

Н. І. Білаккандидат юридичних наук,
адвокат

ДОСВІД ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄС ЩОДО ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПЕНІТЕНЦІАРНИХ ОРГАНІВ

У статті розглядається досвід держав-членів Європейського Союзу щодо організації діяльності пенітенціарних органів. Особлива увага приділяється аналізу нормативно-правових актів Європейського союзу, що регулюють діяльність пенітенціарних органів, зокрема Європейським пенітенціарним правилам. Висвітлено основні принципи та стандарти, що містяться в цих документах, та їхнє застосування в національних пенітенціарних системах. Відмічено, що Європейські пенітенціарні правила хоча формально і є рекомендаційним актом Ради Європи, а не «законом» ЄС, втім де-факто обов'язковим стандартом, який активно застосовується і впроваджується країнами-членами ЄС як у їхньому внутрішньому законодавстві, так і у практиці управління пенітенціарними установами, що пов'язано з їхнім членством у Раді Європи, а також із тим, що ці правила стали визнаним міжнародним критерієм для оцінки дотримання прав людини в місцях несвободи.

Запропоновано рекомендації щодо використання досвіду держав-членів Європейського Союзу в Україні, зокрема щодо реформування пенітенціарної системи, покращення умов тримання засуджених, забезпечення їхньої ресоціалізації та реінтеграції.

Відмічено на важливості вивчення та використання досвіду держав-членів Європейського Союзу для удосконалення пенітенціарної системи України та забезпечення дотримання прав людини в місцях позбавлення волі.

Зроблено висновки, що досвід держав-членів Європейського Союзу є цінним джерелом інформації для України, і його використання може сприяти підвищенню ефективності пенітенціарної системи та покращенню умов тримання засуджених.

Ключові слова: пенітенціарна система, Європейський Союз, досвід, реформування, права людини, засуджені, особи, узяті під варту, ресоціалізація, реінтеграція.

Постановка проблеми. Однією з ключових проблем вивчення досвіду держав-членів Європейського Союзу щодо організації діяльності пенітенціарних органів з метою його подальшого впровадження в Україні є з'ясування можливості адаптації європейських стандартів до національних умов. Зазначене пояснюється тим, що недостатнє розуміння та імплементація міжнародних норм може призвести до формального, а не реального покращення пенітенціарної системи. Водночас існує ризик вибіркового застосування європейського досвіду, коли беруться лише окремі, зручні елементи, а системні зміни ігноруються. Також важливим є врахування культурних та історичних особливостей України, наявної системи державних органів, щоб реформи не викликали відторгнення в суспільстві та серед персоналу пенітенціарних установ. Окрім цього, варто розуміти, що реформування пенітенціарної системи вимагає значних фінансових ресурсів, яких часто, нажалі не

вистачає. В свою чергу, недостатнє фінансування має наслідком неефективне виконання реформ або їхній повний крах.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженнями окремих аспектів організації діяльності пенітенціарних органів, в тому числі держав-членів ЄС займалися науковці, серед яких зокрема: Є. В. Зозуля, І. Каланча, М.В. Косюта, В. Г. Ключкова, О.Г. Маркелова, Д.В. Новіков, О.А. Радзівіл, Й.О. Толстенко, І.М. Шопіна та ін., які присвятили свої наукові праці питанням міжнародно-правового співробітництва, впливу європейських норм на забезпечення прав людини в місцях несвободи, а також дослідженням реформування правоохоронної та пенітенціарної систем. Окрему увагу було приділено питанням цифровізації, ролі інституту омбудсмена та громадського контролю за діяльністю пенітенціарних установ. Незважаючи на значну кількість наукових праць, тема продовжує залишатись актуальною, оскільки динамічний роз-

виток європейського права, постійна потреба в гуманізації та підвищенні ефективності пенітенціарних систем, а також виклики, пов'язані з безпекою та ресоціалізацією, вимагають безперервного аналізу та впровадження кращих міжнародних практик.

Мета статті. Мета цієї статті полягає в аналізі та узагальненні досвіду держав-членів Європейського Союзу щодо організації діяльності пенітенціарних органів з метою виявлення кращих практик та рекомендацій для вдосконалення національної пенітенціарної системи.

