

ТЕМА НОМЕРУ:

ПЕНІТЕНЦІАРНА СИСТЕМА УКРАЇНИ: АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ СЬОГОДЕННЯ



*Іван Богатир'ов,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
професор кафедри
кримінального права та кримінології
Національного університету
Державної фіскальної служби України*

УДК 343.81

Приватні в'язниці в Україні: міф чи реальність? (наукова гіпотеза)

Реформування кримінально-виконавчої системи України – це не просто осучаснення її діяльності, це в першу чергу, зміна умов тримання засуджених і ув'язнених, перебудова системи управління, якісне осучаснення охорони і контролю за засудженими, в тому числі впровадження найсучасніших технічних засобів запобігання вчиненню засудженими і персоналом кримінальних правопорушень, підготовка персоналу нової генерації тощо.

Основним критерієм ефективності кримінально-виконавчої системи України, як і в більшості зарубіжних пенітенціарних систем, є ресоціалізація засуджених та їх адаптація після звільнення з місць несвободи. Для цього в установах виконання покарань мають бути створені такі умови, які б відповідали даному критерію.

Серед інструментів підвищення ефективності виконання і відбування засудженими в місцях несвободи кримінальних покарань й осучаснення та оптимізації діяльності кримінально-виконавчої системи і скорочення витрат на її утримання ми пропонуємо впровадити в Україні інститут приватних в'язниць.

Ураховуючи той факт, що в багатьох зарубіжних країнах (США, Англія, Австралія, Данія, Франція, ФРН, Корея, Іран та деяких інших) до цього питання підходять з різних сторін, в тому числі й законодавчо закріпили створення приватних в'язниць, ми вважаємо, що Україна, як суверенна правова держава, має повне право впровадити на її території інститут приватної в'язниці.

Більше того, дана проблема є актуальною та нагальною з позиції доктрини пенітенціарного права, яка



вимагає теоретичного і практичного напрацювання рекомендацій щодо реалізації основних положень Концепції реформування пенітенціарної системи України, мета якої, беззаперечно, – забезпечити в місцях несвободи дотримання прав людини та громадянина й гуманізацію виконання покарань. Водночас даною концепцією передбачено:

– удосконалення законодавства, що регламентує діяльність Державної кримінально-виконавчої служби України;

– оптимізація структури органів Державної кримінально-виконавчої служби України;

– оптимізація мережі установ виконання покарань та їх підприємств, забезпечення їх ефективного функціонування та прибутковості (рентабельності) виробничої діяльності;

– підвищення ефективності протидії злочинності та забезпечення правопорядку в органах і установах Державної кримінально-виконавчої служби України;

– приведення умов тримання осіб, узятих під варту, та засуджених у відповідність до вимог Європейських пенітенціарних правил, забезпечення створення умов тримання, які не порушують гідність людини, а також недопущення порушень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [1].

На жаль, в даному документі ми не знаходимо місця щодо створення в Україні приватних в'язниць, суть яких є викликом навколишньої реальності, і полягає в альтернативі державних установ виконання покарань.

Але дана концепція і не виключає будівництва нових слідчих ізоляторів та установ виконання покарань у великих містах України в рамках державного приватного партнерства. Більше, того, Закон України «Про державно-приватне партнерство» у ст. 1 передбачив надання прав управління (користування, експлуатації) об'єктом державно-приватного партнерства з подальшим управлінням

(користуванням, експлуатацією), за умови прийняття та виконання приватним партнером інвестиційних зобов'язань, відповідно до договору, укладеного в рамках державного-приватного партнерства [2].

Таким чином, Міністерство юстиції України, як правонаступник Державної пенітенціарної служби України, дотримуючись вищенаведеної норми Закону, не виключає створення приватних в'язниць у державі, як альтернативу чинній системі, що дозволило б у разі зменшити витрати на утримання ув'язнених.

Зокрема, заступник Міністра юстиції України Д. В. Чернишов в одному з інтерв'ю в ефірі Еспресо.TV наголошував, що «через брак коштів в державі все частіше ми разом з колегами з Верховної Ради обговорюємо питання створення приватних в'язниць. Адже, держава не витрачає коштів на їх будівництво. Звісно, що в такому випадку існують законодавчі правила, які унормовують режим утримання в'язнів у приватних установах. Тобто, якщо законодавство України дозволить створення таких закладів, то вони можуть з'явитися в Україні через кілька років» [3].

