси, Франции, Норвегии, Швейцарии, Канаде, Англии и других странах. Обработано отечественное законодательство, научную литературу и систему администрирования пенитенциарной системы в зарубежных странах.

Ключевые слова: совершенствование, реформирование, органы и учреждения исполнения наказаний, система исполнения наказаний, модели управления системой исполнения наказаний, органы и учреждения исполнения наказаний, международный опыт.

Melnychuk I.I.

Yaroslav Mudryi National Law University

IMPROVING THE SYSTEM OF PUNISHMENT EXECUTION IN UKRAINE BASED ON INTERNATIONAL EXPERIENCE

Summary

The article deals with the comparative analysis of world models of the system of punishment execution management and determination of ways of its improvement and reform in Ukraine. The system of punishment execution was investigated on the world's space, in particular, in Belarus, France, Norway, Switzerland, Canada, England and other countries. The domestic legislation, scientific literature and penitentiary system administration of foreign countries were worked out.

Keywords: improvement, reformation, bodies and institutions of execution of sentences, system of execution of punishment, models of management of the system of execution of punishment, organs and institutions of execution of sentences, international experience.