

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-4-68-98>

УДК 343.8

Трохимець Б.В.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

ПРИВАТНІ В'ЯЗНИЦІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ПЕРСПЕКТИВА ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. Досліджено питання доцільності та своєчасності запровадження інституту приватних в'язниць в Україні в сучасних умовах. Проаналізовано досвід зарубіжних країн, визначено проблеми, що виникали при запровадженні інституту приватних в'язниць, а також визначено фактори, що сприяли ефективності проведеної реформи. Наведено основні підходи залучення приватних інвесторів до діяльності пенітенціарної системи, проаналізовано переваги та недоліки кожного з наведених підходів. Проаналізовано точки зору вчених, які досліджували питання запровадження інституту приватних в'язниць в Україні. Зроблено висновки щодо передчасності запровадження інституту приватних установ виконання покарань, а також запропоновано найбільш прийнятну на думку автора концепцію комунальних установ виконання покарань, засновану на досвіді Швейцарської Конфедерації.

Ключові слова: приватні в'язниці, реформа пенітенціарної системи, міжнародний досвід, позбавлення волі, установи виконання покарань.

Trokhymets Bohdan

Yaroslav Mudryi National Law University

PRIVATE PRISONS: INTERNATIONAL EXPERIENCE AND PERSPECTIVE OF IMPLEMENTATION IN UKRAINE

Summary. In the article the question of expediency and timeliness of the institute of private prisons in Ukraine in the modern conditions is investigated. The experience of foreign countries has been analyzed, the problems that arose during the introduction of the institution of private prisons were identified, as well as factors that contributed to the effectiveness of the reform. The main reasons for reforming the penitentiary system and the establishment of the institution of private prisons in foreign countries were identified, among them are the lack of necessary funds for the financing of the system of execution of punishment; low morale among the staff of penitentiary institutions; considerable crowding of prisoners in unsuitable places for their placement; the inability to prevent rape, beating and other forms of torture of prisoners; insufficient access to justice in prisons; the imposition of imprisonment on persons who may be at liberty; problems with classification of inmates; inequality, inefficiency and lack of objectivity in the system of early release, abuse of personnel in these matters; lack of support for staff and members of their families, especially those who are in stressful situations through the implementation of assigned functions; the complete lack of consent and understanding of what the system is or should be humane and to try to ensure the return of a person to society. The main approaches of attracting private investors to penitentiary system activity are given: provision of services by private entrepreneurs in the field of nutrition, education, medicine, realization of rehabilitation and training programs; the construction of a prison by a private company and the management of public authorities of the penitentiary service; full jail management by a private person. The advantages and disadvantages of each of the given approaches are analyzed. The points of view of scientists who studied the issues of introduction of the institute of private prisons in Ukraine were analyzed. Conclusions were drawn about the premature introduction of the institute of private institutions for the execution of sentences, and also proposed the most acceptable concept of penal institutions in communal institutions based on the experience of the Swiss Confederation.

Keywords: private prisons, reform of the penitentiary system, international experience, deprivation of liberty, penitentiary institutions.

Постановка проблеми. Наприкінці 2015 р. Міністерство юстиції України розпочало реформування пенітенціарної служби. Головним завданням реформи є зміна радянської системи в'язниць, що полягає у перевихованні, соціалізації та поверненні до нормального життя особи, що потрапила до місць позбавлення волі. Формально реформа стартувала, однак проблем у пенітенціарній системі не зменшилося, як і не покращилися умови перебування людей за ґратами.

Г. Гецадзе, колишній заступник міністра юстиції України, висловлював думку щодо можливості появи приватних в'язниць в Україні найближчим часом. В урядових колах, на неофіційному рівні, обговорювалася ідея створення приватних в'язниць у державі, як альтернативу чинній системі, що дозволило б у разі зменшити витрати на утримання ув'язнених [1]. Разом з тим Концепція приватних в'язниць у нашій

державі на законодавчому рівні поки що ніяк не врегульована. Нормативна нерегульованість можливого запровадження інституту приватних в'язниць зумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання, пов'язані з приватними в'язницями та перспективами їх утворення в Україні, досліджували такі вчені, як О.Г. Крикушенко, І.С. Яковець, К.А. Автухов, Т. Полтавець, А.Т. Завадська, І.П. Мельниченко.

Невирішені раніше проблеми. Незважаючи на дослідження вченими питання можливості створення приватних установ виконання покарань в Україні, дана тема є недостатньо дослідженою і потребує додаткового вивчення.

Метою статті є аналіз досвіду функціонування приватних в'язниць у зарубіжних країнах та можливість застосування їх досвіду в Україні.