Окрім того, важливо засвідчити, що Міністерство юстиції України використовує у процесі реформування кримінально-виконавчої системи напрацювання вітчизняних вчених щодо побудови в Україні пенітенціарної системи нового типу, а тому їй слід звернути увагу на той факт, що при створенні у 2014 р. доктринальної моделі побудови пенітенціарної системи України нового типу її автор серед видів органів і установ пенітенціарної системи України запропонував створення в Україні трьох рівнів установ: державних, муніципальних та приватних [4, с. 21].

Кожна із вищеназваних установ має функціонувати з метою захисту інтересів особи, суспільства і держави, сприяти збереженню та відновленню засудженими соціально корисних зв'язків шляхом наявних у чин-



ному законодавстві механізмів, забезпечити ресоціалізацію та адаптацію засудженого шляхом корекції та сприяючого їй психолого-педагогічного впливу, створити умови співробітництва приватного-державного партнерства та здійснити заходи запобігання вчиненню засудженими і персоналом місць несвободи кримінальних правопорушень. Отже, ми можемо говорити, що в Україні наявне доктринальне підґрунтя щодо трансформації кримінально-виконавчої системи України в пенітенціарну систему і відповідно створення на її основі не тільки галузевого законодавства, а і муніципальних та приватних пенітенціарних установ.

Метою статті є формулювання наукової гіпотези про можливість створення в майбутньому приватних в'язниць в Україні та розроблення на цій основі дорожньої карти.

Теоретичною основою написання статті стали праці вітчизняних і зарубіжних вчених, зокрема таких, як: Н. Р. Гагієва, Ш. Доловіч, Т. Полтавець, О. Б. Пташинський, М. С. Пузирьов, О. П. Радченко, С. Г. Рукосуєв, В. М. Трубников, Н. Б. Хуторська, І. С. Яковець та ін.

Серед вітчизняних і зарубіжних учених-пенітенціаристів не так давно стала домінувати доволі цікава й малодосліджена проблема створення приватної в'язниці в Україні. І хоча вчені з цього приводу розділилися на тих, хто підтримує ідею створення приватних в'язниць (Н. Р. Гагієва, О. П. Радченко, С. Г. Рукосуєв, М. С. Пузирьов, Н. Б. Хуторська), і тих, хто вважає, що створення приватних в'язниць не на часі (Л. Л. Ананіан, Ш. Доловіч, О. Б. Пташинський, В. М. Трубников, С. Є. Старенький, І. С. Яковець), наша позиція на предмет створення приватної в'язниці в Україні є домінуючою і полягає в тому, що про неї слід говорити і дискутувати.

Більше того, проведений науковою школою «Інтелект» моніторинг установ виконання покарань в Україні показав, що деякі елементи при-

ватного партнерства із засудженими адміністрації цих установ використовують майже 10 років, надаючи при цьому певні платні послуги у виді окремих приміщень, поселення за межами установи виконання покарань тощо.

До речі, вітчизняний учений М. С. Пузирьов, урахувавши динаміку сучасних реформаційних процесів, політичні та інші чинники, допускає, що Україна може підійти до рішення щодо використання приватного сектору у сфері виконання покарань. Так, за результатами поведення ним дослідження зарубіжного досвіду він вивів наступну дефініцію «приватних пенітенціарних установ» – 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 [5, с. 35].

Інший вітчизняний учений В. М. Трубников, дослідивши приватні в'язниці за кордоном, дійшов висновку, що вони не тільки не є благом, вони можуть стати обузою на шляху для кращого життя засуджених. Поряд із тим, як зазначає поіменованний вчений, стратегічний напрям розвитку пенітенціарних систем в зарубіжних країнах в XXI столітті слід враховувати при реформуванні кримінально-виконавчої системи України, в частині вирішення проблем, пов'язаних з виконанням і відбуванням покарань у виді позбавлення волі на певний строк, довічного позбавлення волі, обмеження волі, а також попереднього ув'язнення [6, с. 11].

Різні точки зору на предмет створення приватних в'язниць існують і серед зарубіжних вчених. Так, зарубіжна вчена Н. Р. Гагієва вважає, що створення приватних в'язниць

дозволить державі суттєво звільнити свої ресурси і скоротити витрати на утримання ув'язнених, створить певну кількість робочих місць в самій в'язниці, що покращить правовий статус і самих засуджених. Більше того, як зазначає поіменна вчена, приватні в'язниці дозволять зекономити бюджетні кошти, забезпечити будівництво в короткі строки, запропонувати засудженим велику кількість реабілітаційних програм, знизити рівень корупції тощо [7, с. 123-124], а інша зарубіжна вчена (А. Л. Сморгунова) також наголошує, що запровадження приватних пенітенціарних установ дасть змогу створити робочі місця і запропонувати безробітному населенню регіону обслуговувати дану в'язницю [8, с. 151].

