

ТРАНСФОРМАЦІЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ: ТЕНДЕНЦІЇ 1990-2000-Х РОКІВ



В. М. Пекарчук

*доктор історичних наук,
професор кафедри теорії та історії держави
і права, конституційного права
Академії Державної пенітенціарної служби України*

За роки незалежності в Україні відбувалися зміни в принципах та механізмах управління процесами виконання покарань, функціонуванні кримінально-виконавчої системи, сформована оновлена система виконання покарань. В той же час з дня набрання чинності постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції», ухваленої 18 травня 2016 р., в Україні фактично стартувала реформа у сфері кримінально-виконавчої системи. Поява вказаного нормативно-правового акта свідчить про закладання основ нової парадигми реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань в Україні. У зв'язку з цим викликає підвищений інтерес досвід попередньої трансформації та діяльності державної кримінально-виконавчої

служби в Україні у період незалежності. За останні роки накопичений значний досвід реформування, система зазнала істотних правових і організаційних змін. Сьогодні особливої актуальності набуває виокремлення та вивчення позитивних форм і методів організації виконання покарань.

Зазначена проблема створення і трансформації органів виконання покарань в Україні досліджувалася такими вітчизняними вченими, як Є. Ю. Бараш, І. Г. Богатирьов, О. М. Джужа, О. В. Лісцков, О. Б. Пташинський, В. М. Трубников, В. Г. Хирний, Д. В. Ягунов та ін. В той же час, зважаючи на постійні зміни, що відбуваються у національному законодавстві, особливо упродовж 2016 р., – перехід кримінально-виконавчої системи до Міністерства юстиції, суттєві зміни характеру діяльності останнього, введення його до кола

силових відомств – потребує подальшого дослідження.

Відзначаючи цінність попередніх досліджень, слід констатувати, що з урахуванням суттєвого оновлення законодавства, а саме нещодавнього ухвалення вищевказаної постанови Кабінету Міністрів України, її вплив на перспективи подальшого розвитку органів державної політики у сфері виконання кримінальних покарань в Україні не став предметом спеціального дослідження. Мета цієї статті полягає у з'ясуванні алгоритму трансформації та функціонування центральних органів виконання покарань, узагальненні досвіду і його використанні на шляху вирішення сучасних проблем реформування кримінально-виконавчої системи.

Порівняльний аналіз інституційних моделей систем виконання покарань, зокрема, служб пробачії в різних країнах світу, доводить,

що існує кілька різних моделей систем виконання покарань. Залежно від приналежності системи виконання покарань до того чи іншого державного відомства можна виокремити п'ять моделей організації таких систем:

- модель, за якої система виконання покарань повністю підзвітна Міністерству внутрішніх справ або його еквіваленту;

- модель, у якій система виконання покарань повністю управляється Міністерством юстиції;

- модель, що передбачає підпорядкування системи виконання покарань об'єднаному Міністерству юстиції і внутрішніх справ (поліції);

- модель, за якої система виконання покарань перебуває у віданні окремого державного департаменту, непідконтрольного ні Міністерству юстиції, ні Міністерству внутрішніх справ;

- змішана модель, за якої різні види покарань або заходи процесуального примусу належать до компетенції різних відомств: пенітенціарні установи, в яких утримуються засуджені особи – у віданні Міністерства юстиції, а місця попереднього ув'язнення – у віданні Міністерства внутрішніх справ [1]. Використовуючи вищезазначену класифікацію, виокремимо інституційні моделі системи виконання покарань в Україні з моменту незалежності.

На рубежі 90-х років український народ переживав потрясіння, які були спричинені радикальними економічними, політичними, соціальними змінами в суспільстві. Трансформації, спрямовані на побудову демократичної та правової держави, переоцінка цінностей, ще недавно здавалися єдино значущими, змусили переглянути підходи до реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань. Необхідність реформування кримінально-виконавчої системи диктувалася загрозою самому

існуванню суспільства через наростаючі темпи соціальної дезорганізації.

