

Чернишов Д. В.,
здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОБАЦІЇ

FOREIGN EXPERIENCE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF PROBATION

У статті виявлено й узагальнено закордонний досвід адміністративно-правового регулювання пробації. Він полягає у використанні сучасного, ефективного й успішного досвіду європейських та інших країн, де органи пробації функціонують на високому рівні. Ідеться про вдосконалення діяльності цих органів із дотриманням загальнозвизнаних прав і свобод людини в процесі виконання кримінальних покарань та досудового розслідування відповідно до європейських стандартів.

Ключові слова: зарубіжний досвід, публічна адміністрація, підсудність, права, пробація, публічна адміністрація, свободи, суб'єкт пробації.

Зарубежный опыт административно-правового регулирования пробации заключается в использовании современного, эффективного и успешного опыта европейских и других стран, в которых органы пробации функционируют на высоком уровне. В частности, речь идет о совершенствовании деятельности этих органов с соблюдением общепризнанных прав и свобод человека в процессе исполнения уголовных наказаний и предварительного расследования в соответствии с европейскими стандартами.

Ключевые слова: зарубежный опыт, публичная администрация, подсудность, права, пробация, публичная администрация, свободы, субъект пробации.

The foreign experience of administrative and legal regulation of probation is to use modern, effective and successful experience of European countries, as well as other countries in which probation bodies operate on a high level, in particular, it is to improve the activities of these bodies with the observance of universally recognized human rights and freedoms in the process execution of criminal penalties and pre-trial investigation in accordance with European standards.

Key words: foreign experience, public administration, jurisdiction, law, probation, public administration, freedom, subject of probation.

Постановка проблеми. Утвердження верховенства права у сфері пробації є важливим аспектом, адже кожен громадянин нашої держави, відповідно до чинного законодавства, має право на захист своїх порушених прав та свобод, на виправлення після порушення ним закону. Однак нині адміністративно-правове регулювання пробації в Україні має низку проблем, які не дозволяють ефективно функціонувати цьому інституту. Як відомо, забезпечення прав та свобод в країнах Європейського Союзу (далі – ЄС) посідає перше місце, це є основою справжньої демократії.

Розгляду закордонного досвіду адміністративно-правового регулювання пробації цікавить науковців, оскільки європейські країни, що досягли успіху в цій сфері, можуть стати взірцем для формування успішного регулювання пробації.

Організація пробації в Україні є основним завданням публічної адміністрації на сучасному етапі становлення нашої держави, адже забезпечення прав та свобод громадянина є основною метою сучасної європейської правової держави. Тому вивчення закордонного досвіду адміністративно-правового регулювання пробації є основним науковим засобом для врегулювання даного питання, формулювання нових успішних ідей у сфері існування даного інституту.

Огляд останніх досліджень. Закордонний досвід адміністративно-правового регулювання пробації цікавив таких учених-адміністративістів, як:

В. Авер'янов, Р. Абізов, В. Басс, О. Бакаєв, В. Бурдін, І. Богатирьов, Ю. Битяк, В. Галунько, Н. Гуторова, М. Дамірчиєв, Т. Денисова, П. Дітієвський, В. Заросило, В. Овчаренко, С. Пономарьов, Б. Протченко, А. Нонко, О. Радишевська, С. Стеценко, В. Ткаченка, О. Тихомиров, В. Трубников, В. Тютюгін, О. Кальман, Ю. Кашуба, О. Книженко, В. Колпаков, О. Кузьменко, Р. Мельник, Т. Цуркан, В. Шкарупа, В. Ємельянов, О. Запорожець, В. Іванов, В. Селіверстов, В. Сергєєва, В. Уткін, О. Філімонов, Н. Юзікова, А. Яровий та ін. Проте вони свої наукові пошуки не зосереджували на проблематиці, яку досліджуємо ми.

Мета статті – на основі теорії адміністративного права, аналізу відповідних нормативно-правових національних і закордонних нормативних актів, праць учених та інших джерел розглянути іноземний досвід адміністративно-правового регулювання пробації.

Виклад основних положень. Відповідно до Закону України «Про пробацію», пробація – це система наглядових та соціально-виховних заходів, що застосовуються за рішенням суду та відповідно до закону до засуджених, виконання певних видів кримінальних покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, та забезпечення суду інформацією, що характеризує обвинуваченого [1].