Виклад основного матеріалу. У більшості сучасних країн існує монополія на провадження кримінально-виконавчої діяльності, а самим процесом виконання покарань займаються спеціальні державні служби. Простому громадянину такий порядок речей здається природним через багатовікові устої, однак у колі економістів і юристів давно визріла ідея альтернативності такої функції держави, тобто можливості перекладання її виконання на приватні установи [2]. Приватні в'язниці властиві значному числу країн світу (США, Австралія, Велика Британія, Японія, Данія, Бразилія, Корея, Іран, Нова Зеландія тощо), проте їх види та форми роботи відрізняються. Спільними для всіх є причини, на підставі яких відбулося «роздержавлення» в'язниць (і Україна не є виключенням):

1) відсутність необхідного обсягу коштів на фінансування діяльності системи виконання покарань, обмеженість наявних ресурсів (на тлі зростання числа ув'язнених, застарілості обладнання та будівель місць позбавлення волі, численних випадків порушень прав ув'язнених та критики системи виконання покарань тощо). У ряді випадків констатувалося, що система працює виключно завдяки ініціативності та власній волі відданих справі працівників. Але це не може продовжуватись далі бо, якщо проблему не вирішити, система може остаточно «вийти з ладу»;

2) низький моральний дух серед персоналу пенітенціарних установ;

3) недосконала корекційна служба, що виконувала свою діяльність лише фрагментарно, в тому числі й через викривлені форми відносин з органами керівництва та покладання невластивих обов'язків (мінімальне співробітництво, нерозуміння та протиставлення інтересів служби й засуджених призвело до того, що корекційний сервіс працює у режимі постійної кризи);

4) лише формальні та символічні зусилля для забезпечення реабілітації засуджених, підміна реальних дій паперовими звітами та імітацією діяльності тощо;

5) мінімальне та формальне навчання персоналу установ, підміна реального здобуття чи оновлення практичних навичок створенням активної діяльності на цих напрямках;

6) значна скупченість ув'язнених у непридатних для їх розміщення приміщеннях;

7) неможливість запобігти випадкам зівалтування, побиття та іншим формам катування ув'язнених;

8) недостатній доступ до правосуддя у в'язницях через недосконалі процедури, бездіяльність персоналу, штучні затримки у відправленні кореспонденції, залякування ув'язнених;

9) застосування ув'язнення до осіб, які можуть перебувати й на волі;

10) проблеми з класифікацією ув'язнених;

11) нерівність, неефективність та відсутність об'єктивності у системі умовно-дострокового звільнення, зловживання персоналу в цих питаннях;

12) недостатність підтримки для персоналу та членів їх родин, особливо тих, хто потрапляє у стресові ситуації через виконання покладених функцій;

13) майже повна відсутність необхідного потенціалу у наукових дослідженнях;

14) повна відсутність згоди та розуміння того, що система є або має бути гуманною та намагатися забезпечити повернення особи в суспільство [3].

Реформування галузі виконання кримінальних покарань було задекларовано у 2015 році, проте фактично реалізація законодавчих змін розпочалася наприкінці 2016 року. Так, зокрема, було створено службу пробації, одним із завдань якої було спрямування позитивного впливу на особу злочинця (засудженого до відбування кримінального покарання) з метою виправлення та ресоціалізації як основної мети покарання згідно з Кримінально-виконавчим кодексом України. Водночас вищими посадовими особами держави було піднято питання створення в Україні приватних пенітенціарних установ, що залишається дискусійним і дотепер [4].

Як показує міжнародний досвід, приватні в'язниці можуть не тільки покращити стан пенітенціарної системи, а й принести в державний бюджет додаткові кошти. Відповідно до закордонного досвіду, управління державними закладами позбавлення волі передається приватним структурам. Існує декілька форм залучення приватних інвесторів до пенітенціарної системи:

– приватні підприємці надають послуги в сфері харчування, освіти, медицини, а також реалізують різні реабілітаційні і навчальні програми, зокрема, залучення засуджених до праці, формування необхідних навичок життя на свободі, тощо;

– будівництво в'язниці приватною компанією та управління державними органами пенітенціарної служби;

– управління в'язницею передається повністю приватній особі.

Вагомим стимулом для вкладання капіталу приватним інвестором у «в'язничну» сферу є певне державне фінансування та можливість використання ув'язнених як дешевої робочої сили [1].

Варто зазначити, що кожна із наведених форм має як переваги, так і недоліки. Так у випадку надання приватними підприємцями окремих послуг прибуток, отриманий від реалізації програм залучення засуджених до праці може використовуватись для сплати податків, наданих послуг з проживання та харчування, підтримку жертв злочинів та їх родин. Проведення наведених видів діяльності фінансується за рахунок держави, натомість економія та прибуток може досягатися лише шляхом оптимізації персоналу (зокрема, зменшення числа адміністративних працівників), а також скороченням незатребуваних напрямів роботи, уникненням дублювань у повноваженнях та і тд.

