

УДК 343.82:340.5 (ЄС)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2026.02.2.56>

МОДЕЛІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПЕНІТЕНЦІАРНИМИ СИСТЕМАМИ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧІ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ

Завітневич Р.Ю.,

здобувач ступеня доктора філософії,

відділ проблем кримінальної юстиції та кримінології,

Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України

ORCID: 0009-0000-6538-8841

Завітневич Р.Ю. Моделі публічного управління пенітенціарними системами держав-членів Європейського Союзу: кримінально-виконавчі та інституційні засади функціонування.

Актуальність дослідження зумовлена необхідністю реформування пенітенціарної системи України та пошуку оптимальної моделі її інституційної розбудови в умовах євроінтеграції.

На підставі узагальнення законодавства та практики виконання кримінальних покарань у державах-членах ЄС автором розроблено власну типологію моделей публічного управління в пенітенціарній сфері. Виокремлено чотири базові моделі: 1) централізована (міністерська), що характеризується жорсткою вертикаллю підпорядкування; 2) модель автономних (виконавчих) агентств, яка передбачає операційну самостійність спеціалізованого відомства; 3) децентралізована (федеративна), де управління здійснюється на рівні регіонів; 4) змішана (асиметрична), що поєднує загальнодержавну систему з автономними юрисдикціями.

Проаналізовано переваги та недоліки кожної з моделей. Встановлено, що загальноєвропейським трендом є розмежування політичних функцій (прерогатива міністерств) та функцій операційного управління.

Методологічну основу дослідження становить комплекс загальнонаукових та спеціальних методів пізнання, зокрема порівняльно-правовий, формально-юридичний та інституційний аналіз. Застосування цього інструментарію дозволило глибше дослідити європейський досвід діяльності пенітенціарних відомств.

Доведено, що незалежно від обраної організаційної структури, головним критерієм ефективності управління виступає здатність держави забезпечити надійну динамічну безпеку, неухильне дотримання стандартів прав людини та створення максимально сприятливих умов для успішної соціальної реінтеграції засуджених.

Особливу увагу приділено перспективам трансформації вітчизняної пенітенціарної системи. Констатовано, що сучасна пенітенціарна система України зберігає ознаки радянської інституційної інерції та надмірної централізації.

На основі аналізу обґрунтовано доцільність інституційної трансформації пенітенціарної системи України шляхом запровадження моделі автономного (виконавчого) агентства. Доведено, що чинне законодавство України створює належне правове підґрунтя для функціонування пенітенціарної служби як автономного центрального органу виконавчої влади, підзвітного Міністерству юстиції.

Ключові слова: пенітенціарна система, в'язнична служба, модель автономних (виконавчих) агентств, санкція, виконання покарання, відбування покарання, позбавлення волі, ресоціалізація, реінтеграція, принцип нормалізації.

Zavitnevych R.Y. Models of public administration of penitentiary systems in European Union Member States: criminal-executive and institutional principles of functioning.

The relevance of the study is substantiated by the need to reform the penitentiary system of Ukraine and to identify an optimal model for its institutional development in the context of European integration.

Based on the synthesis of legislation and practice of the execution of criminal penalties in the EU Member States, the author has developed an original typology of public administration models in the penitentiary sphere. Four basic models are identified: 1) centralized (ministerial), characterized by a rigid vertical hierarchy; 2) the autonomous (executive) agency model, implying the operational independence of a specialized agency; 3) decentralized (federal), where management is exercised at the regional level; and 4) hybrid (asymmetric), which combines a state-wide system with autonomous jurisdictions.

The advantages and disadvantages of each model are analyzed. It is established that a common European trend is the separation of policy-making functions (the prerogative of ministries) from operational management functions.

The methodological basis of the study is a combination of general scientific and specialized research methods, including comparative-legal, formal-legal, and institutional analyses. The application of these methodological tools allowed for a deeper study of the European experience of penitentiary institutions.

It has been shown that, regardless of the chosen organizational structure, the primary criterion for management efficiency is the state's ability to ensure reliable, dynamic security, strict adherence to human rights standards, and the creation of the most favorable conditions for the successful social reintegration of offenders.

Attention is given to the prospects of transforming the domestic penitentiary system. It is noted that the current Ukrainian penitentiary system retains signs of Soviet institutional inertia and excessive centralization.

Based on the analysis, the expediency of the institutional transformation of the penitentiary system of Ukraine through the implementation of the autonomous (executive) agency model is substantiated. The study demonstrates that current Ukrainian legislation creates the necessary legal basis for the functioning of the penitentiary service as an autonomous central executive body accountable to the Ministry of Justice.

Key words: penitentiary system, prison service, autonomous (executive) agency model, sanction, execution of punishment, serving a sentence, deprivation of freedom, resocialization, reintegration, principle of normalization.

Постановка проблеми. Ефективність реалізації кримінальних покарань та дотримання міжнародних стандартів прав людини безпосередньо залежать від якості управлінського менеджменту та інституційної архітектури пенітенціарної системи. У сучасному європейському правовому просторі, попри уніфікацію стандартів поведінки з в'язнями в рамках Ради Європи та Європейського Союзу (далі – ЄС), організаційно-правові форми управління місцями позбавлення волі залишаються вкрай диверсифікованими. Це зумовлено історичними традиціями державотворення, особливостями адміністративно-територіального устрою та різними підходами до розподілу компетенцій між гілками влади.