Виклад основного матеріалу. Міжнародно-правове співробітництво держав-членів Європейського Союзу (далі - ЄС) у сфері організації діяльності пенітенціарних органів є предметом підвищеної уваги сучасних наукових досліджень, що обумовлено як загальним курсом України на європейську інтеграцію, так і необхідністю постійної модернізації національної пенітенціарної системи відповідно до кращих європейських стандартів. Аналіз наявних наукових праць дозволяє виокремити ключові аспекти та тенденції у цій галузі.

Для України (особливо в умовах воєнного стану) важливо зосереджуватись на міжнародно-правовому співробітництві та імплементації демократичних стандартів і прав людини у діяльність пенітенціарних установ. В даному контексті влучним є твердження М. Ю. Пташинського, який підкреслює важливість міжнародно-правового співробітництва держав-членів Ради Європи у розвитку демократичних стандартів та забезпечення прав людини, що безпосередньо стосується й діяльності пенітенціарних органів [1]. В свою чергу, Й.О. Толстенко досліджуючи міжнародно-правовий захист прав осіб, засуджених до кримінальних покарань у межах Ради Європи, наголошує, «що саме міжнародно-правове регулювання пенітенціарних питань є тим «контрольним механізмом», який забезпечує «прозорість» і об'єктивність процесу виконання кримінальних покарань. Вдосконалення існуючих та розробка новаторських превентивних механізмів захисту прав осіб, засуджених до кримінальних покарань, сьогодні є вкрай актуальним» [2, с. 146].

Цікавим є підхід, запропонований О. А. Радзівіллом, який розглядає права людини як основу публічного порядку в діяльності європейських регіональних установ, що охоплює й правоохоронні та пенітенціарні органи [3, с. 150].

Важливо відмітити, що питання необхідності врахування міжнародного досвіду при

формуванні нової моделі пенітенціарних органів в Україні піднімається науковцями вже досить давно. Так, зокрема В. А. Львовчкін ще на початку 2000-х розглядаючи пенітенціарну систему як складову національної правової системи, одним із основних завдань у цій сфері справедливо вважав приведення змісту прав та свобод засуджених у відповідність з міжнародними стандартами. Автор також звертав увагу, що чинне законодавство України ще не повною мірою відповідає існуючим міжнародним стандартам, а тому існує потреба у розробці оптимального варіанта моделі прав і свобод засуджених з урахуванням існуючих соціально-економічних реалій та практична реалізація цієї моделі [4, с.2].

Забезпечення дотримання прав людини є фундаментальним принципом демократичного суспільства. Особлива увага в даному контексті повинна приділятися захисту прав осіб, які перебувають у місцях позбавлення волі, оскільки вони є найбільш вразливими до зловживань та порушень. Україна, як член Ради Європи та учасниця багатьох міжнародних договорів з прав людини, зобов'язана гарантувати дотримання прав засуджених та осіб, взятих під варту, відповідно до міжнародних стандартів.

З огляду на що, особливу увагу слід приділяти аналізу правових актів ЄС, що в тій чи іншій мірі регулюють діяльність пенітенціарних органів, а також практики ЄСПЛ. Втім характеризуючи окремі із директив та рішень ЄС, слід відмітити, що хоч їх положення не завжди безпосередньо стосуються «пенітенціарних органів» як таких, але мають значний вплив на їхню діяльність, оскільки регулюють права осіб, які перебувають у кримінальному провадженні або позбавлені волі, а також принципи судового співробітництва. Зазначені акти забезпечують дотримання загальних стандартів прав людини. Як приклад, наведемо Хартію основних прав Європейського Союзу (2000/2007) (далі - Хартія), яка консолідує громадянські, політичні, економічні, соціальні та культурні права для громадян ЄС та резидентів. Положення Хартії мають прямий вплив на пенітенціарну діяльність, оскільки ними гарантуються: 1) заборона катувань та нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання; 2) право на свободу та особисту недоторканність; 3) право на ефективний засіб правового захисту та на справедливий судовий розгляд; 4) презумпція невинності та право на захист; 5) принципи законності та пропорційності злочинів і пока-

рань. Хартія є первинним джерелом права ЄС (primary EU law source) на рівні з договором про заснування Європейських Співтовариств та ЄС та додатками до нього. Держави-підписанти Хартії зв'язані прецедентною практикою Суду Європейського Союзу, яка є ще одним механізмом захисту прав людини [5].