Інша зарубіжна вчена О. П. Радченко вважає, що створення приватних в'язниць краще відбувається там, де країна має ринкову економіку, характеризується високим рівнем виробництва і рівнем ВВП на душу населення, а також де держава гарантує високий рівень соціальної захищеності, де населення країни живе довго і щасливо тощо [9, с. 26].

На жаль, Україна сьогодні не дотягує до стандартів, запропонованих поіменованим вченим, але зміна їх на краще відкриває можливість створення приватних в'язниць в Україні.

Цікавою є позиція зарубіжного вченого С. Г. Рукосуєва, який вважає, що хоча і рано вести мову про створення приватних в'язниць, але використати потенціал підприємницької діяльності приватних структур для ефективної організації праці і професійного навчання засуджених із метою їх ресоціалізації і адаптації після звільнення необхідно. Більше того, на думку дослідника, використання механізму приватного-державного партнерства при організації праці засуджених в установах виконання покарань має як соціальні, так і економічні переваги [10, с. 49].

Висвітлюючи власну позицію щодо приватних в'язниць, вітчизняний дослідник Т. Полтавець на підс-

таві вивчення зарубіжного досвіду дійшов висновку, що запровадження системи приватних в'язниць в Україні могло б стати альтернативою існуючим державним закладам. Крім того, на думку дослідника, створення в Україні приватних в'язниць дозволить не тільки покращити стан пенітенціарної системи, а й принести в державний бюджет додаткові кошти шляхом залучення приватних інвесторів до пенітенціарної системи.

Існує декілька форм залучення приватних інвесторів до пенітенціарної системи: приватні підприємці надають послуги в сфері харчування, освіти, медицини; будівництво в'язниці приватною компанією та управління державними органами пенітенціарної служби; управління в'язницею передається повністю приватній особі; приватний інвестор проектує, будує та керує в'язницею на умовах лізингу, по закінченні терміну договору, в'язниця переходить у власність держави [11].

Поряд із тим, зарубіжна вчена Ш. Доловіч, досліджуючи проблеми покарання і питання відбування покарання у виді позбавлення волі у приватних в'язницях, зауважує про те, що використання приватних в'язниць обов'язково викличе в країні гострі дискусії, в основі яких стоїть таке питання: «чи може відповідальність за правопорушника, засудженого державою, передаватися приватному контрагенту або тюремне ув'язнення, як і раніше, має залишатися у виключному веденні державних інститутів, обслуговуватися державними службовцями?» [12, с. 140].

Тому, на думку поіменованої зарубіжної вченої, використання приватних в'язниць не може поширюватися сферу виконання покарань. Хоча в подальшому, як зауважує Ш. Доловіч, приватні в'язниці, створені шляхом укладення контрактів між державою та відповідним приватним контрагентом, мають функціонувати законно і набагато ефективніше, ніж державні.



На такій позиції стоїть і вітчизняна дослідниця І. С. Яковець, яка, аналізуючи зарубіжний досвід приватизації в'язниць, робить висновок, що уведення в Україні хоча б часткової приватизації, за якої приватний сектор виконує окремі функції за рахунок державного фінансування, з урахуванням наявної корупції, жорсткості значного числа громадян, їх в цілому негативного ставлення до осіб, які відбувають покарання, може запросто призвести до нелюдяного існування засуджених у приватних місцях позбавлення волі та відкритого катування працею [13, с. 18].

Зрозуміло, що при такому підході ідея створення приватних в'язниць в Україні постійно буде перебувати в науковому пошуку і досягнути консенсусу держави і суспільства буде дуже складно.

Але є наочний приклад, коли створення нового інституту в Україні, зокрема, державної установи «Центр пробації» дозволило державі пройти шлях від наукових статей і монографічних досліджень [14], починаючи з 2002 року, проведення пілотних експериментів у 2003-2004 роках, до прийняття Верховною Радою України Закону України Про пробацію» у 2015 році [15], і вступу в дію даної установи у січні 2018 року. Шістнадцять років знадобилось Україні, щоб реалізувати дану ідею, то чому не використати цей досвід.

Із метою посилення статті емпіричним дослідженням школою «Інтелект» протягом червня – липня 2018 року проведено моніторинг серед населення України щодо створення приватних в'язниць. Серед питань, які були поставлені респондентам, такі:

1. Чи підтримуєте Ви створення в Україні приватної в'язниці?
2. Хто, на Вашу думку, повинен керувати приватною в'язницею?
3. Приватна в'язниця в Україні – це установа для багатих чи бідних?
4. Чи готові українці оплачувати послуги у приватних в'язницях?