Стан опрацювання. Теоретико-правове підґрунтя дослідження становлять праці вітчизняних вчених, які висвітлювали організаційно-правові аспекти функціонування пенітенціарної системи та питання управління нею: Є. Бараша, І. Богатирьова, В. Коваленка, О. Колба, О. Сокальської, О. Шкути, Д. Ягунова.

Серед зарубіжних дослідників, які аналізували моделі в'язничного менеджменту та пенітенціарну політику в Європі, варто виокремити Д. ван Зіл Сміта (D. van Zyl Smit), Ф. Дюнкеля (F. Dünkel) та Т. Лаппі-Сеппяля (T. Lappi-Seppälä).

Водночас питання класифікації моделей публічного управління пенітенціарними системами держав-членів ЄС крізь призму їх інституційної приналежності у вітчизняній науці залишається фрагментарно дослідженим, що й зумовлює актуальність даної роботи.

Метою дослідження є розробка авторської типології моделей публічного управління пенітенціарними системами держав-членів ЄС на основі їх порівняльно-правового аналізу та визначення інституційних особливостей, переваг і недоліків кожної моделі.

Виклад основного матеріалу. Сучасна парадигма пенітенціарного менеджменту виходить за межі суто каральної функції фізичної ізоляції, зміщуючи акцент на забезпечення динамічної безпеки та створення передумов для успішної соціальної реінтеграції засуджених на засадах гуманізму.

Виголошена В. Черчиллем (англ. *W. Churchill*) у 1910 році у Палаті громад теза про те, що ставлення до правопорушників є «одним із найбільш безпомилкових тестів на цивілізованість держави», не лише не втратила своєї актуальності, а й через призму століття знайшла своє концептуальне віддзеркалення у позиції українського науковця та державного діяча М. Оніщука. Останній визначає пенітенціарну систему «мірилом цивілізованості», що підтверджує незмінність гуманістичного вектора розвитку правової держави та сталість європейських демократичних цінностей у вітчизняному правовому полі [1, 2].

У європейському правовому просторі підходи до організації управління пенітенціарною сферою суттєво варіюються залежно від адміністративно-територіального устрою та правових традицій держав. Проте, попри існуючу гетерогенність підходів, узагальнення національних практик дозволяє виявити певні сталі організаційні форми.

Загальноєвропейським трендом останніх десятиліть стала демілітаризація пенітенціарних служб та їх перехід з підпорядкування силових відомств до сфери управління міністерств юстиції, що

фактично засвідчує переорієнтацію з карального вектора на реінтеграційний. Але способи реалізації цього управління варіюються від жорсткої вертикальної централізації до делегування повноважень незалежним агентствам або регіональним урядам.

На підставі аналізу законодавства держав-членів ЄС та інституційної практики виконання покарань пропонується виділити чотири базові моделі публічного управління пенітенціарними системами: 1) централізовану (міністерську); 2) модель автономних (виконавчих) агентств; 3) децентралізовану (федеративну); 4) змішану (асиметричну). Кожна із зазначених моделей має свої специфічні особливості, переваги та виклики.

Аналіз інституційної приналежності органів управління пенітенціарними системами підтверджує домінування моделі відомчого підпорядкування міністерству юстиції (або органам із суміжними компетенціями) у переважній більшості держав-членів ЄС. Специфічний виняток у межах зазначеної тенденції становлять країни, де управління пенітенціарною системою інтегровано до компетенції відомств силового блоку (Грецька Республіка, Королівство Іспанія, Республіка Мальта, Угорщина), а також держави, де пенітенціарні служби перебувають у підпорядкуванні міністерства (чи прирівняного до нього центрального органу виконавчої влади) з дуалістичною (змішаною) природою відповідальності у сфері юстиції та правопорядку (Республіка Ірландія, Республіка Кіпр, Королівство Нідерланди).

Централізована (міністерська) модель характеризується прямим підпорядкуванням системи профільному міністерству. Ця інституційна приналежність реалізується через розгалужену мережу національних відомств, специфічні найменування яких відображають правові традиції кожної держави.

Зокрема, Генеральний директорат з виконання покарань та заходів, пов'язаних з позбавленням волі (нім. *Generaldirektion für den Strafvollzug und den Vollzug freiheitsentziehender Maßnahmen*), перебуває у прямому інституційному підпорядкуванні Федерального міністерства юстиції Австрійської Республіки [3]. Генеральна дирекція пенітенціарних установ (нід. *Directoraat-generaal Penitentiaire inrichtingen – DG EPI*; фр. *Direction générale Établissements pénitentiaires – DG EPI*; нім. *Generaldirektion der Strafanstalten – GD Strafanstalten*), становить невід'ємну частину центрального апарату Федеральної державної служби юстиції Королівства Бельгія [4].

Підпорядкованість центральному апарату міністерства лежить в основі діяльності Генерального директорату з питань реінтеграції та в'язничних служб (порт. *Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais – DGRSP*), підвідомчого Міністерству юстиції Португальської Республіки [5]. Генеральна дирекція пенітенціарної адміністрації (фр. *Direction générale de l'administration pénitentiaire – DGAP* – офіційна назва з 1 лютого 2026 року, раніше – Дирекція пенітенціарної адміністрації – фр. *Direction de l'administration pénitentiaire – DAP*), інтегрована до внутрішньої архітектури Міністерства юстиції Французької Республіки, що підкреслює повну інтеграцію пенітенціарної системи у структуру центрального органу виконавчої влади [6].