Також, ЄС активно розробляє законодавство, спрямоване на підвищення взаємної довіри та ефективності судового співробітництва між державами-членами, а також на захист прав осіб, що перебувають у кримінальному провадженні, та потерпілих. Зокрема:

1) в частині екстрадиції та взаємного визнання судових рішень (як приклад, Рамкове рішення Ради 2002/584/JHA від 13 червня 2002 року про європейський ордер на арешт та процедури передачі між державами-членами (European Arrest Warrant – EAW) [6], що є ключовим інструментом, який замінив традиційні процедури екстрадиції між державами-членами ЄС. За цим документом вимагається від судових органів однієї країни визнавати та виконувати запити на арешт та передачу особи, видані судовим органом іншої країни. Хоча положення і не стосуються безпосередньо пенітенціарних органів, відтак EAW має вплив на контингент осіб, які потрапляють до установ виконання покарань, та на процедури їх передачі);

2) в частині забезпечення процесуальних прав в кримінальному провадженні, що мають прямий вплив на осіб, позбавлених волі (як приклад: Директива 2013/48/EU від 22 жовтня 2013 року про право на доступ до адвоката у кримінальному провадженні та у провадженні за європейським ордером на арешт, а також про право на інформування третьої особи про позбавлення волі та на спілкування з третіми особами та консульськими установами під час позбавлення волі [7]. Директива є важливою для пенітенціарних установ, оскільки вона встановлює мінімальні стандарти щодо прав затриманих та ув'язнених на доступ до адвоката з моменту затримання, право на інформування родичів чи інших осіб про факт позбавлення волі та право на спілкування з ними);

3) в частині забезпечення прав потерпілих від кримінальних правопорушень (як приклад, Директива 2012/29/EU від 25 жовтня 2012 року, що встановлює мінімальні стандарти відносно прав, підтримки та захисту жертв злочинів (Victims' Rights Directive), в тому числі забезпечує права потерпілих на інформацію, підтримку, захист від повторної віктимізації, доступ до

правосуддя тощо[8]. Положення цієї Директиви можуть мати вплив на діяльність пенітенціарних органів у частині забезпечення безпеки ув'язнених, запобігання віктимізації всередині установ та взаємодії з потерпілими).

Таким чином, слід відмітити, що вищезазначені акти ЄС, разом з практикою ЄСПЛ, створюють розгалужену систему стандартів, які країни-члени ЄС (і кандидати, такі як Україна) зобов'язані імплементувати у своє національне законодавство та практику, що безпосередньо впливає на реформування та діяльність пенітенціарних органів.

Слід також звернутись до положень Європейських пенітенціарних правил (European Prison Rules) (2006) (далі – Правила), що встановлюють стандарти поведінки з ув'язненими та управління в'язницями [9]. Важливо відмітити, що Правила розроблені Радою Європи, вони є ключовим документом для пенітенціарної практики в країнах-членах ЄС, оскільки всі вони є членами Ради Європи та прагнуть дотримуватися цих стандартів.

Окрім цього, Правила доповнюють Європейську конвенцію з прав людини [10], базуючись на фундаментальних принципах законності, гуманізму, недискримінації, відповідальності персоналу, а також деталізують стандарти щодо умов утримання, включаючи вимоги до приміщень, гігієни, харчування та медичного обслуговування, забезпечуючи гідне ставлення до кожної особи. У правилах, особливу увагу приділено професіоналізму, навчанню та повазі з боку тюремного персоналу. Правила також регламентують застосування сили та дисциплінарні покарання, наголошуючи на законності, пропорційності та забороні тортур. Крім того, Правила закріплюють важливість контактів ув'язнених із зовнішнім світом (листування, відвідування, доступ до інформації та правової допомоги) для підтримки соціальних зв'язків [9].

