

International and legal regime of standardization of professional and qualification requirements for personnel of penal bodies and institutions

Міжнародно-правовий режим нормування професійних і кваліфікаційних вимог до персоналу органів та установ виконання покарання

Vladislav Karelin

Key words:

regime, legal regime, international and legal regime, state penitentiary service, penitentiary system of Ukraine.

Ключові слова:

режим, правовий режим, міжнародно-правовий режим, Державна кримінально-виконавча служба, пенітенціарна система України.

Система організації виконання покарань являє собою соціальну систему, систему діяльності установ і органів, які виконують кримінальні покарання, метою якої є забезпечення виконання положень законів та інших нормативно-правових актів у сфері виконання покарань. Заради підвищення ефективності роботи органів і установ виконання покарань на структурні підрозділи пенітенціарної системи покладено ряд задач, за умови виконання яких передбачається удосконалення управління пенітенціарною системою.

Важливе значення у процесі роботи з удосконалення організації діяльності органів і установ сфери виконання покарань, їх оперативних підрозділів відіграє усунення ще не вирішених проблем, у першу чергу в управлінській теорії і практиці пенітенціарної системи, в тому числі тих, які залишились від попередніх етапів розвитку, але не втратили своєї актуальності. Це зумовлено тим, що сама потреба реформування обґрунтовується необхідністю усунення перешкод, які існували на попередніх етапах розвитку держави, зокрема і сфери організації виконання покарань.

Особливої актуальності питання формування кадрового та управлінського складу суб'єктів, які забезпечують дотримання адміністративно-правових режимів у сфері організації виконання покарань, набувають у зв'язку з наявністю протиріч, що виникають, з одного боку, через активну реалізацію принципів відкритості та гласності в міжнародній і вітчизняній теорії та практиці, а з іншого – з урахуванням об'єктивно необхідної закритості системи з огляду на специфіку діяльності. Відповідно, дослідження і вирішення означених соціальних протиріч наявних у сфері виконання покарань потребує значних додаткових зусиль.

Більшість загальнолюдських ідеалів та правових ідей, що знаходять своє закріплення у вигляді принципів національного законодавства та втілюються у правову дійсність держави, походять із міжнародних нормативно-правових актів. Набувши свого розвитку в міжнародних документах певної сфери нормативного регулювання, принципи закріплюються законодавцем, виступаючи деякими узагальненими уявленнями, орієнтирами для тієї чи іншої сфери діяльності¹.

Вибір Україною орієнтації на Європейський Союз об'єктивно вимагає від неї конкретних і послідовних кроків у напрямі удосконалення та гармонізації національного законодавства із законодавством ЄС та країн-членів. Відповідно, нормотворча діяльність України останнім часом проходить шляхом запровадження у вітчизняне законодавство міжнародно-правових актів, які визнані міжнародним співтовариством як правові стандарти.

Аналіз міжнародно-правових документів, спеціальної літератури дає підстави констатувати, що світова спільнота протягом останніх десятиліть серйозно замислюється над вирішенням проблеми пошуку альтерна-

¹ Михалко І.С. Забезпечення принципу раціонального застосування примусових заходів і стимулювання правослухняної поведінки засуджених.: моногр. Харків.: Право, 2013. С. 44.

тивних позбавленню волі покарань, які дають змогу досягти цілей покарання з якомога меншим обмеженням прав і свобод людини. Таке прагнення пояснюється, по-перше, великою кількістю осіб, які щорічно засуджуються до позбавлення волі, по-друге, значними матеріальними витратами держави, що є великим тягарем для платників податків, по-третє, негативними наслідками правового, морально-психологічного й соціально-економічного характеру, що неминуче настають для особи, яка відбуває покарання у вигляді позбавлення волі. Осмислення людством потреби в пошуках альтернативних позбавленню волі покарань стали поштовхом у розгортанні відповідного процесу реформування кримінально-виконавчої системи й в Україні².