В Естонській Республіці В'язнична служба (ест. *Vanglateenistus*) функціонує у складі Міністерства юстиції та цифрових справ [7]. У Республіці Хорватія Управління з питань в'язничної системи та пробації (хорв. *Uprava za zatvorski sustav i probaciju*) перебуває у віданні Міністерства юстиції, державного управління та цифрової трансформації [8]. Відповідні повноваження закріплені за Управлінням Республіки Словенія з питань виконання кримінальних санкцій (словен. *Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij – URSIKS*) – внутрішнім структурним підрозділом Міністерства юстиції [9].

Пенітенціарна адміністрація (люксемб. *Prisonsverwaltung*; нім. *Justizvollzugsverwaltung*; фр. *Administration pénitentiaire*) виступає централізованою державною інституцією та перебуває у безпосередньому підпорядкуванні Міністра юстиції Великого Герцогства Люксембург [10]. Департамент пенітенціарної адміністрації (італ. *Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria – DAP*) організаційно інтегрований в структуру Міністерства юстиції Італійської Республіки [11].

У Республіці Болгарія Головна дирекція «Виконання покарань» (болг. *Главна дирекция "Изпълнение на наказанията" – ГДИН*) діє як центральний орган управління пенітенціарною системою, наділений статусом юридичної особи та підпорядкований Міністру юстиції [12]. Адміністрація пенітенціарних установ (латв. *Ieslodzījuma vietu pārvalde – IeVP*) має статус державної установи та перебуває під наглядом Міністерства юстиції Латвійської Республіки [13].

В'язнична служба Литви (лит. *Lietuvos kalėjimų tarnyba – LKT*) перебуває у безпосередньому підпорядкуванні Міністерства юстиції Литовської Республіки [14]. У Румунії Національна адміністрація пенітенціарних установ (рум. *Administrația Națională a Penitenciarelor – ANP*) входить до структури Міністерства юстиції та офіційно належить до сектору національної безпеки і оборони [15].

У Республіці Польща В'язнична служба (пол. *Śluzba Więzienna*) визначена уніформованим та озброєним формуванням у складі Міністерства юстиції [16]. Подібну організаційну форму обрала

Словацька Республіка, де Корпус в'язничної та судової охорони (словац. *Zbor väzenskej a justičnej stráže – ZVJS*) функціонує як озброєний централізований орган Міністерства юстиції [17]. В'язнична служба Чеської Республіки (чеськ. *Vězeňská služba České republiky – VS ČR*) має статус озброєного безпекового корпусу у складі Міністерства юстиції [18].

Специфічний інституційний підхід демонструють країни централізованої моделі, де управління пенітенціарною системою повністю інтегровано до структури силових (правоохоронних) відомств. Зокрема, у Грецькій Республіці центральним органом стратегічного та оперативного керівництва пенітенціарною системою виступає Генеральний секретаріат з питань антикримінальної політики (грец. *Γενική Γραμματεία Αντεγκληματικής Πολιτικής*), організаційно включений до складу Міністерства захисту громадян [19]. Пенітенціарна служба (угор. *Büntetés-végrehajtási Szervezet*) перебуває у безпосередньому підпорядкуванні Міністерства внутрішніх справ Угорщини [20].

Організаційна структура пенітенціарної системи Республіки Кіпр вирізняється унікальною для ЄС компактністю, що зумовлено обмеженими географічними масштабами держави та функціонуванням лише однієї пенітенціарної установи. Департамент в'язниць (грец. *Τμήμα Φυλακών*) підпорядковується Міністерству юстиції та громадського порядку – відомству з подвійною компетенцією, яке поєднує повноваження у сфері юстиції й збереження громадської безпеки [21]. Така інституційна конструкція забезпечує високий рівень централізації, а також уможлиблює інтеграцію як правових, так і безпекових компонентів у процесі управління системою виконання покарань.

Незважаючи на розмаїття інституційних форм, концептуально централізована (міністерська) модель побудована на принципах єдиноначальності та суворой вертикальній ієрархії. Керівництво системою здійснює вища посадова особа, яку зазвичай призначає профільний міністр або уряд. З огляду на національні правові традиції, найменування посади керівника системи варіюється від класичних адміністративних (директор, начальник) до воєнізованих (національний командир) або політико-адміністративних статусів (генеральний секретар, генеральний директор).

У структурно-функціональному вимірі оперативне управління в межах централізованої моделі реалізується профільними підрозділами центрального апарату. До їхньої компетенції належить забезпечення режиму та безпеки в пенітенціарних установах, соціальна реінтеграція засуджених, фінансово-господарський та інформаційно-технологічний супровід, а також організація медичного обслуговування тощо.

Окремої уваги заслуговує той факт, що в межах централізованої моделі такі держави як Італійська Республіка, Португальська Республіка та Французька Республіка зберігають посилений правоохоронний характер пенітенціарної служби, наділяючи персонал розширеними повноваженнями у сфері підтримання режиму та безпеки в установах виконання покарань.

