

ПРИВАТНІ ПЕНІТЕНЦІАРНІ УСТАНОВИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА НАЦІОНАЛЬНИЙ ПІДХІД



М. С. Пузьрьов

кандидат юридичних наук,
головний науковий співробітник
науково-дослідного центру з питань діяльності
органів та установ ДКВС України
Академії Державної пенітенціарної служби України

Нині актуальність проведення порівняльних досліджень у сфері кримінально-виконавчого права обумовлена стрімкими процесами реформування кримінально-виконавчої системи України (у зв'язку з ліквідацією 18 травня 2016 р. Державної пенітенціарної служби України [1] й передачею її повноважень Міністерству юстиції України [2]) та удосконалення кримінально-виконавчого законодавства, зокрема, в частині адаптації правового статусу засудженого до європейських стандартів [3]. Зокрема, у результаті тривалих наукових пошуків, низки пілотних проектів, громадських обговорень та політичної волі із 2015 р. в Україні запроваджено такий інститут зарубіжного кримінально-виконавчого права, як пробація [4].

Крім того, до вітчизняного інформаційного простору у кримінально-виконавчій сфері поступово проникають й інші зарубіжні інститути. Одним із таких інститутів є приватні пенітенціарні установи. Вивчення зарубіжного пенітенціарного досвіду засвідчило, що в одних країнах функціонують такі інституції, в той час як інші держави категорично не приймають залучення приватного сектору в управління процесом виконання покарань. Такий дуалізм щодо державно-приватного партнерства при організації кримінально-виконавчого процесу в умовах розбудови в Україні кримінально-виконавчої системи нового європейського типу потребує проведення відповідного наукового пошуку щодо

обґрунтування чи спростування запровадження інституту приватних пенітенціарних установ.

Теоретичною основою написання цієї статті стали праці вітчизняних і зарубіжних учених у галузі кримінально-виконавчого права, а саме: К. А. Автухова, Л. В. Багрій-Шахматова, С. Л. Баба-яна, В. А. Бадири, О. М. Бандурки, І. Г. Богатирьова, О. І. Богатирьової, Є. М. Бодюла, М. Я. Гуцуляка, Т. А. Денисової та ін.

Зазначені вчені зробили вагомий внесок у розвиток теорії і практики виконання покарань, їхні праці заклали теоретичні основи розроблення низки наукових концепцій у цій сфері правовідносин. Водночас аналіз їхніх праць свідчить про те, що у проведених дослідженнях не дається остаточ-

ного висновку щодо обґрунтування чи спростування засад державно-приватного партнерства при організації кримінально-виконавчого процесу. На усунення вказаної прогалини і спрямована мета цієї публікації.

Мета цієї статті полягає у виробленні науково вмотивованих позицій щодо обґрунтування чи спростування запровадження інституту приватних пенітенціарних установ до кримінально-виконавчої системи України.

На відміну від кримінально-виконавчої системи України, пенітенціарним системам низки зарубіжних країн (США, Англії та Уельсу, ФРН, Франції, Швеції та деяких інших) властивий такий інститут, як приватна тюрма. Тобто відзначаємо поширення цього інституту в пенітенціарних системах держав романо-германської, англо-американської, скандинавської правових сімей. Зважаючи на вимоги до обсягу наукової статті, наведемо кілька прикладів зарубіжного досвіду в цій сфері.

Так, у 2005 р. німецька компанія «Serco Group» виграла тендер й уклала п'ятирічний контракт із Міністерством юстиції Гессену (одна із земель ФРН) на предмет здійснення управління Гессенською тюремною службою. Це перший у Німеччині контракт у сфері приватизації тюрем. Названа компанія («Serco Group») відповідає за забезпечення психологічної, медичної й освітньої сфер діяльності, а також за технічне обслуговування будівель тюрми з кількістю 502 ув'язнених чоловіків [5, с. 49].

За даними М. Л. Грекова, у Франції допускається наявність приватних місць виконання покарання щодо неповнолітніх. Належать вони, як правило, благодійним або релігійним організаціям [6, с. 59].

Структурно-логічний аналіз пенітенціарного законодавства

Англії та Уельсу надав Р. О. Андреященко можливість виокремити три рівні джерел права у відповідній сфері. Зокрема, третій рівень становлять законодавча база і практика функціонування приватних тюрем [7, с. 84]. Принагідно до цієї позиції зауважимо, що якщо Україна, все ж таки, запровадить систему приватних пенітенціарних установ, то функціонувати вони повинні (в частині організації кримінально-виконавчого процесу) на основі єдиного закону про виконання та відбування покарань. У такому законі (чи то кримінально-виконавчому, чи пенітенціарному кодексі) може бути виокремлено окремий розділ «Особливості виконання та відбування покарання у виді позбавлення волі у приватних пенітенціарних установах (тюрмах, установах виконання покарань)» [8, с. 164].