Ми поділяємо позицію М.С. Пузирьова, який у своєму монографічному дослідженні зазначає, що своєрідність і самобутність вітчизняної пенітенціарної системи не дає змоги просто переказати наявний зарубіжний досвід у цій сфері на українську дійсність і передбачає як теоретичну, так і практичну його адаптацію до сучасних умов. Для правильного розуміння сутності й кардинальних тенденцій розвитку найважливіших інститутів держави, зокрема його пенітенціарної системи, необхідний творчий пошук в іншій площині, спрямований на вивчення організаційно-правових основ, стратегії й тактики кримінально-виконавчої діяльності за кордоном³.

Механізм імплементації міжнародно-правових норм включає сукупність правових та інституційних засобів, що використовуються суб'єктами міжнародного права на міжнародному та національному рівнях. Міжнародна система імплементації складається зі створених на підставі міждержавних угод універсальних, регіональних і локальних міжнародних організацій, спеціалізованих установ та їх допоміжних органів. Національну систему імплементації становлять органи державної влади та інші органи держави, уповноважені забезпечувати виконання країною міжнародно-правових зобов'язань⁴.

Важливу роль у становленні міжнародних стандартів у сфері організації виконання кримінальних покарань відіграють держави та міжнародні організації, діяльність яких спрямована на забезпечення прав і свобод людини та громадянина, протидію злочинності, підтримання належного стану законності та правопорядку.

Прийняття міжнародно-правових актів є одним із кроків у напрямі до врегулювання на глобальному рівні суспільних відносин, які виникають у процесі реалізації правоохоронної функції держави. Зважаючи на суб'єктний склад, який бере участь у розробленні та прийнятті зазначених актів, доцільно розглядати такі види міжнародно-правових актів у сфері реалізації правоохоронної функції держави: договірно-правовий (або конвенційний) механізм, інституційний механізм у рамках міжнародних організацій⁵.

Міжнародно-правові акти є однією з невід'ємних складових частин адміністративно-правового забезпечення реалізації правоохоронної функції держави. На думку О.І. Безпалової, зазначені акти можна класифікувати на ті, що ратифіковані відповідними законами України в національне законодавство, та ті, що не ратифіковані (їх норми мають рекомендаційний характер та не є обов'язковими для виконання на території України)⁶.

Відповідно до Конституції України та Закону України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 р. № 1906, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються в порядку, передбаченому для норм національного законодавства.

Україна приєдналася до значної кількості міжнародних правових актів, норми яких регулюють особливості реалізації правоохоронної функції держави за різними напрямками, до яких належать: Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р., Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р., Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських чи таких, що принижують їхню гідність, видів поведінки чи покарання, від 10 грудня 1984 р., Мінімальні стандартні правила поводження з

² Ткачова О.В. Виконання покарань у вигляді виправних і громадських робіт: моногр. Харків.: Право, 2010. С.3.

³ Пузирьов М.С. Реалізація виправними колоніями принципу диференціації та індивідуалізації виконання покарання у вигляді позбавлення волі на певний строк: моногр. за наук. ред. докт. юрид. наук, проф. І.Г. Богатирьова. Київ.: ВД «Дакор», 2014. С. 56–57.

⁴ Яцишин М.М. Історико-правові засади кримінально-виконавчої політики України. моногр: Луцьк.: Волинський нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2010. С. 295-296.

⁵ Бандурка О.М. Оперативно-розшукова діяльність: підручник. Ч. 1. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутрішніх справ, 2002. С. 213.

⁶ Безпалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: моногр.: Харків.: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2014. С. 72.

в'язнями від 31 липня 1957 р., Основні принципи застосування сили і вогнепальної зброї посадовими особами для підтримки правопорядку від 7 вересня 1990 р., Конвенція про боротьбу із захопленням заручників від 17 грудня 1979 р., Типовий договір про взаємну допомогу у сфері кримінального правосуддя від 14 грудня 1990 р., Факультативний протокол до Типового договору про взаємну допомогу в галузі кримінального правосуддя, стосовно прибутків від злочинів від 14 грудня 1990 р., Конвенція про відмивання, пошук, арешт і конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом від 8 листопада 1990 р., Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності від 20 листопада 2000 р., Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 р. та низка інших міжнародних документів.