Не можна не визнати, що служба пробації як організаційна структура з відповідними функціями є невід'ємним елементом будь-якої сучасної

національної системи кримінальної юстиції. Це – вимога часу. За останні 15 років практика пробаційної діяльності в європейських країнах зазнала значних змін, і країни, які не мали системи пробації, почали активно створювати відповідні служби (Румунія, Болгарія, Молдова, Словаччина, Чехія й ін.). Інші країни, історія пробації яких налічує багато десятиліть (і більше), стали активно змінювати принципи діяльності своїх служб пробації (Англія й Уельс, Австрія, Північна Ірландія, Фінляндія, Нідерланди, Республіка Ірландія, Бельгія), що також багато в чому пов’язано із кризою «реабілітаційного ідеалу» [2].

Європейські правила пробації базуються на ідеї, що діяльність служб пробації має бути спрямована на зниження рецидивної злочинності через встановлення позитивних відносин зі злочинцями шляхом здійснення нагляду (також контроль там, де це необхідно), наставництва, допомоги та заохочення їх соціального включення [2].

На думку Д. Ягунова, з огляду на закордонний досвід, ефективному функціонуванню в Україні служби пробації заважає таке: 1) зайва міфологізація пробації. Цей чинник негативно впливає на майбутнє української моделі відповідної служби. «Пережовування» тези, що «пробація краща за в’язницю», що вона «дешевша за в’язницю», що пробація «приводить до зниження в’язничного населення» та «зменшує навантаження на державний бюджет», навряд чи надасть нового імпульсу розвитку наукової думки щодо національної моделі пробації. Уже давно настав час забути ці аксіоми та рухатися далі в напрямі реальних досліджень переваг тих чи інших форм реалізації методу пробації; 2) міфологізація цілей покарання. Ідея проте, що реабілітація злочинців за допомогою покарання – це міф (принаймні на тому рівні, на якому точиться наукові дискусії в Україні), у західних країнах вже давно сприймається як доведений факт. «Жонглювання» реабілітацією (що нерідко трапляється у вітчизняній науці) насправді призводить до свого роду наукового лицемірства під час конструктування кримінально-правових норм, а головне – під час їх практичній реалізації. І це не може не стосуватися пробації як методу роботи зі злочинцями як в умовах вільного суспільства, так і в умовах закритих інституцій; 3) формалізація інституту пробації й аналіз його суті у світлі вітчизняної концепції кримінальної відповідальності [2].

Отже, можна зробити висновок, що в Україні потрібні зробити такі кроки для реформування інституту пробації відповідно до європейських стандартів:

1) взяти до уваги світовий досвід функціонування інституту пробації;

2) відмовитися від формальних аспектів діяльності інституту пробації та створити новий національний проект із його запровадження, враховуючи український менталітет;

3) викорінити застарілі радянські механізми виконання кримінально-правових заходів;

4) детально проаналізувати європейські стандарти пробації, на їх основі створити українські стандарти пробації.

Крім того, нами розроблено проект закону України «Про пенітенціарну систему», який відповідає європейським стандартам пробації. Наведемо приклади норм цього законопроекту, які доводять це твердження.

Пенітенціарна система має працювати з метою максимального виконання рекомендацій Європейського комітету із запобігання катуванням чи нелюдському, або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню та Підкомітету Організації Об’єднаних Насій (далі – ООН) із попередження катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання, практики Європейського суду з прав людини, рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи, зокрема Європейських в’язничних правил і Правил пробації Ради Європи, а також документів, ухвалених ООН, що стосуються пенітенціарної сфери (ст. 2) [3].

Персонал пенітенціарної системи зобов’язаний поважати честь і гідність, права і свободи засуджених та осіб, узятих під варту, виявляти до них гуманне ставлення. Обмеження прав і свобод, які застосовуються до засуджених та осіб, узятих під варту, повинні бути передбачені законом, мати обґрунтовані з погляду міжнародних стандартів цілі та бути необхідними в демократичному суспільстві у розумінні практики Європейського суду з прав людини. Такі обмеження повинні базуватися на справедливому балансі індивідуальних та суспільних інтересів. Вони мають бути мінімально необхідними для досягнення обґрунтovаних цілей, не можуть застосовуватися коли для ефективного досягнення цілей, які ставляться перед ними, є менше альтернативне обмеження (ст. 4) [3].

Розроблення пропозицій щодо реалізації зауважень та рекомендацій, викладених у Доповідях Європейського комітету із запобігання катуванням та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню, Підкомітету ООН із попередження катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання, контроль за станом їх виконання (ст. 6) [3].

Даний законопроект найкращим чином доповнює чинне законодавство у сфері пробації та враховує європейські стандарти, що, безумовно, не може не вплинути на захист прав, свобод і законних інтересів громадян, адже це є основою успіху кожної демократичної правової держави.