Зазначимо, що нині в Англії та Уельсі функціонує 133 тюрми, що диференціюються від тюрем високого рівня безпеки («high security prisons») до відкритих установ («open establishments»). Управління 14-ма з них здійснюється приватним сектором на основі укладених договорів (контрактів), рештою – державним сектором через Тюремну службу Її Величності. Усі перелічені вище інституції отримують фінансування від Національної служби управління злочинцями («National Offender Management Service»), перед якою вони підзвітні за свою діяльність [9, с. 182; 10, с. 303].

Для пенітенціарної системи США також властива приватна форма управління установами виконання покарань. Зокрема, у 80-ті рр. XX ст. в США почалася приватизація тюрем і масове будівництво приватних місць ув'язнення. Наприкінці 2006 р. загалом 113 790 ув'язнених, засуджених до відбування строків федеральним судом і судами штатів, трималися

у приватних місцях позбавлення волі. Компанії, які володіють і керують тюрмами, таборами, слідчими ізоляторами або центрами реституції, підписують контракт із федеральним урядом, урядом штату або окружною владою. Вони зобов'язуються утримувати певну кількість ув'язнених відповідно до державних стандартів, забезпечуючи заданий рівень безпеки. На кожного ув'язненого керуюча компанія отримує з бюджету гарантовану суму грошей. Прихильники контрактної системи утримання тюрем доводили, що вона дасть можливість підвищити ефективність і надійність пенітенціарної системи. Супротивники ж із самого початку застерігали, що керуючим компаніям буде вигідно економити на охороні (що, природно, позначиться на рівні безпеки), експлуатувати дармову робочу силу та сприяти продовженню строків ув'язнення, в т. ч. лобіюючи більш жорстке законодавство [11, с. 195-196].

При цьому американська вчена, професор Школи права Каліфорнійського університету Ш. Долович звернення Уряду США до приватного сектору за допомогою і відповідно початок приватизації тюрем пояснює тенденціями стрімкого зростання кількості «тюремного населення», перепоვნеністю американських тюрем, збільшенням витрат на їхнє утримання [12]. Зазначимо, що з цієї позиції (коли в Україні протягом останніх років спостерігається тенденція зменшення кількості засуджених, які відбувають покарання у виді позбавлення волі на певний строк) ставити на порядок денний вітчизняної пенітенціарної теорії і практики питання щодо запровадження інституту приватних пенітенціарних установ до кримінально-виконавчої системи України видається недоцільним.

Поіменована американська вчена влучно відмітила голов-

ний принцип приватних тюрем (у якому полягає один із головних їхніх недоліків), зазначаючи таке: «Якщо держава знижує витрати на тюрми за допомогою договорів із приватним сектором, то ціна, передбачена договором, має бути нижче, ніж ціна, яку держава раніше вкладала в утримання пенітенціарної установи. Якщо ж приватний контрагент також збирається отримувати доходи від цієї діяльності, то він має витратити менше коштів на управління тюрмою, ніж передбачено договором. При такому підході, щоб забезпечити інтереси обох сторін, які домовляються, приватні тюрми мають утримуватися на значно менші кошти, ніж вони обходилися державі. Разом з тим приватні контрагенти не мають права, не можуть допустити і найменшого зниження рівня умов тюремного ув'язнення й утримання засуджених. Навіть найстійкіші, непохитні прихильники приватних тюрем вважають, що прагнення до одержання доходів у жодному разі не має відображатися на умовах утримання ув'язнених. Однак на практиці приватні контрагенти мало стурбовані названими проблемами. Їх прагнення знизити витрати, навіть за рахунок ув'язнених, умов їх утримання було єдиним і передбачуваним результатом діючих договорів» [12].

Серед держав скандинавської правової сім'ї залучення приватного сектору до процесу виконання покарання у виді позбавлення волі властиве кримінально-виконавчій системі Швеції.

