

УДК 342.95

С. М. Сидоренко

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ВИКОНАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ФУНКЦІЙ ПЕНІТЕНЦІАРНИМИ УСТАНОВАМИ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

Проаналізовано зарубіжний досвід організації та діяльності пенітенціарних установ, визначено основні заходи щодо його впровадження в Україні. Доведено, що результативність запозичення зарубіжного досвіду і створення можливостей його фактичного використання прямо залежить від ефективності міжнародної співпраці Державної пенітенціарної служби України. Наголошено, що практичне досягнення необхідного рівня гуманності та цивілізованості правовідносин у досліджуваній сфері потребує вирішення питання підпорядкування пенітенціарної служби, яке в зарубіжних країнах вирішується порізному. Констатовано, що ключовим завданням Державної пенітенціарної служби України має стати налагодження зв'язків і співпраці з міжнародними організаціями, пенітенціарними відомствами, неурядовими інституціями зарубіжних країн

Ключові слова: пенітенціарна служба, виконання кримінальних покарань, міжнародні стандарти, зарубіжний досвід, модель, система.

На сьогодні одним із визначених стратегічних завдань державної політики в Україні залишається інтеграція до Європейського Союзу. Втілення в життя взятого політичного курсу потребує трансформації та модернізації багатьох аспектів державного управління в різних сферах суспільних відносин. Цілком очевидно, що першочерговим кроком у цьому напрямку є формування та розбудова демократичної правової держави з ринковою економікою, що вимагає приведення національних норм і правил у відповідність до європейських та загальноновизнаних міжнародних стандартів будівництва й управління державою. У даному контексті важливе значення має реформування органів пенітенціарної системи та їх організаційно-правового забезпечення з використанням позитивного зарубіжного досвіду удосконалення й підвищення ефективності діяльності пенітенціарних установ, беззаперечного дотримання прав людини та громадянина й гуманізації кримінально-виконавчого процесу в цілому.

Актуальність вивчення та запозичення міжнародного досвіду у пенітенціарній сфері зумовлена тим, що практичне використання успішних заходів, наукових напрацювань і здобутків урядів розвинених держав світу сприятиме досягненню сталого розвитку країни, належного рівня ефективності, гуманності, цивілізованості державної політики України, підвищенню престижу державної служби у кримінально-виконавчій галузі, а також узгодженню й адаптації національного законодавства до європейських та міжнародних норм і стандартів щодо додержання прав і свобод людини і

громадянина, у тому числі й засуджених; організації діяльності органів пенітенціарної системи та служби пробації як її важливої складової; кваліфікації та професіоналізму персоналу; процесу ресоціалізації засуджених; реформуванню форм взаємодії пенітенціарної служби з іншими кримінально-виконавчими структурами, громадськими організаціями, міжнародними органами й інститутами тощо. У той же час результативність запозичення зарубіжного досвіду й створення можливостей щодо його фактичного використання прямо залежить від ефективності міжнародної співпраці Державної пенітенціарної служби України.

Слід зазначити, що питання вивчення міжнародних засад виконання кримінальних покарань та правоохоронних функцій пенітенціарними установами є предметом дослідження багатьох вітчизняних і зарубіжних правознавців, серед яких Є. Ю. Бараш, І. Г. Богатирьов, О. М. Джужа, О. В. Лісіцков, О. Б. Пташинський, В. М. Трубников, В. Г. Хирний, Д. В. Ягунов та ін. Проте, зважаючи на численні та часті зміни в національному законодавстві, політичному та соціально-економічному середовищі в Україні, у тому числі й у пенітенціарній сфері, зарубіжний досвід виконання правоохоронних функцій пенітенціарними установами потребує подальшого дослідження.

