

Язунов Д. В.

доцент кафедри європейської інтеграції ОРЦУ НАДУ при
Президентстві України, кандидат наук державного управління,
магістр соціальних наук у галузі кримінальної юстиції

УДК: 343. 83 (477)

ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШОГО РЕФОРМУВАННЯ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ: ПРІОРИТЕТИ, ПРОБЛЕМИ ТА ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ

"В'язнична реформа" - ровесниця в'язниці: вона постає як своєрідна її програма. З самого початку в'язниці оточена низкою механізмів, які, як це здається, покликані удосконалити її, але у дійсності є складовою її функціонування, - настільки тісно вони пов'язані з існуванням в'язниці упродовж усієї її довгої історії" (М. Фуко). Здається, що деякі практичні працівники та вчені, які сьогодні намагаються реформувати вітчизняну пенітенціарну реформу, не ознайомлені з цим висновком, або забули про нього. Українській в'язниці потрібні не "косметичні" реформи, а реформи кардинальні, спрямовані на концептуальне переосмислення основ розробки та впровадження державної політики у сфері виконання покарань.

Пенітенціарна система України зазнала прогресивних змін, які були обумовлені її приєднанням до багатьох міжнародних актів з прав людини та міжнародних пенітенціарних стандартів. Але залишилися проблеми, які є не вирішеними і сьогодні (організаційна структура та принципи управління; переглядення пенітенціарних установ; індустріалізація; милітаризація; колективізм; таємність; забезпечення прав людини, тортури і смертність; поширення інфекційних захворювань; насильство; фінансування).

Хотілося б наголосити, що неможливо вирішити всі проблеми української пенітенціарної системи за допомогою створення нового органу влади, наділення новими повноваженнями вже існуючих органів або прийняття нового закону. Необхідні більш широкі і масштабні заходи одночасно на теоретичному рівні і в практичній площині, окремі аспекти яких пропонуються нижче.

Принципи діяльності

Ресоціалізація засудженого може відбуватися тільки за умов мобілізації його внутрішніх сил. Головною умовою цього є поведінка з ним у в'язниці чесно і відкрито. Тому українська пенітенціарна система має будуватися на принципах чесності і справедливості.

Ми можемо згадати Краткое руководство для лиц, желающих поступить на тюремную службу" (1912 р.), де зазначалося, що "під час

виконання обов'язків службовець у в'язниці повинен бути суворим, людяним та справедливим". ... Справедливим у смислі покарання за провинки і заспокоєння за достоїнства, а не з юриспруденс та інших цілей [1, с. 244].

Саме справедливим! Справедливим, а не таким, що буде у першу чергу дотримуватися букви закону. Ми наголошуємо, що ми аж ніяк не припускаємо принцип законності! Ми наполягаємо на необхідності існування балансу між цими принципами! Це обумовлено характером соціальних відносин у тотальній інституції, які заздалегідь урегульовані правовими нормами.

За роки радянської влади ми намагалися максимально піднести принцип законності в діяльності в'язниці, але забули про справедливість. Пострадянська в'язниці і сьогодні має принцип законності як головний принцип. Закон України "Про Державно-кримінально-виконавчу службу" зазначає, що основними принципами діяльності служби є законність, гуманізм, позапартійність, колегіальність та ін. [2]. Але ми вважаємо недоліком те, що серед цих принципів відсутні такі важливі принципи як справедливість. "Що є держава без справедливості? Бандя розбійників" [3, с. 45].

Отже, "Більше справедливості, менше закону" [4, с. 2] - це набагато важливіше, ніж механічне виконання формальних притисів: "Є дуже важливим, щоб усі в'язничні системи управлялися чесно і справедливо" [5, с. 104]. "У наших в'язницях повинна бути справедливість, яка не повинна закінчуватися, коли ув'язнений покине в'язницю" [6].