За даними Державної пенітенціарної служби України (далі – ДПтСУ), станом на 1 жовтня 2013 р. у 182 установах, що належать до сфери її управління, утримувалося понад 131 тис. осіб. Крім того, на обліку в 697 підрозділах кримінально-виконавчої інспекції перебувало ще понад 136 тис. засуджених до адміністративних стягнень і кримінальних покарань, які не пов’язані з позбавленням волі. У під-

порядкуванні ДПтСУ перебуває 142 кримінально-виконавчі установи, 26 діючих слідчих ізоляторів та 6 установ виконання покарань із функцією СІЗО, а також 7 виховних колоній для неповнолітніх [4; 5].

Крім того, однією з найгостріших проблем на шляху модернізації вітчизняної кримінально-виконавчої системи за європейськими стандартами є невиконання Україною своїх міжнародних зобов'язань стосовно створення належних умов утримування засуджених, зокрема в частині переходу від казарменого до блокового розміщення засуджених, а також збільшення норми жилої площа на одного засудженого [4; 5].

У сфері пробації України є безліч проблем, які потребують негайного вирішення, а саме: 1) застаріле нормативно-правове забезпечення; 2) перевантаженість та незадовільні умови утримування засуджених та осіб, узятих під варту; 3) незадовільний стан адміністративних будівель державних установ із відбуванням покарання, які перебувають в аварійному стані, небезпечному для осіб, що відбувають покарання або взяті під варту; 4) забезпечення засуджених неякісною медичною допомогою, оскільки заклади, що відповідають за охорону здоров'я засуджених, перебувають у критичному стані, а ліки та медикаменти не відповідають чинним стандартам; 5) неналежне фінансування пенітенціарних систем України державою; 6) дефіцит ефективного кадрового забезпечення пенітенціарної системи, оскільки професія в даній сфері втратила престижність, а стари кадри задіяні в корупційних схемах.

За кордоном органи пробації виконують свої функції на високому рівні, з дотриманням загально-візничих прав і свобод людини в процесі виконання кримінальних покарань та досудового розслідування, відповідно до європейських стандартів.

У результаті аналізу закордонного досвіду адміністративно-правового регулювання пробації можна дійти таких висновків: 1) для розвитку й ефективності пробації потрібно налагоджувати позитивні відносини із суб'ектами з метою зниження рецидивних злочинів, реабілітації осіб і залучення їх до нормального соціального життя; 2) обмеження прав злочинців повинно бути співрозмірним із тяжкістю вчиненого ними злочину; 3) у діяльності служби пробації неприпустима дискримінація злочинців за статтю, расою, кольором шкіри, релігією тощо. Потрібно врахувати індивідуальні характеристики, обставини, а також потреби злочинців, зважаючи на принцип гуманності; 4) європейські стандарти пробації передбачають добровільну згоду злочинців на співпрацю з органами пробації, оскільки саме цей факт є запорукою іхнього прагнення до перевиховання; 5) діяльність органів пробації повинна бути врегульована одним спеціальним законом; 6) європейські стандарти пробації на національному рівні потребують окремі процедури подання скарг на діяльність державний служби пробації, однак остання має звітувати лише державі та суб'ектам, які отримують пробаційні послуги; 7) служба пробації повинна контролюватися також за допомогою моніторингу, а держава зобов'язана піклуватися про ефективність пробаційної діяльності; 8) служба пробації обов'язково повинна регулярно звітувати в засобах масової інформації про результати своєї діяльності.

Висновки. Отже, варто зважати на сучасний успішний досвід європейських та інших країн, в яких органи пробації функціонують на високому рівні, для вдосконалення діяльності зазначених органів із дотриманням загальновізничих прав і свобод людини в процесі виконання кримінальних покарань та досудового розслідування відповідно до європейських стандартів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про про бацію: Закон України, зі змінами, внесеними згідно із Законом № 1798—VIII від 21 грудня 2016 р. Голос України. 2015. № 35.
2. Ягунов Д. Європейські правила пробації: переклад, тлумачення та допоміжні матеріали. 2015. URL: http://www.yagunov.in.ua/?page_id=833.
3. Про пенітенціарну систему: проект закону. Верховна Рада України. 2015. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/websproc4_1?pf3511=62965.
4. Загальна характеристика державної кримінально-виконавчої служби України. Державна пенітенціарна служба України: офіц. веб-сайт. 2013. URL: <http://www.kvs.gov.ua>.
5. Сьомін С. Європейський правила пробації та реформування кримінально-виконавчої системи в Україні. Стратегічні пріоритети. 2014. № 2 (31). URL: http://sp.niss.gov.ua/content/articles/files/23_2-1434359413.pdf.