Метою статті є визначення можливостей використання зарубіжного досвіду виконання правоохоронних функцій пенітенціарними установами в Україні. Досягнення поставленої мети передбачає виконання таких завдань: 1) охарактеризувати міжнародну нормативно-правову базу, яка регламентує діяльність пенітенціарної служби; 2) вивчити моделі систем виконання кримінальних покарань; 3) проаналізувати позитивний зарубіжний досвід функціонування пенітенціарної служби та визначити можливості його використання в Україні.

Як слушно стверджує В. Г. Хирний, про актуальність проблем виконання і відбування покарань у зарубіжних країнах свідчать численні міжнародні конвенції та угоди, прийняті міжнародними (у тому числі й європейськими) організаціями [1, с. 78]. Так, міжнародна законодавча база, що регламентує діяльність пенітенціарної служби, включає низку нормативно-правових актів, серед яких: Загальна декларація прав людини, Міжнародна конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, Декларація про захист усіх осіб від катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання, Європейські пенітенціарні правила, Мінімальні стандартні правила поводження з ув'язненими, Європейська конвенція про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню, Основні принципи застосування сили

та вогнепальної зброї посадовими особами по підтриманню правопорядку, Принципи медичної етики та ін.

Слід зазначити, що загалом наведені вище міжнародні та європейські декларації, конвенції, договори та інші законодавчі документи в пенітенціарній сфері орієнтовані на гуманізацію системи виконання покарань, «пом'якшення» відбування покарань для засуджених із використанням новітніх методів впливу та забезпеченням повного дотримання їх прав і свобод, можливостей для ресоціалізації, навчання, освіти, культурного розвитку, належних побутових та санітарно-гігієнічних умов тощо. Проте практичне досягнення необхідного рівня гуманності та цивілізованості правовідносин у досліджуваній сфері потребує вирішення питання підпорядкування пенітенціарної служби, яке в зарубіжних країнах вирішується по-різному.

На думку Є. Ю. Бараша, компаративістський аналіз зарубіжного досвіду реалізації організаційно-правових форм управління дозволяє виділити певні інституційні моделі систем виконання покарань залежно від приналежності системи виконання покарань до того або іншого державного відомства: 1) модель, за якої система виконання покарань повністю підзвітна Міністерству внутрішніх справ або його еквіваленту; 2) модель, за якої система виконання покарань повністю управляється Міністерством юстиції; 3) модель, за якої система виконання покарань знаходиться під управлінням об'єднаного Міністерства юстиції і внутрішніх справ (поліції); 4) модель, за якої система виконання покарань знаходиться у віданні окремого державного департаменту, не підконтрольного ні Міністерству юстиції, ні Міністерству внутрішніх справ; 5) змішана модель, за якої різні види покарань або заходи процесуального примусу знаходяться у віданні різних відомств (пенітенціарні установи, в яких тримають засуджених осіб, – у віданні Міністерства юстиції, а місця попереднього ув'язнення – у віданні Міністерства внутрішніх справ) [2, с. 364].

На відміну від попереднього автора, Н. П. Ковальов пропонує таку класифікацію моделей організацій та управління пенітенціарними системами: 1) управління пенітенціарною системою у повному обсязі покладене на міністерство юстиції; 2) управління пенітенціарною системою у повному обсязі покладене на відомство поліції; 3) управління пенітенціарною системою у повному обсязі покладене на окреме автономне відомство, яке не підпорядковано ані відомству поліції, ані міністерству юстиції; 4) управління пенітенціарною системою покладене на об'єднане міністерство юстиції та поліції; 5) управління пенітенціарною системою розподілене між міністерством юстиції та відомством поліції, коли місця виконання покарань перебувають у віданні міністерства юстиції, а місця попереднього ув'язнення – у віданні поліцейського відомства [3]. Таку точку зору поділяє і Д. В. Ягунов [4].