Застосування Правил у національних пенітенціарних системах країн-членів Ради Європи, включаючи держави ЄС, є визначальним, адже вони слугують своєрідним орієнтиром для розробки національного законодавства, реформування інфраструктури, покращення умов утримання та підвищення кваліфікації персоналу. Моніторингові органи, такі як Європейський комітет із запобігання катуванням, використовують Правила як критерії для оцінки дотримання прав людини. Таким чином, Правила є життєво важливим інструментом для забезпечення гуманного ставлення до ув'язнених та підвищення ефективності пенітенціарних систем.

Європейські пенітенціарні правила формально є рекомендаційним актом Ради Європи, а не «законом» ЄС, втім де-факто обов'язковим стандартом, який активно застосовується і впроваджується країнами-членами ЄС як у їхньому внутрішньому законодавстві, так і у практиці управління пенітенціарними установами, що пов'язано з їхнім членством у Раді Європи, а також із тим, що ці правила стали визнаним міжнародним критерієм для оцінки дотримання прав людини в місцях несвободи.

Україна, прагнучи до європейської інтеграції та членства в ЄС, активно вивчає та імплементує найкращі практики реформ в пенітенціарній сфері країн-членів ЄС. Оскільки всі країни ЄС є членами Ради Європи та дотримуються Європейських пенітенціарних правил, досвід більшості з них є релевантним. Першочергово відзначимо інноваційність підходів та успішність реформ, що використовуються такими країнами, як Норвегія, Швеція, Фінляндія, Данія. Наприклад, в Норвегії характерний низький рівень рецидивізму [11], що є результатом зосередження зусиль пенітенціарних органів на ресоціалізації засуджених, а також дотриманні принципу нормалізації. Останній полягає у максимальному наближенні умов утримання до життя на волі, включаючи доступ до освіти, праці, дозвілля, культурних заходів та широких зв'язків із зовнішнім світом.

Для України є корисним досвід запозичення впровадження принципу нормалізації в національну пенітенціарну систему. Окрім цього, важливо інвестувати в професійний розвиток тюремного персоналу, роблячи акцент на їхній ролі як «наставників» та «реабілітологів», а не лише охоронців. Необхідним також видається для нашої держави використання сучасних технологій в пенітенціарній системі. Як приклад передового досвіду може бути взято за основу, фінську модель «Smart Prison» (розумна в'язниця), що інтегрує технології для покращення безпеки, ефективності управління та можливостей для ув'язнених (онлайн-освіта, зв'язок з родичами) [12].

Також прийнятним для України може бути досвід німецької пенітенціарної системи, яка відрізняється високим ступенем федералізму та акцентом на відновному правосудді та освіті. Із аспектів, які можна перейняти Україні слід вказати: чітке законодавче регулювання всіх аспектів пенітенціарної діяльності, що забезпечує дотримання прав ув'язнених; існування різних типів в'язниць з відповідними адаптованими

режимами; широкі можливості для ув'язнених здобувати професії та працювати, що є ключовим для їхньої інтеграції після звільнення.

Так, в Німеччині особи засуджені до позбавлення волі терміном понад 6 місяців, перші півроку перебувають у вступному відділенні за умов суворого одиночного ув'язнення. За цей час проводиться вивчення засудженої особи, на підставі чого визначається форма укладання, вид роботи, навчання та ін. Зазначена потреба у навчанні пояснюється тим, що навчання засуджених є невід'ємною та взаємопов'язаною складовою максимально успішного використання праці засуджених. Кримінально-виконавчий кодекс ФРН зобов'язує засуджених, які не закінчили основну школу, відвідувати відповідні заняття у спеціальній школі. Передбачається також, що засуджений має право відвідувати у робочий час основну школу, курси підвищення кваліфікації, навчатися заочно та брати участь в інших освітніх заходах [13, с. 272].