Водночас, зазначимо, що в цій скандинавській країні всі тюрми та слідчі ізолятори підконтрольні державі. Проблема приватизації тюрем у Швеції не стоїть так гостро, незважаючи на рішення Парламенту у 1998 р., яким схвалено, що приватні охоронні фірми можуть бути використані, за особливих обставин, для виконання

таких функцій, як переміщення ув'язнених або охорона госпіталізованих ув'язнених [13, с. 635].

Більше того, аналіз кримінально-виконавчого законодавства Швеції надав можливість виявити й інші (крім переміщення й охорони засуджених) форми використання приватного сектору в пенітенціарній сфері. Зокрема, згідно зі ст. 10 гл. 11 Закону Швеції «Про тюремне ув'язнення», Служба тюрем і пробації може залучати компанії, об'єднання, колективи або фонди для забезпечення діяльності так званих «перехідних тюрем» («half-way houses»).

Крім того, ст. 11 приписує, що компанія, яка на приватних засадах забезпечує діяльність зазначених установ відповідно до ст. 10 або спеціальних реабілітаційних будинків (які реалізують такий захід щодо підготовки засудженого до звільнення, як перебування під доглядом («a stay in care»)) згідно зі ст. 1 гл. 6 Закону «Про соціальні служби» («the Social Services Act»), повинні: 1) постійно інформувати Службу тюрем і пробації про хід соціальної адаптації засуджених; 2) консультувати Службу тюрем і пробації з питань соціальної адаптації; 3) негайно повідомляти про випадки невиконання засудженим вимог перебування в цих установах [14, с. 14].

У Фінляндії всі тюрми фінансуються державою і управляються державними службовцями. У цій країні немає приватних тюрем, а також будь-яких планів розвитку в цьому напрямі [15, с. 91]. Існування приватних тюрем суперечить ст. 124 Конституції Фінляндії, згідно з якою будь-яке завдання, що включає в себе здійснення державної влади, може бути покладено тільки на державні органи [16, с. 25].

У Норвегії також відсутні приватні тюрми. Цьому сприяють і працюючі низки відомих учених

вказаної країни у відповідній галузі. Зокрема, видатний норвезький кримінолог Н. Крісті вважає, що як безпрецедентне поширення тюремної системи, так і тенденції щодо управлінського контролю над пенітенціарною системою, тісно пов'язані з модифікаціями безпеки та приватизації тюрем. Зазначений учений переконаний, що приватизація сфери контролю над злочинністю веде до ГУЛАГу західного зразка, оскільки «... індустрія контролю над злочинністю займає одну з найбільш привілейованих позицій. Тут немає нестачі сировини, оскільки кінця злочинності не видно. Не видно також кінця попиту на відповідні послуги, так само як і готовності платити за те, що розуміється як безпека. При цьому звичайні питання забруднення навколишнього середовища, притаманні іншим галузям, не виникають взагалі. Навпаки, ця галузь індустрії сама призначена для очищення, видалення небажаних елементів із соціальної системи» [17, с. 13].

Особисто ми не є прихильниками домінування приватного сектору в системі виконання покарань, хоча свого часу брали участь у роботі авторського колективу з підготовки моделі пенітенціарної системи, за якої пенітенціарні установи диференціюються на державні, муніципальні, приватні [18, с. 16, 28].

Нині, ураховуючи детальний аналіз зарубіжного досвіду у відповідній сфері, особливості національного менталітету й правової культури, говорити про впровадження приватного сектору до вітчизняної кримінально-виконавчої системи видається неприпустимим із таких причин:

1) зацікавленість приватних компаній у постійному «притоці» контингенту засуджених, що є прямо пропорційним потенційно отримуваному прибутку. У такий спосіб у парламенті розвивати-

меться лобі не на користь «здорового глузду» у кримінально-правовій та кримінально-виконавчій політиці, а навпаки – на посилення кримінальної репресії;

2) у разі приватизації пенітенціарної сфери (певного її сегмента) гостро постане питання як про кадрове забезпечення, так і про систему гарантій соціального захисту персоналу, який має перебувати на державній службі, реалізуючи функцію держави щодо виконання покарань;

3) при збереженні державного сегмента за сферою виконання покарань принаймні не погіршиться рівень відповідальності уповноважених інституцій за стан справ у кримінально-виконавчій системі. У разі наявності приватного сектору, відповідального за стан справ у системі виконання покарань, «зацікавлені» суб'єкти можуть використовувати різні схеми «розхитування» стабільності в цьому сегменті внутрішньої політики держави.