Визнання критичного становища кримінально-виконавчої системи, необхідність серйозних змін у галузі законодавства й організації виконання кримінальних покарань цілком підтверджується постановою Кабінету Міністрів Української РСР «Про Основні напрями реформи кримінально-виконавчої системи в Українській РСР», яка була підписана в 1991 р., ще напередодні проголошення Акта незалежності України. В її основу були покладені Декларація про державний суверенітет України, ухвалені ООН Мінімальні стандартні правила поведження з засудженими, Загальна декларація прав людини, інші міжнародні угоди та документи.

Закладена в постанову реформа була спрямована на соціальну переорієнтацію виконання кримінальних покарань з урахуванням міжнародних актів про права людини, принципів законності, гуманізму, демократизму, справедливості, диференціації й індивідуалізації виховного впливу на засуджених.

Слід зауважити, що, з одного боку, проект постанови був підготовлений Головним управлінням виправних справ Міністерства внутрішніх справ України за участю зацікавлених відомств та провідних вчених. Отже, на момент набуття незалежності функції виконання кримінальних покарань зосереджувались у підпорядкованому МВС України підрозділі – Головному управлінні виправних справ (2.09.1991 р. перейменовано у Головне управління з виконання покарань). Таким чином, до недавнього часу виконання покарань, що призначаються судом за вчинення кримінальних злочинів, становило одну з функцій Міністерства внутрішніх справ України. Для здійснення цієї функції була створена

система органів, які виконують покарання.

З іншого боку, з метою підвищення ефективності функціонування органів, що виконують кримінальне покарання, та з урахуванням специфіки виконуваних ними роботи концепція передбачала у перспективі виокремлення системи виконання покарань у самостійне республіканське відомство [2].

Крім того, доречно звернути увагу на рекомендації експертів Ради Європи, що зазначені у доповіді, підготовленій у рамках Спільної програми Європейської комісії та Ради Європи у галузі реформи правової системи України «Оцінка в'язничної системи України» у 1996 р. Так, п. 5.15 чітко вказує на рекомендацію щодо припинення всіх організаційних та оперативних зв'язків з військовими та міліцією і приділенні першочергової уваги створенню пенітенціарної служби як автономної соціальної організації [3].

Відповідно до правової реформи, яка здійснена в Україні, поступово викристалізувалося рішення про створення автономного органу центральної виконавчої влади з питань виконання покарань. Тож 22 квітня 1998 р. Президент України підписав Указ «Про утворення Державного департаменту України з питань виконання покарань», 31 липня 1998 р. – Указ «Про Положення про Державний департамент України з питань виконання покарань», а вже 12 березня 1999 р. – Указ «Про виведення Державного департаменту України з питань виконання покарань з підпорядкування Міністерству внутрішніх справ України». Вказані нормативно-правові акти трансформували кримінально-виконавчу систему у нову організаційно-правову форму – модель, за якої система виконання покарань перебувала у віданні окремого державного департаменту.

Можна констатувати, що Державний департамент України з питань виконання покарань вперше за всю історію УРСР, а в подальшому незалежної України, отримав статус центрального органу державної виконавчої влади зі спеціальним статусом, на який безпосередньо покладалося завдання реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань [4, с. 146].

У той же час, відштовхуючись від міжнародних стандартів, можна констатувати, що крім вищезазначеної доповіді експертів Ради Європи, немає жодного офіційного документа Ради Європи, в якому рекомендується створення державного органу виконання покарань як автономної структури. З огляду ст. 71 Європейських пенітенціарних правил (Рекомендація № R (2006) Комітету Міністрів держав-учасниць) впливає, що за пенітенціарні установи повинні відповідати органи державної влади, які не підпорядковуються: військовому відомству, поліції або карному розшуку [5] (хоча останній є структурним підрозділом попереднього). Більше того, існує чимало документів (перш за все, висновок та чотири резолюції ПАРЕ [4, с. 171]), в яких наголошується на необхідності передачі функції виконання покарань, призначених судом, у відання Міністерства юстиції України.