Висока ефективність централізованої моделі проявляється насамперед у монолітній єдності державної кримінально-виконавчої політики та високій швидкості реалізації рішень завдяки жорсткій вертикалі управління й концентрації всіх ресурсів у межах одного міністерства. Але надмірна бюрократизація та політична вразливість системи часто призводять до формалізації виправного процесу на шкоду цілям індивідуальної ресоціалізації засуджених. У результаті пенітенціарні органи втрачають операційну гнучкість, а стратегічні зміни стають заручниками політичної кон'юнктури центру, а не реальних потреб кримінально-виконавчої практики.

Модель автономних (виконавчих) агентств характеризується тим, що безпосереднє управління пенітенціарною системою здійснює спеціалізований орган, який має певну автономію від центрального апарату міністерства та володіє значною операційною самостійністю. Реалізація оперативних функцій у межах цієї моделі покладається на напівавтономні або відокремлені державні структури. Вказана модель притаманна державам-членам ЄС із високим рівнем децентралізації адміністративних функцій та розвиненою сервісно-орієнтованою парадигмою в пенітенціарній сфері.

Державне агентство В'язниці Данії (дан. *Danmarks Fængsler* – офіційна назва з 1 листопада 2025 року, раніше – Служба в'язниць та пробації – дан. *Kriminalforsorgen*) виступає центральним виконавчим органом в системі Міністерства юстиції та координує територіальні підрозділи автономних країн – Пенітенціарну службу Гренландії (гренл. *Kalaallit Nunaanni Pinerluttunik Isumaginnittut*; з літа 2026 року – В'язниці Гренландії – гренл. *Kalaallit Nunaanni Parnaarussiveqarfiit*) та Відділ пробації Фарерських островів (дан. *Tilsynsafdeling Færøerne*) у межах Співдружності Королівства [22-26].

Подібний рівень організаційної незалежності притаманний В'язничній службі Ірландії (ірл. *Seirbhís Phríosúin na hÉireann*; англ. *Irish Prison Service – IPS*), наділений статусом виконавчого агентства з широкою операційною автономією під егідою Департаменту юстиції, внутрішніх справ та міграції Республіки Ірландія [27]. У Республіці Мальта відповідний управлінський вектор реалізовує Агентство виправних служб (мальт. *L-Agenzija għas-Servizzi Korrettivi*; англ. *Correctional Services Agency – CSA*) – автономний виконавчий орган у структурі Міністерства внутрішніх справ, безпеки та зайнятості [28].

На засадах напівавтономії у складі Міністерства юстиції та безпеки Королівства Нідерландів здійснює діяльність Агентство пенітенціарних установ (нідерл. *Dienst Justitiële Inrichtingen – DJI*) [29]. Подібна логіка інституційного відокремлення притаманна Фінляндській Республіці, де компетенцію спеціалізованого органу виконавчої влади визначено за Агентством кримінальних санкцій (фін. *Rikosseuraamuslaitos – RISE*; швед. *Brottsåförjldsmyndigheten*) у підпорядкуванні Міністерства юстиції [30]. Водночас статус центрального виконавчого агентства у Королівстві Швеція закріплено за Службою в'язниць та пробації (швед. *Kriminalvården*), діяльність якої координується Департаментом юстиції [31].

У цій моделі міністерство зосереджується на стратегічних прерогативах, зокрема визначенні загальної політики, розробці законодавчої бази та затвердженні бюджету. Агентство натомість несе відповідальність за повсякденне функціонування пенітенціарних установ, що сприяє мінімізації прямого втручання міністерського апарату в оперативні процеси.

Оперативне керівництво агентством покладається на професійного управлінця – Генерального директора або здійснюється колегіальними органами управління. Зокрема, у Королівстві Нідерланди функціонує Рада директорів, а в Королівстві Данія – Виконавча рада, що забезпечує розподіл управлінської відповідальності.

Характерною особливістю моделі автономних (виконавчих) агентств є цивільний статус персоналу, за винятком Республіки Мальта, де профільне агентство наділене законодавчо закріпленим воєнізованим статусом та особливим порядком несення служби.

Зазначена модель вбачається значно гнучкішою за традиційну міністерську вертикаль, оскільки дозволяє керівництву агентства оперативніше адаптуватися до потреб системи та ефективніше впроваджувати міжнародні стандарти.

Варто зауважити, що аналізована модель не позбавлена певних недоліків, які насамперед виявляються у загрозах послаблення прямого політичного контролю та ускладнення механізмів підзвітності перед профільним міністерством. Водночас надмірна інституційна відокремленість може провокувати розрив між етапом формування стратегічної політики та її фактичною реалізацією на операційному рівні.

Децентралізована (федеративна) модель характеризується конституційним або законодавчим розподілом повноважень між федеральним центром та суб'єктами федерації. У цій моделі організація виконання покарань, управління пенітенціарною інфраструктурою та кадрове забезпечення віднесено до виключної компетенції регіональних урядів, тоді як центральна влада здійснює переважно координаційні функції або встановлює загальні національні стандарти.

Серед держав-членів ЄС класичним прикладом цієї моделі є Федеративна Республіка Німеччина. Управління пенітенціарною системою здійснюється децентралізовано на рівні 16 федеральних земель. Кожна земля має власне міністерство юстиції, а у випадку міст-земель (Земля Берлін, Вільне і Ганзейське місто Гамбург, Вільне Ганзейське місто Бремен) відповідні сенатські або урядові структури, у межах яких функціонують спеціалізовані підрозділи, відповідальні за організацію та контроль виконання покарань.

