

## ЩОДО ПИТАННЯ ПІДПОРЯДКУВАННЯ ОРГАНІВ І УСТАНОВ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ ДЕРЖАВНОГО ДЕПАРТАМЕНТУ З ПИТАНЬ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ МІНІСТЕРСТВУ ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

*Исследуются проблемные вопросы управления органами и учреждениями исполнения наказаний Государственного департамента Украины по вопросам исполнения наказаний, анализирует существующие взгляды вокруг этих проблем, законодательство, международные акты и предлагает пути их решения.*

*In this article an author makes the research of problems on questions concerning administration of punishment execution organs and establishments of State department on the questions of punishment execution, analyses points of view regarding these problems, legislation and international law and makes proposals to solve the above mentioned problems.*

Після проголошення незалежності з метою формування повноцінної правової держави європейського типу Україна прагне підходити з демократичних позицій до вирішення важливих і актуальних питань, зокрема реформування системи виконання кримінальних покарань.

Функціонування цієї системи вже тривалий час переживає труднощі перехідного періоду, що в свою чергу, загострюють проблеми дотримання прав людини, забезпечення людських умов відбування кримінальних покарань, гуманного поводження із засудженими у відповідності з міжнародно-правовими актами, зокрема прийнятими ООН Мінімальними стандартними правилами поводження із в'язнями та відповідними документами Ради Європи: Європейською конвенцією з прав людини, Європейською конвенцією про запобігання тортурам та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню, Європейськими в'язничними правилами.

В таких умовах досить гостро постає питання щодо управління органами і установами виконання покарань Державного департаменту з питань виконання покарань (далі – Департамент) і, врешті-решт, виконанням Україною міжнародних зобов'язань в цій сфері. Тому, визначеність із підпорядкуванням є одним з найбільш актуальних питань функціонування цієї системи в Україні з моменту проголошення незалежності.

Однак, ця проблема, незважаючи на свою важливість і актуальність, перебуває поза належною увагою науковців. Вже тривалий час за незалежності України спостерігається протистояння між Державним департаментом з питань виконання покарань та Міністерством юстиції України, в якому Департамент виступає за збереження своєї автономії, а Мін'юст – за надання йому статусу урядового органу державного управління у складі Міністерства юстиції України.

Організація управління кримінально-виконавчою системою зазнала суттєвих змін за часів незалежності України. Адже, після розпаду СРСР жорстка, централізована адміністративно-командна система не відповідала потребам розвитку суспільства, міжнародним стандартам, прагненням України бути правовою, демократичною державою. Спочатку, з метою удосконалення організації виконання

покарань, було створено Головне управління по виконанню покарань у структурі МВС України. Основні напрями реформи визначалися у відповідній Концепції реформування кримінально-виконавчої системи України, затвердженій постановою уряду 11 липня 1991 р., в основу якої покладені Декларація про державний суверенітет України, міжнародні угоди та документи.

В 1995 році Україна вступила до Ради Європи, і ухвалила Висновок 190 (95) Парламентської Асамблеї Ради Європи, тим самим зобов'язалася більш послідовно реалізувати в законодавстві й практиці загальноприйняті міжнародні норми, що становлять правову основу діяльності світового співтовариства, і насамперед, положення щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Серед цих зобов'язань особливе місце посіли такі, що стосуються засуджених, а саме: передача системи виконання покарань у підпорядкування Міністерства юстиції (протягом трьох років після вступу до РС); приведення українського законодавства у відповідність із європейськими стандартами умов утримання засуджених в установах виконання покарань<sup>1</sup>.

Однак, Указом Президента України 22 квітня 1998 року на базі Головного управління виконання покарань (ГУВП) МВС України як окрема структура був утворений Державний департамент України з питань виконання покарань. А 12 березня 1999 року Указом Президента України Департамент виведений з підпорядкування Міністерству внутрішніх справ та набув самостійності. Це дозволило частково виконати зобов'язання, взяті Україною при вступі до Ради Європи, та рекомендації експертів Ради Європи щодо припинення зв'язків з військовими, міліцією і таким чином демілітаризації кримінально-виконавчої системи. Департамент входить до структури Кабінету Міністрів як самостійне відомство. Така реорганізація нібито була спрямована на уникнення надмірної воєнізації системи виконання покарань та її організації в рамках самостійного відомства, яке жодним чином не причетне до арешту та засудження правопорушника. Вважалося, що в самостійному незалежному відомстві процес виконання покарань у виді позбавлення волі буде організовуватись на більш гуманістичних засадах і з меншою кількістю порушень законності, що дасть змогу поступово наблизити права і свободи засуджених до вимог, закріплених у міжнародних стандартах, та практики виконання покарань у провідних країнах світу.