Незважаючи на різноманіття можливих організаційно-правових форм пенітенціарної системи, варто підкреслити, що для більшості європейських країн загальнопоширеною практикою є підпорядкування у повному обсязі пенітенціарних установ міністерствам юстиції (Португалія, Франція, Бельгія, Люксембург, Італія, Греція, Туреччина, Ірландія, Англія, Ісландія, Нідерланди, Німеччина, Данія, Австрія, Чехія, Словенія, Хорватія, Албанія, Македонія, Болгарія, Румунія, Сербія, Угорщина, Словаччина, Польща, Молдова, Литва, Латвія, Естонія, Росія, Швеція, Фінляндія, Вірменія та Азербайджан тощо). Такий підхід використовується й у деяких країнах Південної і Латинської Америки, а також у багатьох країнах Африки [3].

Таку модель, на нашу думку, доцільно використовувати і в Україні. Проте цілком розділяємо зауваження Є. Ю. Бараша, який стверджує, що на сьогодні діяльність Державної пенітенціарної служби України лише спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра юстиції [2, с. 366]. Однак більшість європейських організацій пріоритетною вважає модель кримінально-виконавчої служби, за якої управління в повному обсязі покладається на Міністерство юстиції [5, с. 3–5; 6]. Незважаючи на це, на сьогодні це питання в Україні залишається не вирішеним у повній мірі.

На нашу думку, тримаючи курс на європейську інтеграцію, уряд України має виконати всі зобов'язання, що висувають впливові організації Європи, і дотримуватися проголошених пенітенціарних стандартів. Тому вважаємо необхідним внести відповідні зміни до законодавчої бази, яка регламентує діяльність Державної пенітенціарної служби, підпорядковуючи її Міністерству юстиції України, для підвищення ефективності та гуманізації виконання покарань, дотримання прав і свобод засуджених, забезпечення контролю та дієвої системи моніторингу в пенітенціарній сфері, плідної міжнародної співпраці тощо.

У даному контексті вважаємо позитивним досвід Російської Федерації, яка, маючи з Україною однакові «вихідні» умови державотворення після розпаду СРСР, оперативно виконала зазначені вимоги ПАРЄ, ОБСЄ та інших впливових європейських інституцій. Так, Федеральна служба виконання покарань є федеральним органом виконавчої влади, підвідомчим Міністерству юстиції Російської Федерації, який здійснює правозастосовні функції, функції контролю і нагляду в сфері виконання кримінальних покарань відносно засуджених, функції щодо утримання підозрюваних осіб або звинувачених у скоєнні злочинів, підсудних, які знаходяться під вартою, їх охорону та конвоювання, а також функції контролю поведінки умовно засуджених та засуджених з відстрочкою відбування покарання [7, с. 135, 136].

Конструктивним, на наш погляд, є підхід пенітенціарної служби Японії, згідно з яким процедура виконання покарань диференціюється залежно від класифікації засуджених. Усі засуджені до позбавлення волі поступають спочатку до центрів класифікації, від результатів якої вони можуть бути направлені в пенітенціарні установи для: осіб з незначними злочинними нахилами; осіб із більш розвинутими злочинними нахилами; іноземних громадян; осіб, термін покарання яких більше восьми років; осіб, які молодші 20 років; психічно хворих осіб; осіб з різними захворюваннями та фізичними вадами [8, с. 217]. На думку дисертанта, застосування подібного підходу в пенітенціарній сфері України дало б змогу пом'якшити умови відбування покарань для окремих категорій ув'язнених і гуманізувати процес виконання кримінальних покарань у цілому.

Не менш корисним для української пенітенціарної системи є досвід Нідерландів, де в'язниці справедливо визнано «установами з найсучаснішими в Європі засобами охорони та психіатричної реабілітації засуджених» [9]. Зокрема, керівництво пенітенціарною системою Нідерландів здійснює Національне агентство виправних установ (НАВУ). Важливо підкреслити, що на даний час головним завданням сектора в'язниць НАВУ є модернізація пенітенціарної служби Нідерландів, яка спрямована на економію коштів, зменшення рецидивної злочинності (до 2020 року визначено завдання зменшити повторну злочинність до 10 %) шляхом якісної підготовки до звільнення і залученням до цього більшої кількості партнерів, а саме: муніципалітетів, служби пробації, різноманітних громадських організацій, корпорацій і соціальних служб та ін. Новітньою практикою для України, на наш погляд, може стати використання сучасного електронного обладнання, електронних браслетів і направлень у TBS установи (для осіб із психічними порушеннями), що застосовуються в Нідерландах [9].