Тому вважаємо, що оптимально слід говорити про 100-відсоткове фінансування програм у рамках реформування кримінально-виконавчої системи. За цим пунктом одностайною є позиція абсолютної більшості вітчизняних учених-пенітенціаристів (І. Г. Богатирьова, О. М. Джужі, О. Г. Колба, В. Я. Конопельського, А. Х. Степанюка, В. М. Трубникова, Д. В. Ягунова, І. С. Яковець та ін.), що належне фінансування кримінально-виконавчої системи впливає на стабілізацію як загальної кримінологічної обстановки в органах та установах виконання покарань, так і на належну реалізацію основних засобів виправлення і ресоціалізації засуджених, їх пенітенціарну та постпенітенціарну адаптацію, соціально-правову захищеність пенітенціарного персоналу. Більше того, 100-відсоткове забезпечення Державним бюджетом України потреб

кримінально-виконавчої системи є фінансовою передумовою оптимального функціонування механізму взаємовідносин суб'єктів виконання та відбування покарань і пробації, а загалом – стабільності в пенітенціарному сегменті забезпечення національної безпеки держави.

Таким чином, проведений аналіз виконання покарання у виді позбавлення волі на певний строк у зарубіжних країнах надав можливість виокремити таку відмінну (порівняно з Україною) рису відповідних кримінально-виконавчих систем, як наявність приватних пенітенціарних установ (приватних тюрем).

За результатами проведеного дослідження можемо сформулювати дефініцію «приватних пенітенціарних установ» («приватних тюрем») – це властивий для зарубіжного кримінально-виконавчого права вид установ виконання покарань, головна ознака функціонування яких полягає в тому, що держава укладає контракти з приватними компаніями на предмет або повного управління тією чи іншою пенітенціарною установою, або забезпечення окремих напрямів (психологічного, медичного, освітнього тощо) кримінально-виконавчого процесу.

Вивчення зарубіжного досвіду дало можливість виокремити такі обсяги й перелік функцій, які покладаються на приватні інституції в межах укладених контрактів: 1) повний обсяг функцій у рамках конкретної установи виконання покарань; 2) частковий обсяг функцій: переміщення (конвоювання) засуджених; охорона засуджених у лікувальних закладах; охорона периметра установи; соціально-виховні та психологічні функції; охорона здоров'я, медичне забезпечення тощо.

За результатами проведеного порівняльно-правового дослідження дотримуємося позиції,

згідно з якою приватні структури не повинні впливати на формування та реалізацію державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації (курсив наш. – М. П.). Справа виправлення і ресоціалізації засуджених, із метою підвищення відповідальності за доручену справу, має перебувати під контролем держави, не відкидаючи, у свою чергу, можливості громадського моніторингу за дотриманням прав засуджених і ув'язнених.

Водночас, ураховуючи динаміку сучасних реформаційних процесів, політичні та інші чинники, допускаємо, що Україна може підійти до рішення щодо використання приватного сектору у сфері виконання покарань.

При цьому хочемо застерегти, що до окремих аспектів реалізації суто «технічних» (як у Швеції) питань виконання окремих пенітенціарних функцій слід ставитися прискіпливо (з метою забезпечення безпеки персоналу, протидії втечам, що можуть плануватися при виконанні функцій охорони засуджених приватними структурами). У такому разі, у випадку запозичення цього компонента зарубіжного пенітенціарного досвіду, Міністерству юстиції України спільно з органами Національної поліції, Службою безпеки України слід розробити детальний алгоритм спеціальної перевірки й допуску до виконання окремих пенітенціарних функцій приватних інституцій (на предмет виявлення різних ризиків і загроз, включаючи корупційні, кримінальні тощо).

Також, якщо в Україні відбудеться трансформація кримінально-виконавчої системи й відповідного галузевого законодавства за розробленою у 2014 р. вітчизняними вченими пенітенціарною доктриною в частині диференціації пенітенціарних установ на державні, муніципальні, приватні [18, с. 16, 28], хочемо

застерегти від можливих негативних аспектів функціонування двох останніх груп установ. Зокрема, шкідливим може виявитися недо-тримання муніципальними та приватними установами тих вимог, які висуваються до державної політики у сфері виконання покарань. Тому важливим механізмом, який має бути збережений при функціонуванні (у випадку, якщо така трансформація відбудеться) муніципальних та приватних пенітенціарних установ – це їх періодичне інспектування посадовими особами центрального державного пенітенціарного відомства (нині це Міністерство юстиції України). В іншому разі Україна може з певною ймовірністю повторити негативний досвід, який у своїй історії розвитку

кримінально-виконавчої системи проходили окремі зарубіжні країни.