Міжнародна спільнота неодноразово наголошувала на необхідності виконання Україною зобов'язання щодо передачі кримінально-виконавчої системи до Міністерства юстиції у п.6 Резолюції 1179 (1999) ПАРС «Дотримання Україною зобов'язань» від 27.01.1999, у п.11 (i) Резолюції 1262 (2001) ПАРС «Виконання обов'язків та зобов'язань Україною», у п.8 (i) Резолюції 1346 (2003) ПАРС «Виконання Україною своїх обов'язків та зобов'язань». Так, в п.13.7 Резолюції 1466 (2005) ПАРС «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» від 05.10.2005 зазначено про необхідність «завершити переведення Державного департаменту з виконання покарань до відання Міністерства юстиції, як це вимагається підпунктом 11.vii. Висновку №190 (1995)»<sup>2</sup>. Однак, наша держава зволікає з цим і не поспішає виконувати міжнародні зобов'язання щодо такого підпорядкування.

Завдання та функції Департаменту спочатку були визначені в Положенні про Департамент, затверджені Указом Президента України 31 липня 1998 року. У 2000 році Законом України «Про загальну структуру і чисельність кримінально-виконавчої системи України» було законодавчо визначено структуру системи виконання покарань та чисельність її персоналу. А 12 лютого 2005 року Кабінет

Міністрів України розглядав на своєму засіданні питання про засади реформування системи центральних органів виконавчої влади і відніс до переліку органів, що ліквідуються Державний департамент з питань виконання покарань з покладенням його функцій на Міністерство юстиції України. Це була спроба виконати Україною зобов'язання перед Радою Європи і передати Міністерству юстиції відповідальність за управління системою виконання покарань. Однак, ця спроба не була доведеною до кінця. Адже, 23 червня 2005 року прийнятий Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», який визначив правові основи організації та діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України, її завдання та повноваження без передачі її Міністерству юстиції.

В науковій літературі щодо юридичного статусу і підпорядкування Департаменту виділяється дві позиції. Перша – створення пенітенціарної служби як автономної соціальної організації. Ця позиція обґрунтовується тим, що вже самим виведенням кримінально-виконавчої системи зі складу Міністерства внутрішніх справ зобов'язання перед Радою Європи виконані, що вимоги Ради Європи зводяться не до підпорядкування пенітенціарної системи Мін'юсту, а до створення пенітенціарної служби як автономної соціальної організації та забезпечення її функціонування відповідно до міжнародних стандартів поводження з в'язнями»<sup>3</sup>. Також наводяться аргументи, що таке підпорядкування є передчасним кроком, що Мін'юст не знає як саме збирається реформувати систему. Однак, такі аргументи не є обґрунтованими, адже Мін'юстом запропоновано низку ініціатив, що спрямовані на реформування системи виконання покарань з метою побудови в Україні пенітенціарну систему європейського типу, передбачається здійснення низки заходів, спрямованих на покращення забезпечення персоналу кримінально-виконавчої системи, підвищення рівня їх кваліфікації чого не вдалося зробити Департаменту за весь час автономного існування. Крім того, Міністерством юстиції розроблено проекти законів України щодо внесення змін до Кримінального, Кримінально-процесуального та Кримінально-виконавчого кодексів України, створено Громадську раду з питань забезпечення дотримання прав людини в установах виконання покарань. Противники підпорядкування органів і установ виконання покарань Департаменту Міністерству юстиції обґрунтовують свою позицію тим, що міжнародно-правові акти, які ратифіковані чи до яких приєдналася Україна не зобов'язують, а носять лише рекомендаційний характер і вимоги Ради Європи зводяться не до підпорядкування пенітенціарної системи Мін'юсту, а до створення пенітенціарної служби як автономної організації та забезпечення її функціонування відповідно до міжнародних стандартів поводження з в'язнями. Такі думки висвітлені у працях О.Г. Колба, Д.В. Ягунова, В. Мойсика та ін. Певно, таке ставлення до міжнародних зобов'язань з боку України негативно позначиться на її авторитеті, адже при вступі до Ради Європи Україна саме зобов'язалася, а не набула право виконувати чи не виконувати передбачені вимоги.

Друга – підпорядкування органів і установ виконання покарань Державного департаменту з питань виконання покарань Міністерству юстиції. Таке підпорядкування – перспективний напрям у розвитку цієї системи<sup>4</sup>.