Персонал

"Реформування пенітенціарних установ є важливим, коли створюється суспільство, яке базується на принципах міжнародних пактів з прав людини. З цією метою увага приділяється не тільки правовим аспектам, а також й організації, пов'язаній з роботою й компетенції" [7]. Одним з головних напрямків реформування пенітенціарної системи має бути зміна ставлення до пенітенціарної діяльності як різновиду діяльності соціальної. Вона повинна розглядатися не просто як виконання покарань, а як специфічна сфера державного управління, тому що дуже часто

радянське і пострадянське в'язничне управління можна визначити як "відсутність управління": "Охоронець є також менеджером. ... Поняття "менеджер" розповсюджується на тих осіб, які мають формальний обов'язок планування, організації, керівництва і контролю за підлеглими, забезпечуючи надання послуг як організації, такі у в'язницях" [8, с. 41].

Іншими словами, українські пенітенціарні установи потребують: 1) впровадження соціально орієнтованої управлінської філософії та аналізу політики у свою діяльність на усіх рівнях; 2) переосмислення ролі персоналу в процесі управління.

Ні для кого сьогодні не є таємницею, що "зробити" з вітчизняного в'язничного офіцера одночасно і менеджера, і соціального працівника є надзвичайно важким завданням. Але трансформація функціональної ролі персоналу є необхідною умовою реформування вітчизняної пенітенціарної системи. Існують два шляхи проведення реформи у цій сфері. По-перше, брати на роботу "найкращих". По-друге, вдосконалити процедури роботи персоналу [9, с. 274].

З цього приводу В.Абрамкін слушно підкреслює: "... відновити у [пенітенціарній] системі авторитет закону можливо за умови відновлення авторитету адміністрації й навпаки. Поки що ми маємо лише розкладання цього авторитету. Проблема подолання кризи ідентичності персоналу має бути однією з основних у концепції [пенітенціарної] реформи. Її не можна спрощувати до питання забезпечення високого життєвого рівня співробітників пенітенціарних установ. ... Але не треба забувати, що злочинність готова заплатити за відповідні послуги набагато більше, ніж це може дозволити собі будь-яка держава. Не грає ролі також і рівень підготовки персоналу пенітенціарних установ. Серед мотивів поведінки співробітників правоспоронних органів ці два фактори (заробітна платня і професійна підготовка) займають далеко не перше місце" [10, с. 164].

У той же час роботою із злочинцями займалися професіонали з університетською освітою, які пройшли курси професійної підготовки. Крім того, персонал пенітенціарних установ має бути інкорпорований до соціальної роботи і працювати для, а не проти ресоціалізаційних програм. Єдине, що можна додати, це те, що дедалі більш зростаючі вимоги до освіти та професійного навчання офіцерів пенітенціарних установ можуть мати успіх лише тоді, коли самі офіцери розглядають себе як агентів позитивних змін у

настрою інших людей [11, с. 422].

Індивідуалізація ресоціалізаційного впливу

Радянський процес виконання покарань ніколи не був спрямований на окремого злочинця, більшу роль відігравав колектив засуджених. Пострадянські країни значною мірою зберегли цей стан справ. Західний досвід у сфері ресоціалізаційного програмування є майже невідомим на пострадянському просторі, коли програми розробляються для окремих злочинців або для малих груп.

В сфері ресоціалізаційного впливу "Дещо Працює, Відносно Деяких Людей, Інколи". Це "дещо" має набагато більше шансів на успіх, коли виконання покарань є максимально індивідуалізованим. Тому кожен вивок має супроводжуватися індивідуальним планом.

Створення служби пробачії

Замість кримінально-виконавчої інспекції Україна повинна створити службу пробачії за західними зразками. Вітчизняні інспекції є лише новою назвою радянських інспекцій виправних робіт. Принципи управління ними не змінилися: міліція сьогодні відіграє найбільшу роль у процесі виконання альтернативних санкцій [12].