Після реформи федералізму 2006 року законодавче регулювання виконання покарань перейшло від федерального центру до компетенції земельних парламентів. Це означає, що кожна федеральна земля має власний Закон про виконання покарань [32].

Федеральне міністерство юстиції та захисту прав споживачів не має повноважень прямого управління місцями позбавлення волі. Його роль зводиться до координації через постійну Конференцію міністрів юстиції та забезпечення дотримання конституційних прав на федеральному рівні [33].

Верхнє керівництво пенітенціарною системою у кожній землі здійснює відповідний міністр юстиції, а у містах-землях – сенатор з питань юстиції. Оперативне адміністрування діяльності центрального апарату земельного органу юстиції покладається на державного секретаря або іншу уповноважену посадову особу, тоді як безпосереднє управління в'язничною системою забезпечується керівником профільного департаменту, відповідальним за організацію, координацію та контроль виконання покарань у межах відповідної юрисдикції.

Основною перевагою децентралізованої моделі є оперативне реагування на локальні виклики та адаптація законодавства до регіональної специфіки без очікування директив від федерального центру. Але суттєвим недоліком цієї моделі є ризик виникнення регіональних диспропорцій у фінансуванні та стандартах поводження, що ставить обсяг прав і рівень матеріально-побутового забезпечення засудженого в залежність від економічної спроможності конкретної землі.

Змішана (асиметрична) модель характеризується поєднанням централізованої вертикалі управління на більшій частині території держави з делегуванням повних повноважень у сфері виконання покарань окремим адміністративно-територіальним одиницям, які мають особливий автономний статус. Для цієї моделі притаманна інституційна асиметрія, коли в межах єдиного пра-

вового простору держави паралельно співіснують загальнонаціональна пенітенціарна служба та незалежні в'язничні відомства автономних регіонів.

Класичним і найбільш репрезентативним прикладом такої моделі в ЄС є Королівство Іспанія, де управління пенітенціарною системою більшості автономних спільнот здійснює центральний орган виконавчої влади – Генеральний секретаріат пенітенціарних установ (ісп. *Secretaría General de Instituciones Penitenciarias – SGIP*), підпорядкований Міністерству внутрішніх справ [34].

Внаслідок історичних та політичних процесів деволюції влади, дві автономні спільноти – Каталонія та Країна Басків – отримали виключну компетенцію у сфері адміністрування власних пенітенціарних систем (у 1984 та 2021 роках відповідно).

Після завершення трансферу повноважень від центрального уряду, Пенітенціарні служби (ісп. *Servicios penitenciarios*; кат. *Serveis penitenciaris*) перейшли у підпорядкування Женералітату Каталонії. Департамент юстиції та демократичної якості уряду Каталонії через спеціалізований Секретаріат з питань кримінально-правових заходів, реінтеграції та допомоги потерпілим (ісп. *Secretaria de Medidas Penales, Reinserción y Atención a la Víctima*; кат. *Secretaria de Mesures Penals, Reinserció i Atenció a la Víctima*) відповідає за формування політики виконання покарань у регіоні [35, 36].

Аналогічно, Пенітенціарна адміністрація Країни Басків (ісп. *Administración penitenciaria vasca*; баск. *Euskadiko espetxe-administrazioa*) увійшла до сфери управління Баскського уряду. Її організаційну основу та оперативне керівництво забезпечує Дирекція пенітенціарних служб (ісп. *Dirección de Servicios Penitenciarios*; баск. *Espetxe Zerbitzuen Zuzendaritza*), яка інтегрована безпосередньо у структуру Департаменту юстиції та прав людини [37-39].

Повноваження щодо безпосереднього управління, фінансування та розвитку пенітенціарної інфраструктури повністю делеговані урядам цих двох автономних спільнот.

Характерною ознакою цієї моделі є інституційний дуалізм, за якого на центральному рівні пенітенціарна система залишається у віданні правоохоронного органу, що свідчить про домінування безпекового (силового) підходу, тоді як уряди автономних спільнот – Каталонії та Країни Басків змінили управлінську парадигму, передавши ці функції цивільним органам юстиції.

Змішана (асиметрична) модель дозволяє максимально адаптувати пенітенціарну систему до соціально-культурних та правових особливостей автономних регіонів, що значно підвищує ефективність індивідуальної ресоціалізації засуджених. Крім того, існування паралельних систем стимулює розвиток інновацій, які згодом можуть виступати орієнтиром для модернізації загальнонаціональної пенітенціарної служби.

Проте головною загрозою вбачається ризик порушення принципу рівності засуджених перед законом, оскільки стандарти та умови відбування покарання за однакові злочини можуть суттєво різнитися залежно від регіону. Окрім того, інституційна асиметрія створює серйозні логістичні та юридичні бар'єри під час переведення в'язнів між різними юрисдикціями, що ускладнює забезпечення єдиного правового режиму виконання покарань.