Питання реформування кримінально-виконавчої системи визначені як пріоритетний напрямок у розвитку української юстиції. Міністр юстиції України зазначив, зокрема, що згідно з планом роботи підготовлені відповідні законопроекти щодо внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України, доопрацьовані та подані до Кабінету Міністрів проекту Державної цільової програми реформу-

вання Державної кримінально-виконавчої служби України до 2017 р., планується підпорядкувати Міністерству Державний департамент України з виконання покарань; запровадити підготовку кадрів для цієї системи на базі цивільних навчальних закладів, звести нові сучасні заклади ув'язнення, які відповідали б вимогам міжнародно-правових актів та європейським стандартам<sup>5</sup>. В Указі Президента України від 08 квітня 2008 року «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів» закріплено, що функціонування системи виконання кримінальних покарань має здійснюватись демілітаризованою державною кримінально-виконавчою службою у сфері відання Міністерства юстиції України<sup>6</sup>.

Слід враховувати міжнародний досвід у цьому питанні. Підпорядкування в'язниць міністерствам юстиції – це загальнопоширена практика у країнах Європи та світу. Як показують дослідження, в США, Швеції, Польщі та інших країнах Європи пенітенціарні установи знаходяться у системі міністерства юстиції з різним ступенем автономії<sup>7</sup>. І це, на нашу думку, повинно бути прикладом для України. З історії України відомо, що система виконання покарань вже знаходилась в підпорядкуванні Міністерства юстиції за часів радянської влади. Проте, таке підпорядкування не було тривалим. На нашу думку, потреба передачі органів і установ виконання покарань Департаменту у підпорядкування Міністерству юстиції виникає і тепер, адже стан кримінально-виконавчої системи є незадовільним.

Президент України В.А. Ющенко вважає недопустимо високим показник кількості засуджених в Україні, що на 100 тис. населення складає 413, що є одним з найвищих показників у світі. І зазначив, що в багатьох місцях позбавлення волі в Україні відсутній належний рівень утримання і засуджені часто бувають принижені<sup>8</sup>. Разом з тим, чисельність засуджених до позбавлення волі залишається високою. Кількість засуджених в Україні хоч і тримає тенденцію до зменшення (за даними Державного департаменту України з питань виконання покарань в 2005 р. у 180 установах утримувалось понад 187 тис. засуджених, а на початок 2008 р. у 183 установах – майже 150 тис. ), але наша держава все ще лідирує в Європі за кількістю громадян, котрі перебувають у місцях позбавлення волі. Незадовільним є забезпечення трудової зайнятості засуджених, матеріально-технічне та медичне забезпечення. Лікарні у виправних колоніях неспроможні повністю захистити від захворювань і здійснювати попередження їх. За даними Міністерства охорони здоров'я України зберігається проблема поширення захворювання на туберкульоз в пенітенціарній системі, в якій всі показники у 47 разів вищі за середні по країні<sup>9</sup>. Нинішнє становище кримінально-виконавчої системи України з очевидністю показує, що вона потребує серйозної модернізації. Нерідко умови тримання засуджених до позбавлення волі є недопустимими і вони самі є катуванням та нелюдським і таким, що принижує гідність поведженням. Отже, вважаємо, слід підтримати другу точку зору щодо юридичного статусу і підпорядкування Департаменту, яка передбачає виконання Україною зобов'язання, що виникло при вступі до Ради Європи зафіксованому у висновку Парламентської Асамблеї РЄ № 190 (1995) і є більш аргументованою.

На нашу думку, завдяки підконтрольності Департаменту Міністерству юстиції України, підвищиться правовий рівень виконання покарань, більш ефективно будуть вирішуватись юридичні питання та питання європейської інтеграції,

захищатимуться права і свободи засуджених і працівників установ, таким чином, виконуватимуться зобов'язання нашої держави перед Радою Європи. Адже, політика держави у сфері виконання покарань повинна здійснюватись в одному контексті з правовою політикою та забезпеченням дотримання прав і свобод людини і громадянина. Міністерство юстиції України в цьому плані не зв'язане з негативним впливом минулого щодо необхідності продовження психологічного тиску на особу, що порушила закон і відбуває покарання. Однак, варто зазначити, що сама по собі «автоматична» передача кримінально-виконавчої системи в підпорядкування Мін'юсту України без проведення реформ в цій сфері буде не-ефективною. Передача органів і установ з одного відомства до іншого вимагає вирішення багатьох питань як правового, так і організаційного характеру, формування більш гуманістичної правосвідомості населення щодо поводження із засудженими.

Постановою Кабінету Міністрів №683 «Про внесення змін до переліку центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів» від 17 травня 2006 року було встановлено, що діяльність Державного департаменту України з питань виконання покарань спрямовується і координується Кабінетом Міністрів через Міністра юстиції. Це, в свою чергу, є одним із перших кроків на шляху до виконання Україною міжнародних зобов'язань. Перспектива підпорядкування кримінально-виконавчої системи Міністерству юстиції була визначена у Концепції реформування кримінальної юстиції України, затвердженій Указом Президента України від 08.04.2008, розпорядженнях Кабінету Міністрів України від 27.08.2008 «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України» та «Про затвердження заходів щодо виконання у 2008 році Плану дій Україна – ЄС» від 06.08.2008.