Зважаючи на вище сказане, ключовим завданням Державної пенітенціарної служби України має стати налагодження зв'язків і співпраці з міжнародними організаціями, пенітенціарними відомствами, неурядовими інституціями зарубіжних країн. З урахуванням Плану Державної пенітенціарної служби України щодо реалізації Порядку денного асоціації Україна – ЄС у 2012–2013 роках та Зasad міжнародної діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України, схвалених відомчою колегією 7 жовтня 2010 р., було визначено пріоритети міжнародної діяльності Державної пенітенціарної служби України у 2012–2013 роках: 1) удосконалення системи управління Державною пенітенціарною службою України; 2) виконання вимог Факультативного протоколу до Конвенції ООН проти катувань; 3) організація діяльності кримінально-виконавчої інспекції на засадах пробації; 4) забезпечення відкритості діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України для демократичного цивільного контролю; 5) удосконалення механізму правового

регулювання діяльності Державної пенітенціарної служби України в частині адаптації національного законодавства до вимог законодавства Євросоюзу; 6) удосконалення системи підготовки персоналу та підвищення рівня його соціального захисту; 7) розвиток матеріально-технічної бази установ виконання покарань та слідчих ізоляторів у рамках міжнародних проектів; 8) напрацювання напрямів співпраці з Китайською Народною Республікою в частині залучення її інвестицій для розвитку відомчого виробничого сектора; 9) організація реалізації Угоди про співробітництво між Міністерством юстиції України та Міністерством юстиції Китайської Народної Республіки з пенітенціарних питань, Меморандуму про порозуміння із Федеральною службою виконання покарань та Угоди про співпрацю із Головним управлінням тюремної служби Республіки Польща [10].

Як бачимо, Державна пенітенціарна служба має здійснювати міжнародну співпрацю в трьох аспектах: 1) вивчення і впровадження зарубіжного досвіду; 2) виконання висновків і рекомендацій органів ООН і Ради Європи; 3) пошук і залучення інвестиційних надходжень від іноземних донорів, реалізація проектів. Важливо зазначити, що на сьогодні в площині гуманітарної сфери вивчається, впроваджено або впроваджується досвід багатьох держав, зокрема: 1) Росії (вивчення концептуальних засад державної політики з питань виконання покарань, організації діяльності установ виконання покарань, їх технічного оснащення); 2) Польщі (підготовка кадрів, корекційні програми роботи з алко- і наркозалежними засудженими «Сім кроків», «Атлантис», профілактика насильства і професійна підготовка засуджених, залучення технічної допомоги Європейської Комісії, використання засобів відео- й аудіоконтролю за засудженими і нових систем охорони, триступенева система навчання персоналу); 3) Німеччини (реформування системи попереднього ув'язнення); 4) Великобританії (програми профілактики СНІДу серед неповнолітніх засуджених, їх мовної компетентності; зміцнення інститутів громадського контролю за діяльністю органів і установ виконання покарань, превентивні механізми); 5) Словаччини (спільне проживання жінок, які мають при собі дітей віком до трьох років); 6) Естонії і Латвії (заходи профілактики і протидії туберкульозу, діяльність служби пробації); 7) Швеції (впровадження елементів служби пробації; програми підготовки засуджених до звільнення); 8) Канади (превентивний механізм протидії неналежному поведінню відносно засуджених; заходи зменшення шкоди серед наркозалежних засуджених; елементи ювенальної юстиції); 9) США (організація охорони в установах; служби пробації; організація роботи з релігійними організаціями) [10].