Зважаючи на міжнародні зобов'язання України в рамках Ради Європи, варто зосередити увагу на таких основних міжнародних програмних документах: рекомендації ПАРЕ «Контроль внутрішніх служб безпеки в країнах-членах Ради Європи» від 26 квітня 1999 р. № 1402, «Про демократичний нагляд над сектором безпеки в країнах-членах» від 23 червня 2005 р. № 11713, Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи «Роль прокуратури в системі кримінального правосуддя» від 6 жовтня 2000 р., Резолюції ПАРЕ «Про виконання обов'язків і зобов'язань Україною» від 5 жовтня 2005 р. № 10676 тощо.

Міжнародні стандарти поведінки із засудженими, як правило, розрізняють терміни «тюремна адміністрація» (правила 38–39, 49, 74 Мінімальних стандартних правил ООН щодо поведінки із в'язнями – Правил Манделі 2015 р.) і «персонал установ» (правила 74–82 Правил Манделі). У зазначених правилах також ідеться про «медичних працівників» (п. 46), «директора тюремної установи» (п. 47, 69, 71, 77 тощо).

Правила Манделі, як і інші міжнародні акти, що діяли раніше та діють нині, визначають важливі статусні позиції персоналу щодо засуджених, спрямовані на підвищення самооцінки персоналу та визначення своєї ролі в суспільстві. Видається досить показовим із цього приводу правило 74 (п. 2) з Правил Манделі: «Тюремна адміністрація має постійно прищеплювати своїм співробітникам і громадськості загалом переконання в тому, що ця робота відіграє важливе суспільне значення». Разом із цим «усі співробітники тюремних установ мають поводитись і виконувати свої обов'язки таким чином, щоб слугувати прикладом для засуджених і заслуговувати їх повагу» (правило 77). У ст. 82 Правил Манделі детально обговорюються підстави та межі застосування сили тюремним персоналом: «У разі самозахисту чи спроби втечі, як і у разі активної чи пасивної протидії наказам, які засновані на законодавстві і нормативно-правових актах, співробітники, які застосовують силу, зобов'язані не виходити за межі допустимого і терміново сповіщати про такі інциденти директора тюремної установи»⁷.

Європейські тюремні правила також розмежовують «адміністрацію» і «персонал» (ч. V ЄТП). У ст. 72.3 Правил закріплено: «Обов'язки персоналу виходять за межі обов'язків звичайних охоронців і мають враховувати необхідність сприяння поверненню засуджених у суспільство після відбуття покарання на основі програми позитивної мотивації та допомоги». При цьому особлива увага має бути зосереджена на організації відносин між персоналом пенітенціарної установи, який безпосередньо контактує із засудженими у процесі виконання службових обов'язків (ст. 74)⁸.

Схожі підходи закріплюють і міжнародні акти в сфері поведінки із засудженими без позбавлення волі. У Преамбулі Європейських правил із застосування громадських санкцій і заходів стягнення (1992 р.) визначена задача «запропонувати чітко сформульовані правила поведінки для персоналу, відповідально за виконання громадських санкцій і заходів»⁹.

Аналогічне спрямування має спеціальний документ Ради Європи – Рекомендація № R (97)12, яка стосується персоналу, що займається реалізацією санкцій і заходів (1997 р.). У ній запропоновано державам-членам Ради Європи «вживати відповідні дії для забезпечення національних етичних керівних принципів для персоналу, який займається реалізацією санкцій і заходів»¹⁰.

⁷ Минимальные стандартные правила ООН в отношении обращения с заключенными («Правила Нельсона Манделей»). Приняты на 24 сессии Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию, состоявшейся в Вене 18–22 мая 2015 года, и одобрены Резолюцией 70/175 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 2015 года. URL: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-R-ebook.pdf.

⁸ Європейські пенітенціарні правила Прийняті Комітетом Міністрів 11 січня 2006 р. на 952-й зустрічі Заступників Міністрів Ради Європи. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_032.

⁹ Рекомендація No R (92) 16 Комітету міністрів державам-членам про європейські правила щодо застосування громадських санкцій та заходів. Ухвалена Комітетом Міністрів на 482 засіданні заступників. Міністрів від 19 жовтня 1992 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_047.