Реформування пенітенціарної системи України повинно стосуватися визначення статусу в'язниці і органів виконання альтернативних покарань у системі органів влади. Якщо в'язниця символізує жорстку владу, тотальну репресивну за своєю природою, то органи виконання альтернативних покарань повинні робити те, що закріплене в Законі "Про пробачку злочинців" 1907 р. (В.Британія) - "бути дружніми до злочинця, надавати поради і допомогу" [13]. Офіцер пробачії повинен бути "наділений владою, але бути на боці злочинця, а не проти нього" [14, с. 133].

У західних країнах існує рух до визнання служби пробачії центром системи кримінальної юстиції [15, с. 14]. Ми вважаємо принциповим та необхідним надання такого статусу органам виконання альтернативних покарань. Єдиною умовою цього є відокремлення їх від в'язниці та перетворення на соціальну службу за прикладом служби пробачії.

Прозорість та підзвітність

Пенітенціарна діяльність може розглядатися як послуга, як "соціальна продукція". Вона може оцінюватися потенційними споживачами - тобто усіма громадянами, які мають право вказати на різні негативні аспекти цієї діяльності і рекомендувати шляхи покращення пенітенціарних послуг. Тому одним з найбільш важливих кроків на

шляху реформування вітчизняної пенітенціарної системи є її перетворення із закритої автономної мілітаризованої організації на цивільну відкриту службу: "В'язниця, як школи та лікарні, повинні управлятися цивільною владою і робити свій внесок до громадського добробуту ..." [5, с. 13].

Отже, пенітенціарна організація повинна стати прозорою і підвітною суспільству. Справа в тому, що українська в'язниця так і не звільнилася з того ореолу секретності, який оточував все, що її стосувалося. Пенітенціарна система залишається *terra incognita*: все ще дуже непросто здобути повноцінну статистичну інформацію про діяльність в'язниць у різних сферах.

О.Солженицін зазначав, що "у СРСР було неможливо опублікувати певне наукове дослідження з виправних питань з усіма статистичними даними" [16, с.331]. Перед дослідником в Україні постає така ж сама проблема. Інформацію набагато легше дістати з ресурсів різних "поважних" міжнародних організацій, ніж із джерел вітчизняного пенітенціарного відомства. Але навіть західні дослідники, аналізуючи статистичні дані щодо в'язничної популяції у різних країнах світу, до недавнього часу графу "Україна" залишали порожньою [17, с. 45].

Закон України "Про Державну кримінально-виконавчу службу" зазначає, що одним з основних принципів діяльності ДКВСУ є відкритість для демократичного цивільного контролю. Ми вважаємо недоцільним Закону те, що замість цього принципу потрібно було закріпити принцип прозорості в діяльності служби. Ми звертаємо увагу на прозорість, тому що ресоціалізація засуджених - це відкритий процес, а соціально спрямована пенітенціарна система - це відкрита система. Якщо вона не буде відкритою, не буде можливостей для громадського контролю і підвітності перед інститутами суспільства.

Радянську і пострадянську в'язницю постійно хтось контролював і наглядав, але це не робило її підвітною суспільству. Сьогодні посадовці особипенітенціарних установ не зобов'язані законом доповідати інститутам суспільства, чому впроваджується саме ця політика, які були альтернативи і чому з усіх альтернатив була обрана та або інша. Суспільство хоче бачити свої пенітенціарні установи прозорими, але останні нерідко здійснюють опір цьому.

Українська в'язниця повинна стати прозорою, тому що в'язничні проблеми ніколи не можуть бути вирішені тільки в'язницею без допомоги суспільства.

І як суспільство може надавати допомогу в'язниці, якщо воно не знає, що відбувається у в'язниці. Як висловився О.Солженицін: "Відкритість, чесна і здорова відкритість - це перша умова здоров'я кожного суспільства, і нашого також" [18, с.13]. Як зазначає РМакКлірі, "перший крок до змін полягає в перегляді офіційних норм тотальних інституцій. Недоліки старої в'язничної системи стають відомими після впровадження політики відчинених дверей і доступу кожного до всього у тотальній інституції" [19, с. 168].