Проте, якщо вже вести мову про сприйняття вітчизняною кримінально-виконавчою системою засад державно-приватного партнерства при організації кримінально-виконавчого процесу, то оптимально це робити з позицій «номінальної приватизації» («nominal privatization»), коли приватний сектор надає матеріальну допомогу, фінансуючи будівництво нових установ виконання покарань, а не з позицій «оперативної (операційної) приватизації» («operational privatization»), за якої приватні фірми виявляють готовність взяти на себе всю повсякденну роботу, управління діяльністю з керів-

ництва відповідними установами виконання покарань, витрачаючи при цьому значно менше коштів, ніж держава, яка вкладає в названу діяльність [12].

Тобто йдеться лише про можливість приватних інвестицій у будівництво нових установ виконання покарань, не надаючи приватним компаніям будь-яких повноважень з організації діяльності щодо виконання покарань.

Наведені в цій статті науково обґрунтовані аргументи щодо спростування запровадження інституту приватних пенітенціарних установ до кримінально-виконавчої системи України стосуються другої форми приватизації установ виконання покарань – «оперативної (операційної) приватизації» («operational privatization»). ■

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції : постанова Кабінету Міністрів України від 18 трав. 2016 р. № 343 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249066305>
2. Питання Міністерства юстиції : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 верес. 2016 р. № 697-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249357900>
3. Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо адаптації правового статусу засудженого до європейських стандартів : Закон України від 8 квіт. 2014 р. № 1186-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 23. – Ст. 869.
4. Про пробацію : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 160-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 93.
5. Germany // Simon R. J. Prisons the World Over / Rita J. Simon, Christiaan A. De Waal. – Lanham, Maryland : Lexington Books, 2009. – P. 46-49.
6. Греков М. Л. Тюремные системы: состояние, перспективы : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / М. Л. Греков. – Краснодар, 2000. – 195 с.
7. Андреященко Р. А. Пенитенциарная система Англии и Уэльса в XVI–XX вв. : историко-юридическое исследование : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Р. А. Андреященко. – Екатеринбург, 2006. – 180 с.
8. Пузирьов М. С. Порівняльний аналіз пенітенціарної правотворчості Англії та Уельсу й України / М. С. Пузирьов // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. – 2016. – № 23. – С. 161-164.

9. Criminal Justice [ed. by A. Huckleby, A. Wahidin]. – [2nd ed.]. – Oxford : Oxford University Press, 2013. – 416 p.
10. Spurr M. Background on the English and Welsh prison system / Michael Spurr // Prison policy and prisoners rights: the protection of prisoners fundamental rights in international and domestic law. – 2008. – Volume 42 of the Publications of the International Penal and Penitentiary Foundation. – P. 303-315.
11. Жабский В. А. Наказания по уголовному законодательству зарубежных стран : теоретико-прикладное исследование : дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.08 / В. А. Жабский. – Рязань, 2011. – 416 с.
12. Dolovich Sh. State punishment and private prisons / Sh. Dolovich // Duke law j. – Durham, 2005. – Vol. 55. – № 3. – P. 437-546.
13. Hofer H. Sweden / Hanns von Hofer, Ryan Marvin// Imprisonment Today and Tomorrow: International Perspectives on Prisoners» Rights and Prison Conditions [ed. by Dirk van Zyl Smit, Frieder Dünkel]. – [2nd ed.]. – The Hague : Kluwer Law International, 2001. – P. 634-652.
14. Act on Imprisonment (Swedish Code of Statutes 2010:610). – 17 p. [Electronic resource]. – Access mode : https://www.kriminalvarden.se/globalassets/om_oss/lagar/fangelselagen-engelska.pdf
15. Коски М. Организация тюрем в Финляндии после реформы 2006 г. / М. Коски, О. В. Дружининская // Вестник института: преступление, наказание, исправление. – 2015. – № 3 (31). – С. 90-96.
16. The Constitution of Finland 11 June 1999 (731/1999, amendments up to 1112 / 2011 included). – 25 p. [Electronic resource]. – Access mode : <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>
17. Christie N. Crime Control as Industry / Nils Christie. – [3rd ed.]. – London : Routledge, 2000. – 216 p.
18. Трансформація кримінально-виконавчого законодавства України (пенітенціарна доктрина) / [Богатирьов І. Г., Богатирьов А. І., Іваньков І. В., Пузирьов М. С., Царюк С. В.]. – К. : ВД «Дакор», 2014. – 156 с.