

Андрій Галай,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Тернопільського національного
економічного університету

Вікторія Галай,
кандидат юридичних наук, доцент, професор
Київського факультету Національної академії
Національної гвардії України

РЕЙТИНГ І АНТИРЕЙТИНГ МОЖЛИВИХ ВПРОВАДЖЕНЬ З ЕСТОНСЬКОЇ В'ЯЗНИЧНОЇ СИСТЕМИ

Фіналізуються результати професійного стажування з вивчення досвіду діяльності пенітенціарної системи Естонії у аспекті можливості їх впровадження в Україні.

Ключові слова: пенітенціарна система, в'язнична система, менеджмент, персонал, реформа.

Галай А., Галай В.

Рейтинг и антирейтинг возможных внедрений из эстонской тюремной системы

Финализируются результаты изучения опыта деятельности пенитенциарной системы Эстонии в аспекте возможности их внедрения в Украине.

Ключевые слова: пенитенциарная система, тюремная система, менеджмент, персонал, реформа.

Halai A., Halai V.

Rating and anti-rating of rational implementations from Estonian to Ukrainian prisons service

In the article is finalized the results of professional educational visit to the Estonian prisons service. Standing on that analysis authors are making some advices for implementation to Ukrainian legal system.

Keywords: prison, prisons service, penitentiary system, management, personnel, reform.

Постановка проблеми і актуальність. Маючи можливість ознайомитись з естонською в'язничною системою з навчальним візитом у кінці 2017 р., варто зазначити, що головну персональну увагу під час насиченої програми відвідувань пенітенціарних установ, презентацій та інтерв'ю з посадовцями було сфокусовано на адміністративно-правових особливостях. Як організовано місцеву пенітенціарну систему, як здійснюється керування нею, хто працює у естонських в'язницях і з яких мотивів, які результати дає обраний невеликою пострадянською країною підхід до оновлення системи виконання покарань?

Стаття меншою мірою є традиційно-науковою, основний дослідницький метод, використаний при її побудові, – візуальне спостереження та аналіз вражень, опрацювання відповідей, які надавалися на запитання посадовцями центрального апарату та конкретних в'язниць. З цієї причини традиційних рясних посилань на наукові джерела та праці дослідників не буде, стаття є емпіричною, а її висновки засновані на персональному емпіричному аналізі.

Мета статті. Побудова статті базуватиметься на двох підходах, які одночасно є поясненням мети публікації:

1. Рейтинг актуальних для впровадження в Україні досягнень естонської в'язничної системи. За коротку місію важко намітити конкретні пропозиції, але, на наш погляд, віднайти цікаві та можливі позиції для більш детального аналізу українських відповідальних чиновників можна. Допускаємо, що певні речі відзначені з певними неточностями, адже це суб'єктивне сприйняття. Так само вибір тих, а не інших напрямів впровадження, – не означає, що більше нічого актуального відмічено не було. Це – персональний рейтинг, він заснований на особистих наукових інтересах, що меншою мірою суто пенітенціарні, більшою – адміністративно-пенітенціарні.

2. Огляд певних позицій, що у естонській пенітенціарній системі ніби працюють ефективно і породжують бажання просто запозичити ці механізми для України на виконання давнього принципу «бритви Оккама»¹. Відзначимо, що українські посадовці, що також були у команді візиту, з ентузіазмом сприймали саме такі позиції (наприклад, в'язнична медицина не виведена за межі системи – чудово з точки зору

українського посадовця, це – черговий аргумент, щоб цього не робити в Україні). Проте для української системи виконання покарань те, що в Естонії працює, можливо буде застосовано не так, або покаже суттєво інші результати. Чому в нас складається таке враження, буде пояснено у тексті.

Виклад основного матеріалу. Для більшого стартового розуміння організаційних позицій естонської в'язничної системи на кінець 2017 р. наведемо деякі цифри і пояснення. На 1,3 млн. естонських жителів 2775 – за ґратами, в т.ч. 2200 засуджених, 600 арештантів до суду, 4500 – на пробації. Це все забезпечує 1200 персоналу, з яких близько 60% з невійськовими (підкреслимо) званнями, інші – держслужба (ті, хто працює із засудженими, в т.ч. пробація) і наймані працівники. Відзначається тенденція до поступового зменшення уніформного персоналу. Керівний персонал-апарат – 30 осіб, переважно з тими ж спецзваннями. Три тюрми побудовані (останню закінчують) вже в 2000-х рр. з покамерною системою тримання, за типом одна тюрма на регіон (як маленька українська область).

Центральний орган тюремної служби Естонії управляє роботою в'язниць і розвиває її. Відділом керує конкурсно призначений віце-канцлер (заступник міністра) Міністерства юстиції з питань в'язниць. Апарат розміщений не у столиці з метою більш розумної та ощадної організації регіональної зайнятості та складається з чотирьох служб, якими керують начальники служб, що одночасно є заступниками віце-канцлера, а також головний капелан [1].

Перша служба – виконання покарань забезпечує безпеку в'язниць. З цією метою вона стежить за тим, щоб охорона в тюрмах працювала ефективно, дотримувалася чіткий порядок, а також щоб при розміщенні в'язнів урахувалися всі ризики для безпеки. Крім того, служба веде облік укладених та організовує діяльність збройних підрозділів в'язниць.

Служба ресоціалізації піклується про те, щоб ув'язнені після відбуття покарання були якомога краще підготовлені до повернення в суспільство. Ця діяльність включає в себе освіту ув'язнених, соціальну роботу з ними, а також попередження наркоманії та реабілітацію. Друге велике завдання служби ресоціалізації – пробаційний нагляд. Цій же службі надано функцію патронату над медичною системою, що не виведена за межі в'язниць.