Окрім цього, слід згадати про Хорватію, як країну, що відносно нещодавно приєдналася до ЄС і пройшла шлях реформ, та яка може запропонувати цінні уроки щодо практичної імплементації європейських стандартів в умовах трансформації. Важливо відмітити, що Хорватія мала схожі вихідні позиції з Україною щодо пенітенціарної системи після розпаду Югославії, і її шлях адаптації до європейських вимог може бути дуже показовим. Практичним для України може бути досвід Хорватії у співпраці з UNODC та іншими міжнародними партнерами для зміцнення управління в'язницями та приведення практик у відповідність до міжнародних стандартів [14].

Важливо також попередньо проаналізувати наявні дослідження, викладені у звітах компетентних органів чи неурядових організацій щодо успішності впроваджених в країнах, досвід яких вбачається прийнятних для України. До прикладу, звіт UNODC, присвячений реформі кримінального правосуддя в країнах Західних Балкан, до яких належить і Хорватія, де розглядаються спільні виклики та успіхи регіону, включаючи питання зміцнення управління в'язницями та приведення їхньої діяльності у відповідність до міжнародних стандартів, що є результатом співпраці з UNODC та іншими міжнародними партнерами. У документі висвітлюється контекст реформ, досягнення та рекомендації, що можуть бути корисними для розуміння досвіду Хорватії [15].

Щодо досвіду країн, що експериментують з інноваційними підходами до архітектури в'яз-

ниць та короткострокових покарань (зокрема, Бельгія, Нідерланди). Прийнятним для України може бути досвід щодо сучасної архітектури при проектуванні нових в'язниць з акцентом на природне освітлення, просторі приміщення та менший ефект «фортеці», що сприяє гуманнішим умовам. Це питання є особливо актуальним для України з огляду на необхідність «перенесення» установ виконання покарань за межі великих міст (до прикладу, Одеса, Київ).

Окрім цього, в Бельгії та Нідерландах активно застосовують покарання, не пов'язані з позбавленням волі, такі як громадські роботи, домашній арешт з електронним моніторингом та інтенсивна пробація, що допомагає зменшити переповненість в'язниць. Зазначений досвід уже активно впроваджується Україною.

Висновки. Досвід держав-членів ЄС є цінним джерелом інформації для України, і його використання може сприяти підвищенню ефективності пенітенціарної системи та покращенню умов тримання засуджених. На підставі проведеного аналізу можливим є виокремлення загальних рекомендацій для України, серед яких:

1) системний підхід, що полягає у неможливості зведення реформа пенітенціарної системи виключно до «покращення умов», а має бути комплексною, охоплюючи законодавство, управління, інфраструктуру, персонал, реабілітаційні програми та співпрацю з громадськістю;

2) акцент на пробації за для зниження кількості ув'язнених та підвищення ефективності ресоціалізації через розвиток системи пробації та розширення застосування покарань, не пов'язаних з позбавленням волі;

3) інвестиції в персонал шляхом підвищення заробітної плати, покращення умов праці та постійне навчання персоналу, що є ключовим для гуманного та ефективного управління;

4) децентралізація шляхом передачі частини управлінських повноважень на регіональний рівень, оптимізація центрального апарату;

5) впровадження практики державно-приватного партнерства у пенітенціарній сфері, із попереднім ретельним вивченням можливих ризиків та переваг такого підходу.

Загалом відмітимо на важливості вивчення та використання досвіду держав-членів ЄС для удосконалення пенітенціарної системи України та забезпечення дотримання прав людини в місцях позбавлення волі. Однак, вибір конкретного досвіду залежить від пріоритетів української реформи та її ресурсних можливостей.

Найбільш ефективним видається комбінований підхід, що враховуватиме успішні моделі з різних країн ЄС, адаптуючи їх до українських реалій.

Список використаної літератури:

1. Пташинський М.Ю. Міжнародно-правове співробітництво держав-членів Ради Європи в галузі розвитку демократичних стандартів та забезпечення прав людини. Національний авіаційний університет. Київ, 2022. URL: <https://er.nau.edu.ua/items/5fb565f5-bbe0-4cd9-b4ae-88f7a576e0b8>
2. Толстенко Ю.О. Міжнародно-правовий захист прав осіб, засуджених до кримінальних покарань у межах Ради Європи. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія «ПРАВО». № 25, 2018 р. URL: <https://periodicals.karazin.ua/law/article/download/11909/11276/>
3. Радзівілл О. А. Права людини як основа публічного порядку в діяльності європейських регіональних установ. *Юридична наука*. 2014. № 7. С. 136-151. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/jnn_2014_7_14
4. Львовчкін В. А. Нормативно-правові та організаційні засади забезпечення реалізації в Україні міжнародних стандартів з прав і свобод засуджених до позбавлення волі : Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.08 / В.А. Львовчкін ; Нац. акад. внутр. справ України. — К., 2002. — 18 с. — укр.
5. Хартія Європейського Союзу про основоположні права <https://ccl.org.ua/posts/2021/11/hartiya-osnovnyh-prav-yevropejskogo-soyuzu/>
6. Рамкове рішення Ради про європейський ордер на арешт та процедури передачі правопорушників між державами-членами: Міжнародний документ від 13 червня 2002 року 13.06.2002 р. № 2002/584/ЮВС. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b17#Text
7. Директива Європейського парламенту і Ради про правову допомогу підозрюваним та обвинуваченим у кримінальних провадженнях та розшукуваним особам у провадженнях за європейським ордером на арешт: Міжнародний документ від 26.10.2016 р. № 2016/1919. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_020-16#Text
8. Мінімальні стандарти щодо прав, підтримки та захисту потерпілих від злочину: Директива ЄС та законодавство України. 2023. URL: <https://jurfem.com.ua/minimalni-standarty-dyrektyva/>
8. Європейські пенітенціарні правила. Рекомендація № R (2006) 2 Комітету Міністрів держав-учасниць) від 12.02.1987 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_032#Text
10. Європейська конвенція з прав людини: Міжнародний документ від 04.11.1950 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text

11. Incarceration and recidivism: lessons from abroad. Salve Regina University. Learn, Lead, Make a Difference. Salve Regina University. Mode of access. URL: https://www.salve.edu/sites/default/files/filesfield/documents/Incarceration_and_Recidivism.pdf. – Title from screen
12. Smart prison solution adopted in two more prisons in Finland. Rikosseuraamuslaitos. URL: <https://www.rikosseuraamus.fi/en/index/topical/pressreleasesandnews/2023/smartprisonsolutionadoptedintwomoreprisonsinfinland.html>
13. Шевченко Л.В., Шевченко Д.С. Засоби виправлення та ресоціалізації засуджених жінок: міжнародний досвід. *Наукові записки*. Серія: право. URL: <https://pravo.cusu.edu.ua/index.php/pravo/article/download/154/141/278>
14. Ukraine-Croatia-UNODC: Strengthening prison management and aligning practices with international standards through triangular cooperation. URL: <https://ukraine.un.org/en/249108-ukraine-croatia-unodc-strengthening-prison-management-and-aligning-practices-international>

Bilak N. I. Experience of EU member states in organizing the activities of penitential bodies

The article examines the experience of the Member States of the European Union in organizing the activities of penitentiary institutions. Particular attention is paid to the analysis of the regulatory legal acts of the European Union regulating the activities of penitentiary institutions, in particular the European Prison Rules. The main principles and standards contained in these documents and their application in national penitentiary systems are highlighted. It is noted that the European Prison Rules, although formally a recommendation of the Council of Europe and not an EU «law», are de facto a mandatory standard that is actively applied and implemented by the EU Member States both in their domestic legislation and in the practice of managing penitentiary institutions, which is associated with their membership in the Council of Europe, as well as with the fact that these rules have become a recognized international criterion for assessing compliance with human rights in places of deprivation of liberty.

Recommendations are proposed on the use of the experience of the European Union Member States in Ukraine, in particular on reforming the penitentiary system, improving the conditions of detention of convicts, ensuring their resocialization and reintegration.

The importance of studying and using the experience of the European Union Member States to improve the penitentiary system of Ukraine and ensure compliance with human rights in places of detention is noted.

The conclusions are drawn that the experience of the European Union Member States is a valuable source of information for Ukraine, and its use can contribute to increasing the efficiency of the penitentiary system and improving the conditions of detention of convicts.

Key words: *penitentiary system, European Union, experience, reform, human rights, convicts, persons taken into custody, resocialization, reintegration.*