Наступною важливою подією у становленні та розвитку органів державної влади України у сфері виконання покарань слід вважати ухвалення в червні 2005 р. Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», завданням якої ставилося здійснення державної політики у сфері виконання кримінальних покарань. На законодавчому рівні було закріплено правовий статус персоналу, загальну структуру і чисельність, права та обов'язки посадових осіб кримінально-виконавчої служби та інші питання.

Відповідно до закону Державна кримінально-виконавча служба України зосереджена на здійсненні правозастосовних та правоохоронних функцій і складається з: центрального органу виконавчої влади з питань виконання покарань зі спеціальним статусом (слова «центрального органу виконавчої влади з питань виконання покарань зі спеціальним статусом» замінено словами «центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань» відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства юстиції України, Міністерства культури України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів, а також Державного космічного агентства України» 2012 р. [6]), його територіальних органів управління, кримінально-виконавчої інспекції, установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, воєнізованих формувань, навчальних закладів, закладів охорони здоров'я, підприємств установ виконання покарань, інших підприємств, установ і організацій, створених для забезпечення виконання завдань Державної кримінально-виконавчої служби України [7]. Таким чином, поява цього закону залишила кримінально-виконавчу службу автономною інституцією зі спеціальним статусом, за якої система виконання покарань і надалі залишалася у віданні окремого державного департаменту. Зазначене підтверджується п. 1 «Положення про Державний департамент України з питань виконання покарань», затвердженого постановою КМУ України в липні 2007 р., відповідно до якого діяльність Департаменту спрямовується і координується Кабінетом

Міністрів України через Міністра юстиції.

Наступний крок трансформації, а саме Указ Президента «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [8], підписаний в грудні 2010 р., також не змінив існуючої конфігурації підпорядкування системи виконання покарань, що й надалі перебувала у віданні незалежного державного органу. Змінилася лише назва – Державна пенітенціарна служба України, в яку було реорганізовано Державний департамент України з питань виконання покарань. Відповідно до Положення про Державну пенітенціарну службу України основними завданнями останньої визначені: реалізація державної політики у сфері виконання кримінальних покарань, сфері пробації; внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації; забезпечення формування системи наглядових, соціальних, виховних та профілактичних заходів, які застосовуються до засуджених та осіб, узятих під варту; контроль за дотриманням прав людини і громадянина, вимог законодавства щодо виконання і відбування кримінальних покарань, реалізацією законних прав та інтересів засуджених та осіб, узятих під варту [9].

Нарешті 18 травня 2016 р. вступила в дію постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції» [10], яка ліквідувала Державну пенітенціарну службу і поклала на Міністерство юстиції завдання і функції з реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації. Ця постанова започаткувала перехід до третьої моделі, за якою система виконання покарань повністю підпорядковується Міністерству юстиції. Кримінально-

виконавча система вступила в інше правове поле, тісно пов'язане з загальноприйнятими принципами і нормами міжнародного права та концепцією пріоритету прав людини. На часі – становлення та розвиток трьох профільних департаментів Міністерства юстиції.

Перехід кримінально-виконавчої системи до компетенції Міністерства юстиції суттєво змінив характер діяльності останнього, вивів його в число силових відомств. На відміну від інших правоохоронних органів Міністерство юстиції посідає особливе становище. Воно здійснює широкомасштабні правові заходи щодо підтримання правопорядку в країні загалом. У зв'язку з цим передача йому кримінально-виконавчої системи розглядається, перш за все, як можливість забезпечення вищого ступеня дотримання законності при виконанні кримінальних покарань. З урахуванням нетривалого часу існування цієї моделі завчасно виокрем-

лювати позитивні та негативні моменти цього переходу. В той же час необхідно зазначити, що в абсолютній більшості європейських країн кримінально-виконавча система підпорядковується міністерствам юстиції.