Усі ці висловлення набувають особливої актуальності, коли ми говоримо про відносини між в'язницею і суспільством. У практичній площині це може означати зобов'язання обласних управлінь ДДУПВ П періодично доповідати місцевим органам влади про стан справ у підпорядкованих їм установах, публікувати і відкрито розповсюджувати ці доповіді. Те ж саме повинно здійснюватися і на загальнодержавному рівні. Україна є членом Ради Європи, тому ці доповіді повинні містити інформацію, яка надається країнами-членами цієї організації до статистичних збірників SPACE I, SPACE II [20-22]. Ці доповіді повинні також містити пояснення політик, які впроваджуються, і чому саме ці політики були обрані для впровадження. Ми хочемо наголосити, що все це має бути не правом, а обов'язком пенітенціарного відомства та його регіональних органів.

Крім того, суспільство має право знати, скільки йому коштує в'язниця і як гроші платників податків витрачаються у процесі виконання покарань усіх видів. Українська в'язниця повинна стати підвітною з боку прозорості фінансів: "Ціна в'язниці завжди залишається невідомою навіть для людей, які вважають себе фахівцями в цій сфері" [23, с. 9]. Вважаємо, що одним з першочергових завдань реформування пенітенціарної системи України є її прозорість, особливо прозорість щодо того, скільки вона коштує для суспільства як у фінансовому вимірі, так і соціальному.

Демалітаризація в'язниці і відокремлення її від поліцейського апарату

В демократичних суспільствах люди посиляються до в'язниці незалежними суддями, які діють під контролем цивільної влади. Як вказують Мінімальні стандартні правила поводження з в'язнями, в'язничний персонал повинен мати статус цивільних службовців [24].

Інша причина, яка заслуговує на увагу, чому пенітенціарні установи повинні управлятися

цивільною владою, має безпосереднє відношення до ресоціалізації засуджених. Усі злочинці повертаються до суспільства, тому питання налагодження зв'язків між адміністрацією пенітенціарних установ та іншими органами управління є вкрай важливими. Це стосується у першу чергу освіти, працевлаштування, охорони здоров'я тощо. Ці зв'язки потенційно будуть міцнішими, якщо цивільна структура буде вести діалог з іншою цивільною структурою, а не з милітаризованою організацією [5, с. 85].

Отже, "в'язниці повинні бути частиною цивільної кримінальної юстиції, а не частиною милітаризованої або поліцейської структури" [25]. "В'язничий персонал не повинен виконувати військові чи поліцейські обов'язки або допомагати у виконанні таких обов'язків поліції чи армії" [26, с. 23]. "Повинен існувати чіткий розподіл функцій поліції та прокуратури, судової влади і пенітенціарної системи" [27].

Створення ДДУПВП як органу незалежного від МВС, було зроблено на основі рекомендацій Ради Європи припинити усі організаційні зв'язки в'язниці з військовою організацією та миліцією. Але, на жаль, ці зв'язки залишилися. Традиційно пенітенціарні установи розглядаються не як соціальні інституції, а як представницькі органи, що ведуть боротьбу із злочинністю. Тому одним із головних напрямків реформи української пенітенціарної системи є тотальне відокремлення пенітенціарної діяльності від діяльності поліцейської.

Нагляд та контроль

Дуже актуальним є питання результативності прокурорського нагляду за пенітенціарними установами. З цього приводу в нас існують певні сумніви. Ми можемо висловити припущення, що одним з важливих напрямків реформування вітчизняної пенітенціарної системи є створення спеціалізованих державних органів, які б мали єдине завдання одновачити результати впровадження виправних політик і ресоціалізаційних програм у пенітенціарних установах та перевіряти законність індивідуальних рішень. Спеціалізовані об'єкти для пенітенціарних установ або незалежні від в'язничого відомства в'язничі інспекції - ось той досвід західних країн, який доцільно вивчити та запропонувати для нашої держави [11, с. 383; 28, с. 29; 29, с. 40].