В опитуванні взяли участь 4 тисячі респондентів, зокрема: студенти, курсанти, робочі, домогосподарки, не працюючі, працівники правоохоронних органів, судді, засуджені і звільнені від відбування покарання. Результати опитування певним чином здивували нас. На перше запитання 60% респондентів відповіли «Так», вони підтримують створення в Україні приватних в'язниць, але при цьому зауважили, що такі в'язниці має бути створено для неповнолітніх і людей, які є інвалідами.

На наступне запитання («Хто, на Вашу думку, повинен керувати приватною в'язницею?») респонденти відповіли таким чином: держава (60%), приватний інвестор (40%). Права і обов'язки кожної сторони прописуються у відповідному договорі.

На запитання «Приватна в'язниця в Україні – це установа для багатих чи бідних?» респонденти відповіли таким чином: 40% вважають, що приватна в'язниця – це установа для багатих, тому що у них є кошти оплатити всі послуги; 53% респондентів зауважують, що приватна в'язниця – це установа для бідних, оскільки у них є можливість офіційно працювати, отримувати зарплату і мати трудовий стаж; 7% утрималися від відповіді. І на останнє запитання («Чи готові українці оплачувати послуги у приватних в'язницях?») 20% респондентів відповіли «Так», а 80% – «Ні».

Таким чином, проведене дослідження показує, що українці в цілому підтримують ідею створення в Україні приватних в'язниць, але її реалізація має відбуватися виважено і неупереджено, а також у законний спосіб, за якого держава є домінуючим органом функціонування приватної в'язниці.

Таким чином, підтримуючи ідею створення приватних в'язниць в Україні, ми пропонуємо її дорожню карту, дотримуючись якої Міністерство юстиції Укragen може розпочати

реалізацію цієї ідеї вже найближчим часом.

По-перше, це продумане обговорення (із громадськістю, науковою спільнотою, парламентаріями, практиками) ідеї створення приватних в'язниць в Україні. Для цього в Міністерстві юстиції складається продуманий план проведення круглих столів, симпозіумів, наукових конференцій, де надається науковий висновок щодо доцільності (або недоцільності) створення в Україні приватних в'язниць. У цьому висновку містяться як позитивні характеристики приватної в'язниці для України, так і ризики її створення.

По-друге, це економічне обґрунтування залучення приватного сектору до сфери виконання покарань і відбування його засудженими. Залучення економістів та фінансистів до реалізації ідеї створення приватної в'язниці дозволить прорахувати всі видатки, пов'язані із її функціонуванням.

По-третє, розроблення нормативно-правових актів у сфері функціонування приватних в'язниць в Україні. Це найважливіший захід у процесі створення приватних в'язниць. Саме він має визначити весь механізм їх функціонування: від будівництва чи осучаснення іншої установи до контролю і підзвітності. Слід також звернути увагу і на норми Закону України «Про державно-приватне партнерство» з останніми змінами 2018 року.

По-четверте, проведення науково обґрунтованого експерименту на прикладі однієї приватної в'язниці, з метою прогнозу створення таких в'язниць в Україні. Бажано для проведення такого експерименту залучити іноземних інвесторів із тих країн, де приватні в'язниці функціонують продуктивно і певним чином розвантажують державні установи виконання покарань як фінансово, так і шляхом надання відповідних послуг засудженим з метою їх виправлення і ресоціалізації.

По-п'яте, це кваліфікована підготовка персоналу нової генерації для роботи у приватних в'язницях. Ураховуючи, що діюча система підготовки і перепідготовки персоналу для установ виконання покарань Міністерства юстиції України не готує таких фахівців, можна піти шляхом оголошення конкурсу на посади у приватні в'язниці з числа юристів, психологів, педагогів, економістів і провести з ними за спеціальними програмами відповідну перепідготовку. Це дозволить прийняти на роботу кращих і профпридатних осіб до роботи із засудженими.

По-шосте, важливо, щоб рівень безпеки та надання послуг у приватних в'язницях відповідав чинним законодавчим нормам, а тому контроль з боку держави має бути щоквартальний.

Список використаних джерел

1. *Про схвалення Концепції реформування (розвитку) пенітенціарної системи України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.09.2017 р. № 654-р.* URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/654-2017-%D1%80> (дата звернення: 09.08.2018).
2. *Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. Відомості Верховної Ради України.* 2010. № 40. Ст. 524.
3. У Мін'юсті розповіли про те, як працюють приватні в'язниці. URL: https://espreso.tv/news/2018/06/19/u_minjusti_rozpovily_pro_te_yak_pracyuyut_privatni_vyaznyci (дата звернення: 09.08.2018).
4. *Богатирьов І. Г.* Доктринальна модель побудови пенітенціарної системи України нового типу: інноваційний проект. Київ: [б. в.], 2014. 56 с.