З метою створення кримінально-виконавчої системи європейського типу також була розроблена і схвалена Указом Президента України 25 квітня 2008 року № 401/2008 Концепція реформування Державної кримінально-виконавчої служби України. Однак, Концепція викликає неоднозначні спори, зокрема Українська Гельсінська спілка з прав людини вважає, що Концепція потребує корінної переробки, до основних недоліків відносять:

- хибне розуміння мети покарання і, відповідно, ролі, функцій і повноважень Кримінально-виконавчої служби;
- небажання здійснювати повний перехід до побудови цивільної, а не правоохоронної служби;
- відсутність чіткого визначення місця ДКВС в органах державної влади. Загалом, за оцінкою Гельсінської спілки, концепція «реформування» Державної кримінально-виконавчої служби є неприйнятною<sup>10</sup>.

Аналізуючи Концепцію, варто погодитись із зауваженнями правозахисної організації. Крім того, до недоліків слід віднести: недостатнє визначення статусу Державного департаменту України з питань виконання покарань та його підпорядкування, питання цивільного контролю за діяльністю органів і установ виконання покарань. Концепція недостатньо враховує міжнародний досвід і наукової суспільної думки щодо ролі і місця кримінально-виконавчої системи в суспільстві і державі. На жаль, Департамент і досі не позбавився ознак військового відомства. Тому, вважаємо, що кримінально-виконавчу службу буде піддано подальшій демілітаризації, якщо вона перебуватиме у складі Міністерства юстиції України.

Таким чином, для подальшої гуманізації кримінально-виконавчої системи, виконання Україною зобов'язань перед міжнародною спільнотою необхідним є:

1) не зволікати з переданням органів і установ виконання покарань Державного департаменту з питань виконання покарань до складу Міністерства юстиції України;

2) внести відповідні зміни до законодавства України, де чітко визначити правовий статус та підпорядкування Державної кримінально-виконавчої служби Міністерству юстиції України, зокрема в Законі України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» та Концепції реформування Державної кримінально-виконавчої служби України;

3) забезпечити дотримання прав людини в місцях позбавлення волі;

4) покращити умови тримання засуджених, привести їх у відповідність з міжнародно-правовими стандартами;

5) забезпечити більшу відкритість кримінально-виконавчої системи для громадськості, посилити громадський вплив і контроль.

Очевидною є необхідність подальшого реформування системи виконання кримінальних покарань, її корінної перебудови у напрямку створення пенітенціарної системи європейського зразка і не останнє значення в цьому відіграють реформи у сфері управління. Вважаємо, що сенс такого підпорядкування – це подальша гуманізація місць позбавлення волі.

Однак, реформування кримінально-виконавчої системи повинно здійснюватись поетапно, комплексно, адже, форсувати перетворення системи нерозумно. Проте, питання передавання кримінально-виконавчої системи у відання Мін'юсту відтягувати на тривалий час недоцільно.

**1.** Висновок №190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи від 26.09.1995 р. // [www.coe.kiev.ua/uk/dogovory/N190\(1995\).html](http://www.coe.kiev.ua/uk/dogovory/N190(1995).html) **2.** Резолюція 1466 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» 5 жовтня 2005 року // [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_611](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_611) **3.** *Мойсик В.* Кримінально-виконавча система України – реформувати чи підпорядкувати? // Голос України. – 2005. – № 46. – 15 березня. **4.** *Рудник В.І.* Позбавлення волі: негативні наслідки та заходи їхньої нейтралізації. – К., 1999. – С. 86. **5.** *Оніщук М.* Українська юстиція: проблеми і пріоритети діяльності на шляху до правової держави (До 90-річчя української юстиції) // Право України. – 2008. – № 11. – С. 4–9. **6.** Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів» затверджене Указом Президента України від 08 квітня 2008 року // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi> **7.** *Сергеева В.* Тюремная реформа в Польше // <http://www.index.org.ru/turma/ft/po/020527-2.htm> **8.** Урядовий кур'єр. – 2005. – 2 квітня. – № 61 (2974). **9.** Туберкульоз – медико-соціальна і політична проблема влади та громадянського суспільства // [http://www.moz.gov.ua/ua/main/comaids/ca\\_anpb/](http://www.moz.gov.ua/ua/main/comaids/ca_anpb/) **10.** *Захаров Є.* Гельсінська спілка: концепція «реформування» Державної кримінально-виконавчої служби є неприйнятною // [www.prostir.ua/news/view.html](http://www.prostir.ua/news/view.html)