Дубльовані структури з гнотью ресоціалізації засуджених та адміністративний нагляд

В СРСР не існувало системи органів, на які

покладалися обов'язки з ресоціалізації засуджених у суспільстві [30, с.157]. На жаль, такої системи не існує і сьогодні. Тому одним з перших кроків реформування пенітенціарної системи є створення державно-управлінських механізмів, які б вирішували проблеми, пов'язані з наданням соціальних послуг засудженим у процесі відбування покарання і після його відбування. Першим кроком має бути обмеження сфери дії інституту адміністративного нагляду.

По-перше, "гуманний аспект роботи з колишніми засудженими полягає не тільки в нагляді за ними" [31, с. 316]. По-друге, здійснення миліцією адміністративного нагляду означає виконання двох функцій, які суперечать одна одній, соціальній і карально-репресивній.

Експерти Української Гельсінкської спілки з прав людини слушно зазначають, що встановлення адміністративного нагляду суперечить принципу справедливості (ст.5 КВК України): "Державний примус має бути обмежений тими рамками, що були визначені у вироку суду. Застосування примусу понад той, що був визначений вироком, суперечить принципу справедливості, поширюючи примус за межі покарання. Такий висновок дозволяє зробити визначення поняття адміністративного нагляду як системи тимчасових примусових профілактичних заходів нагляду й контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі. З цього випливає, що адміністративний нагляд є тим самим додатковим примусом. Обмеження прав і свобод засуджених може бути визначено законом і встановлено вироком суду, а не постановою судді про встановлення адміністративного нагляду" [32].

Ми не можемо не погодитися з думкою А.Зелінського: "Ніхто ще не підракував, чого більше - попереджених або спровокованих злочинів. ... І якщо [засуджений] не сподобався дільничному інспектору, він завжди зможе відшукати правопорушення і після двох адміністративних стягнень відправити його на лагу під судно" [33, с. 223].

Українська пенітенціарна теорія і практика повинні усвідомити, що пенітенціарний і постпенітенціарний аспекти ресоціалізації злочинців розділяти не можна, що постпенітенціарна опіка є складовим елементом нерозривного процесу, куди ще входить і соціальна робота з засудженими в період ув'язнення [15, с. 316]. "Постпенітенціарна опіка може бути ефективною тільки у випадку, коли вона інтегрована до діяльності пенітенціарної установи, де засуджений відбуває своє покарання, і

юли вона розглядається як триваліший процес протягом всього вироку і після нього так довго, наскільки це необхідно" [34, с. 54].