¹⁰ Рекомендація № R (97) 12 Комітету міністрів совета Европы государствам-членам о персонале, занимающемся осуществлением санкций и мер. Принята Комитетом Министров 10 сентября 1997 г. На 600-ом заседании Представителей Министров Совета Европы. URL: http://echr-base.ru/rec97_12.jsp.

Зважаючи на сучасний стан узгодження сфери організації виконання покарань України з міжнародними стандартами, вважаємо за необхідне розширювати міжнародне співробітництво через укладення відповідних профільних двосторонніх міжнародно-правових угод, проведення обміну досвідом діяльності в означеній сфері, взаємодію з відповідними органами та установами системи організації виконання покарань зарубіжних країн тощо.

Міністерство юстиції України як провідний спеціальний суб'єкт в означеній сфері уповноважене налагоджувати міжнародне співробітництво.

Реформування органів і установ кримінально-виконавчої системи, яке відбувається нині в державі, зумовлює актуальність побудови нової моделі зазначеної системи відповідно до міжнародних принципів і стандартів, пошуку та запровадження нових підходів та форм діяльності, налагодження якісно нової ефективної взаємодії з населенням.

Міжнародно-правові стандарти знаходять своє відображення в певних документах (угодах, положеннях, пактах, конвенціях, деклараціях, правилах тощо) у вигляді норм, принципів і рекомендацій¹¹. Закріплення на рівні відповідних міжнародних стандартів прав і свобод людини свідчить про те, що зазначені права і свободи є загально визнаними, закріпленими у міжнародних нормативно-правових актах. Однією з ознак, що свідчить про дотримання відповідними суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави, прав і свобод людини, є обов'язкове закріплення у внутрішньому законодавстві держави загально визнаних міжнародних стандартів до моменту включення норм, що містяться у міжнародних нормативно-правових актах, до національного законодавства, зазначені стандарти мають рекомендаційний характер; їх положення набувають нормативного характеру після їх включення до національного законодавства¹².

В Україні ратифікована низка міжнародних нормативно-правових актів, нормами яких закріплені стандарти поведінки працівників системи виконання покарань під час виконання покладених на них обов'язків.

Видається необхідним звернути особливу увагу на те, що під час реалізації органами та установами сфери виконання покарань покладених на них обов'язків, окрім дотримання міжнародних стандартів прав людини, великого значення також набуває дотримання професійних стандартів діяльності працівниками зазначеної сфери.

До числа професійних стандартів діяльності працівників органів внутрішніх справ, визначених у Кодексі поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку, належать такі:

- нерозголошення відомостей конфіденційного характеру, що стали відомі посадовій особі під час виконання покладених на неї обов'язків щодо підтримання правопорядку (ст. 4);
- недопущення тортур та інших жорстоких та таких, що принижують людську гідність, видів поводження із затриманими та покарання (ст. 5);
- забезпечення повної охорони здоров'я затриманих осіб та у разі потреби вжиття заходів щодо надання необхідної медичної допомоги (ст. 6);
- недопущення випадків корупції та вжиття системних заходів щодо протидії таким випадкам у разі їх виявлення (ст. 7).¹³

Належне виконання працівниками органів та установ виконання покарань своєї діяльності безпосередньо залежить від рівня професійної підготовки майбутніх працівників. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне поширити практику вивчення у навчальних закладах кримінально-виконавчої системи міжнародного (європейського) досвіду щодо етичної поведінки відповідних працівників. Це сприятиме забезпеченню належного рівня етичного виховання майбутніх працівників сфери виконання покарань, дасть змогу акцентувати на необхідності відповідального ставлення до забезпечення на належному рівні прав і свобод людини та громадянина, і, відповідно, удосконалити національну систему захисту прав людини.

¹¹ Заброта С.М. Міжнародно-правові стандарти поліцейської діяльності щодо протидії насильству в сім'ї. Право і суспільство. 2012. № 2. С. 162.

¹² Безпалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: монографія. Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2014. С. 222–223.

¹³ Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка. Принятый 17 декабря 1979 года резолюцией 34/169 на 106 пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН. URL: <https://www.lawmix.ru/abro/11425>.