При другому підході основний прибуток отримується приватним сектором від держави в результаті виконання контрактів на будівництво. Але за такого підходу мета економії ресурсів досягається далеко не завжди, навпаки, відзначається збільшення видатків порівняно з плановими показниками (економія, у разі її наявності, коливається у межах 10-15%). Так, дослідження ефективності роботи приватних установ виконання покарань у Франції показали, що вони не економлять кошти держави. Науковцями було встановлено, що на в'язницях такого типу можна досить суттєво втратити. Це відбувається через неефективність та некомпетентність приватних установ у багатьох сферах, як-то управління,

канцелярія, нагляд, медицина. Натомість використання змішаних типів в'язниць, в яких, наприклад, за харчування й прибирання відповідає приватний сектор, мало успіх, однак все одно не дозволяє заощаджувати кошти [2]. Крім того, мають місце корупційні схеми розподілу державних замовлень та тендерів.

Третій підхід полягає в повній передачі управління в'язницею приватному сектору. У цьому разі приватний інвестор, як правило, фінансує проектування, будівництво та подальшу експлуатацію в'язниці, що є для бюджету держави вельми вигідно (хоча може мати місце і форма часткового фінансування). В подальшому прибуток складають кошти, що надаються державою на утримання кожного в'язня та/або отримані від залучення ув'язнених до праці. Головним недоліком цієї форми приватної в'язниці вважається те, що вона орієнтована, перш за все, на пряме отримання прибутку будь-яким чином. У результаті місія також в'язниці не узгоджується з основними завданнями ув'язнення – забезпечення безпеки суспільства та створення умов для реінтеграції особи після звільнення. Учбові програми, охорона здоров'я – це коштовні речі, і приватний сектор не готовий витратити на них кошти. У підсумку права засуджених не дотримуються, їх праця трансформується у працю рабів, а діяльність таких закладів не забороняється виключно через лобістські важелі корпорацій-власників в'язниць [3].

Ця форма приватизації в'язниць має й інші суттєві недоліки. Так, однією з проблем в діяльності приватних в'язниць в США стала експлуатація праці засуджених. Прибутковість в'язничних корпорацій призвела до того, що власникам фірм стало вигідно переводити виробництво у в'язниці. Приватні в'язниці, в першу чергу, націлені на отримання прибутку, тому вони зацікавлені в нових засуджених, в обвинувальних вироках, де призначалось покарання у виді позбавлення волі, у збільшенні термінів ув'язнення, тощо. Оплата праці визначається самою компанією, і досить часто ці ставки набагато менші тих сум, які виплачують державні в'язниці. У ряді випадків низький рівень підготовки персоналу проявлявся в знущаннях над ув'язненими [5].

Прикладом є одна з в'язниць штату Міссісіпі. Установа, в якій утримувалися особи з психічними розладами, була передана приватній компанії – Management and Trading Corporation. У позові, поданому правозахисниками 2013 р., зазначалося, що засуджені утримуються в жахливих умовах, їх права щодня порушуються, а життю і здоров'ю загрожує небезпека.

Як бачимо, система приватних в'язниць може бути прийнята лише за умови суворого й ефективного контролю з боку держави за їх діяльністю: організацією робіт, персоналом, умовами та режимом утримання [6].

Альтернативу приватним в'язницям в своїй статті запропонувала І.С. Яковець, а саме запозичити досвід створення установ виконання покарань «місцевого значення». Якщо у держави не вистачає коштів на фінансування системи виконання покарань, то у нагоді може стати практика Швейцарської Конфедерації, в якій виконання рішень судів покладається на територіальні одиниці – кантони. Саме вони зобов'язані самостійно

або з іншими кантонами будувати пенітенціарні установи та забезпечувати їх функціонування. Тобто, не всі кантони через нечисленність мешканців потребують власних місць позбавлення волі, тому доволі поширеною практикою є створення спільних установ виконання покарань, що обслуговують декілька кантонів та утримуються ними спільно. Це дозволяє не лише зекономити кошти бюджету, а й забезпечити спадковість у роботі з засудженими як на стадії розгляду справи в суді, так і після звільнення. Фактично територіальні органи влади опікуються виключно громадянами-членами власних територіальних громад (за винятком випадків, коли засуджені надходять з інших регіонів на підставі угод та за відповідну плату). Таке реформування дозволило б місцевій владі самостійно отримати кошти та вкласти їх у модернізацію необхідної кількості установ для тримання ув'язнених та засуджених. Крім того, місцеві місця позбавлення волі дозволять запровадити ефективний супровід засуджених під час відбування покарання та втілити продумані й обмірковані заходи щодо їх подальшої соціальної адаптації після звільнення [5].