Щодо місця України у запропонованій типології, варто констатувати – сучасна організаційна архітектура пенітенціарної системи еволюціонувала від милітаризованої силової структури до класичної централізованої (міністерської) моделі. Внаслідок інтеграції пенітенціарних функцій до структури міністерства юстиції, вітчизняна система інституційно наблизилася до управлінських архітектур, притаманних Республіці Польща та Румунії. Але визначальною характеристикою системи залишається її обтяженість радянським спадком. Цей історичний рудимент проявляється не лише в домінуванні застарілої інфраструктури та колективного тримання засуджених (система виправних колоній із «загінною» організацією проживання у гуртожитках замість установ камерного типу), а й у глибокій інституційній інерції. Управлінська вертикаль значною мірою зберігає риси командно-адміністративної системи з надмірною бюрократизацією, пріоритетом милітаризованих підходів над соціально-психологічною роботою та сприйняттям засудженого як об'єкта впливу, а не суб'єкта ресоціалізації. Саме цей дуалізм – формальна європеїзація структури при збереженні пострадянського змісту діяльності дозволяє характеризувати сучасний стан управління пенітенціарною системою як перехідний та незавершений. Тому для України, яка перебуває на етапі трансформації власної пенітенціарної системи, критично важливим є подолання радянської парадигми управління, що базувалася на жорсткій централізації та милітаризації.

Україна продемонструвала серйозність намірів щодо інфраструктурної модернізації, що засвідчується проектами будівництва нових установ відповідно до європейських стандартів, зокрема флагманським проектом нового слідчого ізолятора (далі – СІЗО) у Львові [40]. Загальна концепція проекту полягала у повній відмові від радянських архітектурних рішень на користь камерного типу розміщення ув'язнених з фокусом на гуманізації простору та забезпеченні належних умов для персоналу. Попри те, що повномасштабне вторгнення РФ змусило поставити ці ініціативи на паузу, сама наявність деталізованих планів та архітектурних концепцій доводить, що наша держава

взяла впевнений курс на практичний розрив із радянським спадком, перейшовши від декларацій до конкретного інженерного та управлінського планування.

Стратегічним вектором інфраструктурної модернізації є створення пенітенціарних кластерів за межами міст, яскравим прикладом чого виступає будівництво нового СІЗО в селі Мартусівка (на базі Бориспільської виправної колонії №119). Як зазначають у керівництві Міністерства юстиції України, цей проєкт, покликаний не лише замінити застарілу інфраструктуру Київського СІЗО, а й імплементувати сучасні європейські архітектурні стандарти камерного типу розміщення [41].

З огляду на євроінтеграційні прагнення, найбільш оптимальним сценарієм завершення реформи пенітенціарної системи України вбачається поступовий перехід від жорсткої централізованої (міністерської) моделі до моделі автономного (виконавчого) агентства. Така трансформація передбачає відновлення інституційної автономії пенітенціарної служби як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується міністром юстиції, але не здійснюється його апаратом безпосередньо. У межах цієї моделі Міністерство юстиції формує кримінально-виконавчу політику, тоді як профільне агентство (служба) несе відповідальність за операційний менеджмент, що дозволить підвищити професійність кадрів та мінімізувати корупційні ризики.

Показовими для цього процесу є приклади Республіки Ірландія та Фінляндської Республіки. Досвід останньої є світовим орієнтиром у реалізації **принципу «нормалізації»** (англ. *principle of normalization*) відбування покарання та розвитку мережі відкритих установ, що дозволило країні досягти мінімальних показників рецидивної злочинності завдяки пріоритету соціальної реінтеграції засуджених над їхньою ізоляцією.

Варто зауважити, що чинна архітектура національного законодавства вже містить виразні ознаки нормативного закріплення моделі автономного (виконавчого) агентства. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI (ст. ст. 1, 16, 17) чітко розмежує функції формування політики міністерством та її реалізації службою чи агентством [42]. Це створює належне правове підґрунтя для функціонування пенітенціарної служби як автономного центрального органу виконавчої влади, наділеного управлінською та фінансовою самостійністю під егідою Міністерства юстиції.

Отже, функціонування моделі автономних (виконавчих) агентств є не абстрактною теоретичною конструкцією, а нормативно визначеним вектором розвитку вітчизняної системи органів виконавчої влади. Цей вектор, попри наявність чіткого законодавчого підґрунтя, залишається фактично нереалізованим у пенітенціарній сфері внаслідок ліквідації Державної пенітенціарної служби України у 2016 році.

Нормативним підтвердженням курсу на впровадження моделі автономних (виконавчих) агентств є положення проєкту Закону України «Про пенітенціарну систему» від 22 березня 2021 року (реєстр. № 5293). У цьому документі закладено концепцію інституційного розмежування функцій формування державної політики (прерогатива Міністерства юстиції) та її безпосередньої реалізації (компетенція центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом) [43].

Висновки. Проведений порівняльно-правовий аналіз дозволяє стверджувати, що в межах ЄС відсутня уніфікована модель управління пенітенціарними системами. Натомість функціонує складна інституційна архітектура, яка складається з чотирьох базових моделей: централізованої (міністерської), покликаної забезпечувати жорстку вертикаль контролю; моделі автономних (виконавчих) агентств, сфокусованої на професіоналізації та операційній гнучкості; децентралізованої (федеративної), що делегує повноваження регіонам; та змішаної (асиметричної), яка враховує автономний статус окремих територій.

Найпоширенішою в ЄС залишається централізована (міністерська) модель, що пояснюється необхідністю забезпечення єдиних стандартів прав людини.