Позитивним кроком із вивчення зарубіжного досвіду стосовно реформування системи професійної підготовки персоналу пенітенціарної служби є реалізація ряду міжнародних проектів, таких,

як українсько-швейцарський проект «Підтримка пенітенціарної реформи в Україні» та спільний з Радою Європи проект «Підтримка в'язничної реформи в Україні» (2012–2013 рр.), у рамках якого спільно з експертами Ради Європи Джоном Тіздейлом і Джефрі Х'юзом було підготовлено підручник із менеджменту пенітенціарних установ та навчальний посібник із підготовки фахівців із в'язничного менеджменту [11].

Незважаючи на низку здійснених заходів у процесі міжнародної співпраці Державної пенітенціарної служби України, запозичення та впровадження зарубіжного досвіду виконання покарань, у результаті проведеного дослідження вважаємо доцільною реалізацію таких основних кроків: 1) удосконалення механізму правового регулювання діяльності Державної пенітенціарної служби України шляхом адаптації національного законодавства до відповідних міжнародних документів; 2) організацію діяльності пенітенціарної служби на засадах пробації (гуманізація кримінальної політики держави, поширення практики застосування покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, що дозволяє зменшити чисельність ув'язнених, «перенавантаження» тюрем та уникнути негативного впливу позбавлення волі на особистість засудженого); 3) забезпечення відкритості діяльності установ кримінально-виконавчої системи для демократичного цивільного контролю; 4) вдосконалення системи підготовки персоналу пенітенціарної служби та підвищення рівня його соціального захисту (створення окремого спеціалізованого центру, практичний характер навчання, стажування персоналу пенітенціарної служби в органах державної влади та інших інституціях зарубіжних країн; правовий і соціальний захист персоналу); 5) розвиток матеріально-технічної бази установ виконання покарань (автоматизація, електронне обладнання, новітні технології); 6) організацію і проведення конференцій, семінарів та робочих зустрічей із метою представлення набутого досвіду; здійснення навчальних візитів, що дають змогу вирішити практичні питання, пов'язані з діяльністю та впровадженням набутого зарубіжного досвіду; 7) проведення спільних досліджень у сфері державної політики з питань виконання та відбування покарань; 8) сприяння роботі зарубіжних експертів у процесі розробки проєктів законодавчих актів або впровадження позитивного зарубіжного досвіду тощо.

Список використаних джерел: 1. Хирний В. Г. Організація та засади управління пенітенціарною системою України / Хирний Віктор Григорович : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. – Д., 2012. – 192 с. 2. Бараш Є. Ю. Адміністративно-правові засади управління державною кримінально-виконавчою службою України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Бараш Євген Юхимович. – Х., 2012. – 482 с. 3. Ковалёв Н. П. Аналитическая записка «Пенитенциарные системы: сравнительный анализ организационно-правовых форм» [Електронний