Таким чином, за роки незалежності української держави сформувалася солідна інституційна, а також нормативно-правова база, здатна ефективно забезпечити досягнення міжнародних стандартів дотримання прав людини. Провідну роль у цьому процесі відігравали Головне управління з виконання покарань МВС України, Державний департамент України з питань виконання покарань, Державна пенітенціарна служба України. Трансформацію органів державної влади України в сфері виконання покарань можна розділити на три основні етапи, відповідно до моделі приналежності системи виконання покарань до того чи іншого державного відомства. Перший етап охоплює

період серпня 1991 – березня 1999 рр., у який система виконання покарань була підзвітна Міністерству внутрішніх справ (дискусійним можна вважати лише період з липня 1998 р. до березня 1999 р., початок якого пов'язаний з затвердженням Положення про Державний департамент України з питань виконання покарань. Після затвердження цього Положення підпорядкування Департаменту Міністерству внутрішніх справ стало формальним). Другий етап (березень 1999 р. – травень 2016 р.) пов'язаний з функціонуванням окремого державного органу (автономного відомства), тобто моделі, за якої система виконання покарань не підпорядковується ні Міністерству юстиції, ні Міністерству внутрішніх справ. Третій етап розпочався з травня 2016 р. та триває по теперішній час – модель, за якою система виконання покарань повністю управляється Міністерством юстиції України. ■

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Аналитическая записка «Пенитенциарные системы: сравнительный анализ организационно-правовых форм». – Центр исследования правовой политики. – 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.zakon.kz>
2. Про Основні напрями реформи кримінально-виконавчої системи в Українській РСР : постанова Кабінету Міністрів Української РСР від 11 липня 1991 р. № 88 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
3. Оцінка в'язничної системи України / Спільна програма комісії Європейських співтовариств і Ради Європи у галузі реформи правової системи, місцевого самоврядування та правоохоронної системи України. – Страсбург, січень 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrprison.org.ua>
4. Ягунов Д. В. Пенітенціарна система України: історичний розвиток, сучасні проблеми та перспективи реформування : моногр. / Д. В. Ягунов ; Державна пенітенціарна служба України. – 4-е вид., перероб. та доп. – Одеса : Фенікс, 2011. – 446 с.
5. Європейські пенітенціарні правила (Рекомендація № R (2006) Комітету Міністрів держав-учасниць) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства юстиції України, Міністерства культури України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів, а також Державного космічного агентства України : Закон України від 16 жовтня 2012 р. № 5461-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>

7. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України від 23 червня 2005 р. № 2713-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
8. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>
9. Про затвердження Положення про Державну пенітенціарну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 225 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua>
10. Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції : постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2016 р. № 343 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>

ТРАНСФОРМАЦІЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ: ТЕНДЕНЦІЇ 1990-2000-Х РОКІВ

В. М. Пекарчук

На основі всебічного аналізу різнопланових джерел досліджуються місце і роль органів державної влади України у становленні та розвитку системи виконання кримінальних покарань упродовж сучасного періоду незалежності, і на цій основі активізації ефективного забезпечення досягнення стандартів дотримання прав людини, спрощення процесу їх забезпечення та гармонізації суспільних стосунків. З'ясовані етапи реформування органів державної влади України в сфері виконання покарань.

Ключові слова: кримінально-виконавча система, реформа, модель організації кримінально-виконавчої системи, держава, закон, трансформація.

Стаття надійшла до редакції: 15.05.2017.

ТРАНСФОРМАЦІЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ УКРАИНЫ В СФЕРЕ ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ: ТЕНДЕНЦИИ 1990-2000-Х ГОДОВ

В. М. Пекарчук

На основе всестороннего анализа разноплановых источников исследуются место и роль органов государственной власти Украины в становлении и развитии системы исполнения уголовных наказаний в течение современного периода независимости, и на этой основе активизации эффективного обеспечения достижения стандартов соблюдения прав человека, упрощение процесса их обеспечения и гармонизации общественных отношений. Выявлены этапы реформирования органов государственной власти Украины в сфере исполнения наказаний.

Ключевые слова: уголовно-исполнительная система, реформа, модель организации уголовно-исполнительной системы, государство, закон, трансформация.

Получено: 15.05.2017.