Водночас найбільш динамічний розвиток демонструють країни моделі автономних (виконавчих) агентств (Королівство Данія, Республіка Ірландія, Королівство Нідерланди, Фінляндська Республіка, Королівство Швеція), де чітко розмежовано політичні функції міністерства та управлінські функції агентства.

Об'єктивною передумовою реалізації гуманістичного потенціалу вітчизняної державної кримінально-виконавчої політики є остаточний відхід від радянської парадигми «мілітаризованого відомства» шляхом завершення функціональної демілітаризації персоналу (за винятком підрозділів безпеки та охорони) та утвердження засад публічної служби, що забезпечить зміщення акцентів із карально-репресивного контролю на користь психолого-педагогічного та соціального супроводу засуджених.

Найбільш релевантною для України вбачається стратегія поетапного переходу до моделі автономних (виконавчих) агентств, що передбачає розробку чітких механізмів підзвітності, фінансової прозорості та кадрової професіоналізації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Churchill W. House of Commons Debate 20 July 1910. *Parliamentary Debates (Hansard)*. 1910. Vol. 19. Col. 1354. URL: https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1910/jul/20/class-iii#column_1354 (дата звернення: 06.02.2026).
2. Оніщук М. Пенітенціарна система – мірило цивілізованості. *День*. 2010. 12 лютого (№ 24). URL: <https://day.kyiv.ua/article/cuspilstvo/penitentsiarna-systema-yak-mirylo-tsyvilizovanosti> (дата звернення: 19.02.2026).
3. Organisation. *Bundesministerium für Justiz*. URL: <https://www.bmj.gv.at/ministerium/organisation-und-aufgaben/organisation.html> (дата звернення: 24.02.2026).
4. Organigramme. *Service public fédéral Justice*. URL: https://www.justice.belgium.be/fr/service_public_federal_justice/organisation/organigramme (дата звернення: 03.02.2026).
5. Orgânica do MJ. *Justiça.gov.pt*. URL: <https://justica.gov.pt/Organica/Organica-do-MJ> (дата звернення: 03.02.2026).
6. Missions et organisation. *Ministère de la Justice*. URL: <https://www.justice.gouv.fr/ministere-justice/missions-organisation> (дата звернення: 01.03.2026).
7. Tutvustus ja struktuur. *Justiits- ja Digiministerium*. URL: <https://www.justdigi.ee/tutvustus-ja-struktuur> (дата звернення: 01.03.2026).
8. Organigram Ministarstva pravosuđa i uprave. *Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske*. URL: https://mpudt.gov.hr/UserDocsImages//slike/Ustrojstvo%20MP /organigram_ustrojstvo%202020//Organigram%20Min%20pravosudja%20i%20uprave_2020.pdf (дата звернення: 03.02.2026).
9. O ministrstvu. *Ministrstvo za pravosodje*. URL: <https://www.gov.si/drzavni-organi/ministrstva/ministrstvo-za-pravosodje/o-ministrstvu/> (дата звернення: 24.02.2026).
10. Le Ministère. *Ministère de la Justice – Luxembourg*. <https://mj.gouvernement.lu/fr/le-ministere.html> (дата звернення: 03.02.2026).
11. Organigramma del Ministero. *Ministero della Giustizia*. URL: https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/organigramma_ministero (дата звернення: 03.02.2026).
12. Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“. *Министерство на правосъдието – Република България*. URL: <https://www.justice.government.bg/home/index/a29b3d80-11a0-44c7-909c-9e3328169925> (дата звернення: 03.02.2026).
13. Ieslodzījuma vietu pārvaldes likums. *Likumi.lv: Latvijas Republikas tiesību akti*. URL: <https://likumi.lv/ta/id/68492-ieslodzijuma-vietu-parvaldes-likums> (дата звернення: 06.02.2026).
14. Ministerijos valdymo sričiai priskirtos įstaigos. *Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija*. URL: <https://tm.lrv.lt/lt/struktura-ir-kontaktine-informacija/ministerijos-valdymo-sričiai-priskirtos-istaigos/> (дата звернення: 03.02.2026).
15. Privind Statutul polițiștilor de penitenciare: Lege nr. 145 din 12 iulie 2019. *Monitorul Oficial al României*. nr. 593 din 18 iulie 2019. URL: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/216681> (дата звернення: 03.02.2026).
16. Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej. *Internetowy System Aktów Prawnych*. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20100790523/T/D20100523L.pdf> (дата звернення: 08.02.2026).
17. Zákon o Zbore väzenskej a justičnej strážže: Zákon č. 4/2001 Z. z. *Slov-Lex : Informačný systém verejnej správy*. URL: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/4/> (дата звернення: 03.02.2026).
18. Základní údaje. *Vězeňská služba České republiky*. URL: <https://www.vs.gov.cz/sekce/zakladni-udaje> (дата звернення: 08.02.2026).
19. Όραμα και Αποστολή. *Γενική Γραμματεία Αντεγκληματικής και Σωφρονιστικής Πολιτικής*. URL: <https://sofron.gov.gr/poioi-eimaste/orama-kai-apostoli/> (дата звернення: 08.02.2026).
20. Büntetés-végrehajtási szervezet. *Büntetés-végrehajtás*. URL: <https://bv.gov.hu/hu/bv-szervezet-ismerteto> (дата звернення: 12.02.2026).
21. Τμήματα. *Υπουργείο Δικαιοσύνης και Δημοσίας Τάξεως*. URL: <https://www.gov.cy/mjpo/about/tmimata/> (дата звернення: 03.02.2026).
22. Danmarks Fængsler. *Justitsministeriet*. URL: <https://www.justitsministeriet.dk/ministeriet/justitsvaesenet/kriminalforsorgen/> (дата звернення: 08.02.2026).
23. Om Danmarks Fængsler. *Danmarks Fængsler*. URL: <https://xn--danmarksfngsler-5lb.dk/om-os/> (дата звернення: 15.02.2026).
24. Kriminalforsorgen bliver til Danmarks Fængsler. *Danmarks Fængsler*. URL: <https://danmarksfaengsler.dk/om-os/nyt-og-presse/nyheder/kriminalforsorgen-bliver-til-danmarks-faengsler/> (дата звернення: 15.02.2026).