ресурс] / Н. П. Ковалёв. – Режим доступу: <http://www.zakon.kz/134443-analiticheskaja-zapiska-penitencijarnye.html>. 4. Ягунов Д. В. Моделі державного управління пенітенціарними системами: міжнародний досвід та європейські стандарти / Д. В. Ягунов // Ринкова економіка: Сучасна теорія і практика управління. – Т. 11. – Вип. 25, ч. 2. – 2009. – С. 132–138. 5. Supplementary Human Dimension Meeting on Prison Reform : Final Report, Vienna, 8–9 July 2002 [Електронний ресурс] / OSCE. – [10 p.]. – Режим доступу: <http://www.legislationline.org/download/action/download/id/1495/file/8a776f8548621786f43e71003532.pdf>. 6. Виконання Україною своїх обов'язків та зобов'язань : резолюція 1346 (2003) Парламентської Асамблеї Ради Європи : [від 29 верес. 2003 р.] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.coe.kiev.ua/uk/dogovory/RN1346\(2003\).html](http://www.coe.kiev.ua/uk/dogovory/RN1346(2003).html). 7. Шомахашвілі О. Ш. Зарубіжний досвід системи виконання покарань / О. Ш. Шомахашвілі, І. М. Микитась // Вісник Академії адвокатури України. – 2011. – Вип. 3 (22). – С. 133–139. 8. Уголовно-исполнительное право : учеб. для юрид. вузов / [А. С. Михлин, П. Г. Пономарев, В. И. Селиверстов, И. В. Шмаров] ; под ред. В. И. Селиверстова. – 2-е изд. – М. : Юриспруденция, 2000. – 320 с. 9. Богунов С. О. Нідерландські в'язниці – це установи з найсучаснішими в Європі засобами охорони та психіатричної реабілітації засуджених [Електронний ресурс] / С. О. Богунов, А. М. Григоренко. – Режим доступу: <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/660931>. 10. Клиша В. Пріоритети міжнародної діяльності Державної пенітенціарної служби України у 2012–2013 роках [Електронний ресурс] / Владислав Клиша ; Держ. пенітенціар. служба України, Відділ у зв'язках із ЗМІ, громадськістю та міжнарод. співробітництва. – Режим доступу: <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/630027;jsessionid=09ACDC4B8A8F8EED552BCB0111BB43A1>. – 03.03.2012. 11. Зінченко С. А. Формування повноцінної системи підготовки пенітенціарного персоналу – головна умова практичних змін у Державній пенітенціарній службі України [Електронний ресурс] / Зінченко Сергій Арнольдович. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/40797>. – Травень 2012.

Надійшла до редколегії 01.11.2013



Сидоренко С. Н. Зарубежный опыт выполнения правоохранительных функций пенитенциарными учреждениями и возможности его использования в Украине

Проанализирован зарубежный опыт организации и деятельности пенитенциарных учреждений, определены основные мероприятия по его внедрению в Украине. Доказано, что результативность заимствования зарубежного опыта и создание возможностей для его фактического использования напрямую зависит от эффективности международного сотрудничества Государственной пенитенциарной службы Украины. Отмечено, что практическое достижение необходимого уровня гуманности и цивилизованности правоотношений в исследуемой сфере требует решения вопроса о подчинении пенитенциарной службы, которое в зарубежных странах решается по-разному. Констатируется, что ключевой задачей Государственной пенитенциарной службы Украины

должно стать налаживание связей и сотрудничества с международными организациями, пенитенциарными ведомствами, неправительственными организациями зарубежных стран.

Ключевые слова: пенитенциарная служба, исполнение уголовных наказаний, международные стандарты, зарубежный опыт, модель, система.

Sidorenko S. M. Foreign experience in executing law-enforcement functions by penitentiary institutions and the possibility of its usage in Ukraine

Foreign experience of organization and functioning of correction institutions is analyzed in the article; the basic arrangements for its implementation in Ukraine are determined. It is proved that the impact of borrowing foreign experience and creation of the opportunities for its actual usage depends on the effectiveness of international cooperation of the State Penitentiary Service of Ukraine. It is emphasized that the practical achievement of the necessary level of humanity and civilized legal relations within researched area requires solving the problem of Penitentiary Service subordination, which is solved differently in foreign countries. It is stated that a key task of the State Penitentiary Service of Ukraine is to cooperate with international organizations, penitentiary institutions, NGOs from foreign countries. It is determined that international cooperation of the State Penitentiary Service of Ukraine has to be realized in three aspects: studying and implementing international experience, realizing conclusions and recommendations of the UN and the Council of Europe, finding and attracting investments from foreign donors, projects' realization. It is proved that a positive step in studying foreign experience of reforming the system of professional training of Penitentiary Service's personnel is realization of a number of international projects such as the Swiss-Ukrainian project «Support of Penitentiary Reform in Ukraine» and mutual project with the Council of Europe «Support of Prison Reform in Ukraine».

Keywords: Penitentiary Service, execution of criminal offences, international standards, foreign experience, model, system.