Дослідники зазначають, що посадовці переважної більшості країн, які впровадили приватні в'язниці, першою і найголовнішою помилкою називають поспіх і непродуманість прийняття цього рішення, що потягло за собою здання об'єктивні системи виконання покарань без розробки механізмів контролю й підзвітності, чіткого закріплення процедур, повноважень і відповідальності. Крім того, не були прораховані всі видатки, пов'язані із залученням приватних інституцій, а також не розроблена методологія для порівняння затрат між державами і приватним сектором. Як наслідок, непоодинокими були неочікувані випадки, коли вартість відкриття установи та її подальшої експлуатації зросли замість того, щоб упасти вдвічі (такий прогноз щодо зменшення видатків бюджету зазвичай робився для обґрунтування доцільності залучення приватного сектору до сфери виконання покарань) [2].

Висновки і пропозиції. Вивчення досвіду зарубіжних країн з питання впровадження приватних в'язниць є особливо актуальним для України в період реформування пенітенціарної системи, зокрема, для оцінки можливих ризиків та потреби впровадження приватних установ виконання покарань. Створення приватних в'язниць отримало різноманітний розвиток у різних країнах світу. У деяких із них приватне управління установами дало достатньо високий ефект. При цьому оцінки експертів суттєво відрізняються. Проте слід зауважити, що належне функціонування тієї чи іншої форми інституту приватних установ виконання покарань ще не означає, що ця форма матиме такий же успіх в пенітенціарній системі України. Крім того, у багатьох країнах після впровадження системи приватних в'язниць мали місце неодноразові скарги на порушення прав осіб, що відбувають покарання, з боку працівників установ виконання покарань. В Україні ситуація ускладнюється високим рівнем корупції. За існуючих умов наша держава залишається не готовою до запровадження інституту приватних установ виконання покарань, і до зниження рівня корупції та підвищення рівня законності введення даного інституту буде передчасним та недоцільним.

Список літератури:

1. Полтавець Т. Приватні в'язниці: зарубіжний досвід. URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2963:privatni-v-yaznitsi-zarubizhnij-dosvid&catid=8&Itemid=350
2. Крикушенко О.Г. Створення приватних установ виконання покарання у виді позбавлення волі: постановка проблеми. *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2017. № 2(16). С. 141–149.
3. Яковець І.С. Приватні в'язниці: чергові граблі чи рятівне коло для України? *Юридичний вісник України*. 2015. № 17/18. С. 17–18.
4. Завадська А.Т. Приватні пенітенціарні установи: доцільність запровадження в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 2. С. 186–188.
5. Автухов К.А., Корчака В.В. До питання перспективи приватних установ виконання покарань в Україні. *Журнал східноєвропейського права*. 2018. № 51. С. 118–124.
6. Мельниченко І.П. Ефективна в'язниця: реалізація концепції на прикладі Сполучених Штатів Америки. *Право і суспільство*. 2016. № 4. Ч. 2. С. 170–174.

References:

1. Poltavets T. Pryvatni viaznytsi: zarubizhnyi dosvid [Private prisons: foreign experience]. URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2963:privatni-v-yaznitsi-zarubizhnij-dosvid&catid=8&Itemid=350
2. Krykushenko O.H. (2017). Stvorennia pryvatnykh ustanov vykonannia pokarannia u vydi pozbavlennia voli: postanovka problemy [Establishment of private institutions for the execution of sentences in the form of imprisonment: problem statement]. *Visnyk kryminolohichnoi asotsiatsii Ukrainy*, vol. 2(16), pp. 141–149.
3. Iakovets I.C. (2015). Pryvatni v'iaznytsi: chervovi hrabli chy riativne kolo dlia Ukrainy? [Private prisons: next rake or lifeblood for Ukraine?]. *Yurydychnyi visnyk Ukrainy*, vol. 17/18, pp. 17–18.
4. Zavadska A.T. (2018). Pryvatni penitentsiarni ustanovy: dotsilnist zaprovadzhennia v Ukraini [Private penitentiary institutions: feasibility of introduction in Ukraine]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*, vol. 2, pp. 186–188.
5. Avtukhov K.A., Korchaka V.V. (2018). Do pytannia perspektyvy pryvatnykh ustanov vykonannia pokaran v Ukraini [On the issue of the prospect of private penitentiary institutions in Ukraine]. *Zhurnal skhidnoieuropeiskoho prava*, vol. 51, pp. 118–124.
6. Melnychenko I.P. (2014). Efektyvna viaznytsia: realizatsiia kontseptsii na prykladi Spoluchenykh Shtativ Ameryky [Effective Prison: Implementation of the concept on the example of the United States of America]. *Pravo i suspilstvo*, vol. 4, part 2, pp. 170–174.