25. Kriminalforsorgen i Grønland skifter navn. *Naalakkersuisut*. URL: https://naalakkersuisut.gl/Nyheder/2025/09/0209_kriminalforsorgen (дата звернення: 15.02.2026).
26. KiF Færøerne. *Danmarks fængsler*. URL: <https://xn--danmarksfngsler-5lb.dk/steder/kif-faeroerne/> (дата звернення: 05.02.2026).
27. Departments and agencies. *Government of Ireland*. URL: <https://www.gov.ie/en/departments/#agencies> (дата звернення: 09.02.2026).
28. Entitajiet Pubblici. *Ministeru għall-Intern, is-Sigurtà u l-Impjiegi*. URL: <https://sigurta.gov.mt/entitajiet-pubblici/> (дата звернення: 09.02.2026).
29. Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). *Rijksoverheid*. <https://www.rijksoverheid.nl/contact/contactgids/dienst-justitiele-inrichtingen-dji> (дата звернення: 09.02.2026).
30. Tietoa ministeriöstä selkokielellä. *Oikeusministeriö*. URL: <https://oikeusministerio.fi/tietoa-ministeriosta-selkokielella> (дата звернення: 09.02.2026).
31. Justitiedepartementet. *Regeringskansliet*. URL: <https://www.regeringen.se/sveriges-regering/justitiedepartementet/> (дата звернення: 10.02.2026).
32. Dünkel F., Geng B., Morgenstern C. Rechtstatsächliche Analysen, aktuelle Entwicklungen und Problemlagen des Strafvollzugs in Deutschland. *Bundeszentrale für politische Bildung (bpb)*. 2010. URL: <https://www.bpb.de/system/files/pdf/5P6XI7.pdf> (дата звернення: 07.02.2026).
33. Justizministerkonferenz. *Justizportal des Bundes und der Länder*. URL: <https://justiz.de/laenderbund-europa/justizministerkonferenz/index.php> (дата звернення: 25.02.2026).
34. Organigrama. *Ministerio del Interior*. URL: <https://www.interior.gob.es/opencms/es/el-ministerio/organigrama> (дата звернення: 25.02.2026).
35. Real Decreto 3482/1983, de 28 de diciembre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de Administración Penitenciaria. *Boletín Oficial del Estado*. 1984. Núm. 43. P. 4536–4538. URL: <https://www.boe.es/eli/es/rd/1983/12/28/3482> (дата звернення: 25.02.2026).
36. Reinserció i serveis penitenciaris. *Departament de Justícia (Generalitat de Catalunya)*. URL: https://justicia.gencat.cat/ca/ambits/reinsercio_i_serveis_penitenciaris/ (дата звернення: 25.02.2026).
37. Real Decreto 474/2021, de 29 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación del Estado sobre centros penitenciarios. *Boletín Oficial del Estado*. 2021. Núm. 155. P. 78065–78087. URL: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2021/06/29/474> (дата звернення: 25.02.2026).
38. Administración penitenciaria. *Euskadi.eus*. URL: <https://www.euskadi.eus/administracion-penitenciaria/web01-a2justic/es/> (дата звернення: 25.02.2026).
39. Dirección de Servicios Penitenciarios. *Gobierno Vasco – Euskadi.eus*. URL: <https://www.euskadi.eus/direccion-de-servicios-penitenciarios/xiii/web01-s2enple/es/> (дата звернення: 08.02.2026).
40. Малюська показав, яким буде нове СІЗО у Львові: з комп'ютерними класами та спортзалом. *Українська правда*. 2021. 9 грудня. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2021/12/09/7316874/> (дата звернення: 25.02.2026).
41. Світлевська А. Євген Пікалов, заступник міністра юстиції України: «Ми маємо забезпечити невідворотність наближення національної пенітенціарної системи до стандартів ЄС». *Українформ*. 2025. 7 травня. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3990136-evgen-pikalov-zastupnik-ministra-usticii-ukraini.html> (дата звернення: 08.02.2026).
42. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
43. Проєкт Закону про пенітенціарну систему: проєкт Закону України від 22.03.2021 № 5293. *Офіційний вебпортал парламенту України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/26022> (дата звернення: 25.02.2026).

Дата першого надходження рукопису до видання: 1.03.2026
Дата прийняття до друку рукопису після рецензування: 20.03.2026
Дата публікації: 3.04.2026