Для досягнення цих цілей виникає необхідність у створенні окремої організаційної структури, на яку б покладалося проведення соціальної роботи з засудженими як у в'язниці, так і після неї, а також із засудженими до альтернативних покарань. Альтернативною цілю може стати надання служби пробачії повноваженнями щодо проведення соціальної роботи в пенітенціарних установах.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Калужный Д., Плитин Л. Страна творятя. Циклопедия российской действительности. - М., 2005. - 380 с.
2. Закон України "Про Державну кримінально-виконавчу службу України" // Голос України. - 2005. - №135 (3635). - Вівторок, 26.07.2005 р. - С.10-12.
3. Солженицын А. Раскаяние и самоограничение как категория национальной жизни // В Советском Союзе. Собр. соч., Т.9. - Вермонт-Парк, 1981. - 374 с.
4. Pendleton J. 'More Justice, Less Law', in D. Ward and M. Lacey (eds.), Probation: Working for Justice. - London, 1995. - 344 p.
5. Coyle A. A Human Rights Approach to Prison Management (2002) // www.prisonstudies.org
6. Coyle A. The Restorative Prison Project: The Myth of Prison Work (2001) // www.kcl.ac.uk.
7. Угода між ДДУПВП та Адміністрацією тюрем та пробачії Швеції про співробітництво в процесі приведення кримінально-виконавчої системи України у відповідність до європейських стандартів // ОБУ. - 2002. - № 34.
8. Freeman R. Correctional Organization and Management. Public Policy Challenges, Behaviour and Structure. - Butterworth, 1999. - 444 p.
9. Doig J. 'Crime, Police, and the Criminal Justice System', in L. Fitch and A. Walsh (eds.), 'Agenda for a City. Issues Confronting New York'. - NY, 1970 - P.p.249-295.
10. Абрамкин В. Понятие выхода. Преступность, уголовная политика, места заключения в постсоветском пространстве. - М., 1996. - 240 с.
11. Griffiths C., Verdun-Jones S. Canadian Criminal Justice. - Toronto, 1989. - 629 p.
12. Шарова Н., Лугов Д. Використання механізмів відновного правосуддя при винесенні альтернативних покарань // Впровадження відновного правосуддя в Україні: висновки та перспективи. Мат.-ли міжн. конф. 20-21.04.2006, Київ. - С.65-68.
13. Probation of Offenders Act 1907 // in 'UN (1951) Probation and Related Measures'. - NY. - P.p.330-362.
14. Bailey R. 'Helping Offenders as an Element in Justice', in D. Ward and M. Lacey (eds.), Probation: Working for Justice. - London, 1995. - P.45-79.
15. Lacey M. 'Working for Justice - I: Fairness', in D. Ward and M. Lacey (eds.), Probation: Working for Justice. - London, 1995. - 344 p.
16. Солженицын А. Пресс-конференция в Мадриде. 20.03.1976 г. // На Западе. Собр. соч., Т.10. - Вермонт-Парк, 1983. - 595 с.
17. Elstedt J., Jackson M. The Keepers and the Kept: Introduction to Corrections in Canada. - Scarborough, 1997.
18. Солженицын А. Открытое письмо Секретариату Союза Писателей РСФСР // В Советском Союзе. Собр. соч., Т.10. - Вермонт-Парк, 1983. - 595 с.
19. McCleery R. 'Authoritarianism and the Belief System of Incongruities', in D. Cressey (ed.), The Prison: Studies in Institutional Organization and Change. - NY, 1961. - 392 p.
20. Council of Europe. Annual Penal Statistics of the Council of Europe SPACE I: 2001 enquiry on prison populations, by P. Tournier // www.coe.int
21. Council of Europe. Annual Penal Statistics. SPACE I: 2002 survey on prison populations, by M. Aebi // www.coe.int
22. Council of Europe. Annual Penal Statistics SPACE I: Enquiry 1999, in. Penological Inform. Bulletin. Nos. 23&24. - Dec. 2002 // www.coe.int.
23. Logan C. Private Prisons. - New-York, 1990.
24. Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners // www.coe.int.
25. A New Agenda for Penal Reform. International Penal Reform Conference. 13-17.04.1999. Royal Holloway College, University of London. Egham, May 1999 // www.kcl.ac.uk
26. Brackenbridge M. The Value of a Community-Based Identity for Criminal Justice Services // Probation Journal. - March 2000. - Vol.47. - №1. - P.23-25.
27. The European Code of Police Ethics. Recommendation (2001)10, Committee of Ministers. COE // www.coe.int.
28. Justice and the Law. - London: Foreign and Commonwealth Office. - Nov. 1995. - 45 p.
29. Вільфінд Д. Вступ до служби пробачії. - К., 2004. - 236 с.
30. Shelley L. Policing Soviet Society: The Evolution of State Control. - London, 1996. - 269 p.
31. Grunhut M. Penal Reform. A Comparative Study. - Oxford, 1948. - 369 p.
32. Права людини в Україні - 2004. Доповідь правозахисних організацій. 4.2: Права в'язнів. - Х., 2005. - 18 с.
33. Зелінський А. Криминологія. - Х., 2000.
34. Walker H., Beaumont B. Probation Work. - Oxford, 1981. - 218 p.