Вважаємо, що формування кадрів пенітенціарної системи має проходити виключно відповідно з кваліфікаційними вимогами, що висуваються до суб'єктів, які забезпечують дотримання адміністративно-правових режимів у сфері організації виконання покарань, діловими та особистісними якостями, і це повністю відповідає концепції професійних компетентностей та підкреслює необхідність їх запровадження. При цьому особистісні якості працівників органів та установ виконання покарань мають розглядатися в контексті вимог до принципів професійної поведінки, що висуваються до державних службовців.

Анотація

Розглядається необхідність дослідження проблеми професійних і кваліфікаційних вимог до суб'єктів, які забезпечують дотримання адміністративно-правових режимів у сфері організації виконання покарань як передумови у реформуванні пенітенціарної системи. Визначено основні нормативно-правові акти, які встановлюють та визначають професійні і кваліфікаційні вимоги до суб'єктів, які забезпечують дотримання адміністративно-правових режимів у сфері організації виконання покарань. Проаналізовано погляди вчених на професійні і кваліфікаційні вимоги до суб'єктів, які забезпечують дотримання адміністративно-правових режимів у сфері організації виконання покарань.

Summary

Need for problems of professional and qualification requirements for the subjects that ensure adherence administrative and legal regimes research in the execution of sentences as a pre-condition in reforming the penitentiary system is considered. The basic normative and legal acts that define of professional and qualification requirements for the subjects that ensure adherence administrative and legal regimes are outlined. The scientists of professional and qualification requirements for the that ensure adherence administrative and legal regimes views on the are analyzed.

Використана література:

1. Михалко І.С. Забезпечення принципу раціонального застосування примусових заходів і стимулювання правослухняної поведінки засуджених: моногр. Харків.: Право, 2013. 200 с.
2. Ткачова О.В. Виконання покарань у вигляді виправних і громадських робіт: моногр. Харків: Право, 2010. 192 с.
3. Пузирьов М.С. Реалізація виправними колоніями принципу диференціації та індивідуалізації виконання покарання у вигляді позбавлення волі на певний строк: моногр. за наук. ред. докт. юрид. наук, проф. І.Г. Богатирьова. Київ: ВД «Дакор», 2014. 300 с.
4. Яцишин М.М. Історико-правові засади кримінально-виконавчої політики України. моногр: Луцьк: Волинський нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2010. 440 с.
5. Бандурка О.М. Оперативно-розшукова діяльність: підручник. Ч. 1. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутрішніх справ, 2002. 336 с.
6. Безпалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: моногр.: Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2014. 544 с.
7. Минимальные стандартные правила ООН в отношении обращения с заключенными («Правила Нельсона Мандела»). Приняты на 24 сессии Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию, состоявшейся в Вене 18–22 мая 2015 года, и одобрены Резолюцией 70/175 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 2015 года. URL: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-R-ebook.pdf.
8. Європейські пенітенціарні правила Прийняті Комітетом Міністрів 11 січня 2006 року на 952-й зустрічі Заступників Міністрів Ради Європи. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_032.
9. Рекомендація No R (92) 16 Комітету міністрів державам-членам про європейські правила щодо застосування громадських санкцій та заходів. Ухвалена Комітетом Міністрів на 482 засіданні Заступників Міністрів від 19 жовтня 1992 року. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_047.
10. Рекомендація № R (97) 12 Комітету міністрів совета Европы государствам-членам о персонале, занимающемся осуществлением санкций и мер. Принята Комитетом Министров 10 сентября 1997 г. На 600-ом заседании Представителей Министров Совета Европы. URL: http://echr-base.ru/rec97_12.jsp.

11. Заброта С.М. Міжнародно-правові стандарти поліцейської діяльності щодо протидії насильству в сім'ї. Право і суспільство. 2012. № 2. С. 161–168.
12. Безпалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: монографія. Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2014. 544 с.
13. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка. Принятый 17 декабря 1979 года резолюцией 34/169 на 106 пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН. URL: <https://www.lawmix.ru/abro/11425>.

Vladislav Karelin,
Candidate of Law Sciences, Associate Professor,
Department of Criminal Law, Penal Law and Criminology, Law Faculty
"The Academy of the State Penitentiary Service"