5. Пузирьов М. С. Приватні пенітенціарні установи: зарубіжний досвід та національний підхід. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2017. № 7. С. 32–37.
6. Трубников В. М. Частные тюрьмы: благо или обуза? *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2002. Вип. 17. С. 6–11.
7. Изотова В. В., Гагиева Н. Р. К вопросу целесообразности введения частных тюрем в Российской Федерации. *Современные тенденции развития науки и технологий*. 2016. № 12-6. С. 122–125.
8. Сморгунова А. Л. Стратегии контроля над преступностью в США и Великобритании: приватизация тюрем. *Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена*. 2007. Т. 9. № 46. С. 149–158.
9. Радченко Е. П. Международный опыт формирования и функционирования систем частных тюрем. *Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права)*. 2013. № 2. С. 26.
10. Рукосуев С. Г., Никифоров А. А. К вопросу об институте частных тюрем. *Человек: преступление и наказание*. 2010. № 4. С. 47–50.
11. Полтавець Т. Приватні в'язниці: зарубіжний досвід. URL: http://www.nbuvip.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2963:privatni-v-yaznitsi-zarubizhnij-dosvid&catid=8&Itemid=350 (дата звернення: 09.08.2018).
12. Ананиан Л. Л. Долович Ш. Наказание именем государства и частные тюрьмы (Dolovich Sh. State punishment and private prisons // Duke law j. – Durham, 2005. – Vol. 55, N 3. – P. 437–546). *Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература*. Серия 4: Государство и право. Реферативный журнал. 2008. № 1. С. 140–148.
13. Яковець І. Приватні в'язниці: чергові граблі чи рятівне коло для України? *Юридичний вісник України*. 2015. № 17/18. С. 17–18.
14. Богатырьова О. І. Теоретико-прикладні засади впровадження пробації в Україні: монографія. Київ: ВД «Дакор», 2013. 368 с.
15. Про пробацію: Закон України від 05.02.2015 р. № 160-VIII // *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 93.

Богатырьов И. Г. Приватні в'язниці в Україні: міф чи реальність? (наукова гіпотеза)

Стаття присвячена актуальній на даний час темі «Пенітенціарна система України: актуальні проблеми сьогодення». Дана проблема відповідає концепції реформування Міністерством юстиції України кримінально-виконавчої системи і трансформації її в пенітенціарну систему. У науковій вітчизняній літературі проблема створення приватних в'язниць в Україні висвітлена недостатньо. Автор статті висунув наукову гіпотезу про можливість створення в Україні приватних в'язниць. Дослідження зарубіжного досвіду функціонування приватних в'язниць показало як позитивні, так і негативні сторони зазначених установ. У статті запропонована дорожня карта створення в Україні приватних в'язниць.

Ключові слова: приватна в'язниця, пенітенціарна система, виконання покарань, дорожня карта.

Богатырьов И. Г. Частные тюрьмы в Украине: миф или реальность? (научная гипотеза)

Статья посвящена актуальной в настоящее время теме «Пенитенциарная система Украины: актуальные проблемы». Данная проблема соответствует концепции реформирования Министерством юстиции Украины уголовно-исполнительной си-

стемы и трансформации ее в пенитенциарную систему. В научной отечественной литературе проблема создания частных тюрем в Украине освещена недостаточно. Автор статьи выдвинул научную гипотезу о возможности создания в Украине частных тюрем. Исследование зарубежного опыта функционирования частных тюрем показало как положительные, так и отрицательные стороны указанных учреждений. В статье предложена дорожная карта создания в Украине частных тюрем.

Ключевые слова: частная тюрьма, пенитенциарная система, исполнение наказаний, дорожная карта.

Bogatyrov I. Private prisons in Ukraine: myth or reality? (scientific hypothesis)

The article is dedicated to the current topic «Penitentiary system of Ukraine: current problems». This problem meets the concept of reforming the criminal-executive system by the Ministry of Justice of Ukraine and transforming it into a penitentiary system. In the scientific national literature, the problem of the creation of private prisons in Ukraine is not sufficiently highlighted. The author of the article advanced the scientific hypothesis about the possibility of establishing private prisons in Ukraine. The study of the foreign experience regarding private prisons functioning showed both the positive and the negative aspects of these institutions. A road map for the establishment of private prisons in Ukraine is proposed in the article.

Key words: private prison, penitentiary system, execution of punishments, road map.