Служба права і розвитку займається кадровою політикою та комунікацією, бюджетними питаннями та питаннями міжнародної співпраці.

Центральному апарату підпорядкована також невеличка за складом служба внутрішнього контролю, що провадить дисциплінарні провадження щодо персоналу, а також здійснює інші питання моніторингу доброчесності.

Висновки. Отже, лаконічний персональний рейтинг цікавих і перспективних новацій.

1. Фокусування тюрми на тюремних цілях, тобто безпеці та соціальній реабілітації. Тюрмне підприємство, обслуговування споруд, будівництво тюрем – все це завдання інших державних структур. Переваги від цього: тюремники займаються в'язнями увесь свій робочий час, в інший час навчаються спеціальним освітнім програмам в академії.

2. Горизонтальна організація управління. За рахунок того, що управлінські повноваження і відповідальність не забирають наверх службової ієрархії, а роздають донизу, апарат мінімізований (2,5% від усього персоналу системи). Функцію регіональних керівників виконують директори тюрем. Пробація приблизно географічної області координується заступником директора тюрми з реабілітації.

Всі рішення приймаються на певних посадових рівнях і персонально. Директор тюрми – лише директорські рішення, кейс-менеджер (безпосередній організатор процесу ресоціалізації конкретного в'язня) – свої ресоціалізаційні, зміни штатної та оргструктури – на рівні апарату за поданням директора тюрми. Переваги від цього: немає української системи безкінечних перестраховок, немає позиції «все треба погодити» і «кругової безвідповідальності», немає загальних нарад персоналу (збори колективів відбуваються лише в своїх секторах, швидко, конкретно у справі, без шиків), немає правила – побільше дрібних керівників, метою яких є координація. Замість цього є персональна самоповага і відповідальність.

3. Парамілітарні звання-посади. Спеціальне звання – це посада, посада змінилась – змінились знаки розрізнення і зарплатня. Приклади спеціальних звань: директор, заступник директора тюрми, психолог, наглядач. Немає у працівника розвитку (щооднак особливо цього не відбувається – приблизно двічі на рік відправляють на підвищення кваліфікації) й активності – залишається на дрібній посаді із дрібним званням і меншою заробітною платою. Не виконав фізичних нормативів – звільнення без запитань, «підтягнув форму» – «знову раді бачити на конкурсі на посаду». Такий підхід застосовується для всіх – з директорами включно (директори в'язниць справляють враження спроможних виконати фізичні нормативи). Якщо працівник вирішив піти з посади держслужбового психолога на посаду інспектора безпеки чи керівника

сектору – він має змогу пройти конкурс, стати уніформним персоналом, до якого висуваються вимоги підтримання фізичних кондицій; набридло – навпаки може перейти за конкурсом на посаду держслужби або звичайного трудового договору, і так скільки завгодно разів. До речі, ніхто на заняття з фізичної підготовки не змушує ходити, хоча графік занять з інструктором є (тобто це розглядається як зрозуміла вимога для дорослих відповідальних людей). Переваги від такого підходу: немає працівників, що не розриваються, які більше шкодять, ніж працюють, і нікуди їх не дінеш. Навпаки, активні працівники мають змогу розвиватися і особисто, і кар'єрно, не чекаючи, коли старі неефективні кадри підуть на пенсію.

Кілька кадрових приміток. Персоналу не вистачає, при тому що зарплата вище, ніж у бізнесі (причина в трудовій міграції). Для будь-якого працівника держави важливе значення має володіння державною мовою – не маєш мовного сертифікату – не працюєш на посаді. Англійською мовою керівники навіть дрібної ланки володіють впевнено. В результаті не в'язничний персонал підбирає російські слова до російськомовних в'язнів (таких реально більшість), а навпаки в'язні стараються звертатися естонською до персоналу. До речі, курси естонської сприймаються як зайнятість в'язнів, їм за це платять.

4. Розумний реабілітаційний підхід. Естонська система соціальної реабілітації працює на основі системи оцінки ризиків і широкої пропозиції програм із застосуванням індивідуальної прогресивної системи. Чому це «розумний» підхід? Бо немає інших способів і конфліктуючих концепцій, як в Україні. Підхід має такий вигляд: аналіз ризиків – диференційовані програми реабілітації – дострокове звільнення з пробаційним наглядом. Цей підхід впровадили – попередні відкинули як застарілі, нічого ні з чим не конфліктує, персонал соціальної реабілітації не розривається між паперами одночасно на кілька експериментів, що тривають десятиліттями. Переваги такого підходу: персонал реабілітації знає, що робить, а не безкінечно забуває незрозумілі широкі теоретичні поняття. При цьому найрозвинутіший інтелектуально персонал практикує свою експериментальну прогресивну систему в межах загальної (як правило оперує вільним часом і хобі в'язнів) без ризику бути підданим «анафемі» за «еретичні новації» від старих кадрів, що не мають професійного розвитку. Для впровадження корекційних новацій не потрібно безкінечних комісій та погоджень, адже персонал відповідає за результат і заохочується до нього.

Будь-які характеристики та інші службові документи робляться за допомогою ІТ-програми, що дозволяє зводити всілякі попередні оцінки, при цьому без бюрократичного копіпасту типових характеристик. Ціна питання – копійки, ефект щодо розвантаження робочого часу – значний. У кожному секторі є референт, щоб відповідальні працівники працювали з людьми, а не писали папери.

5. Дуже економна прикладна і при цьому насичена тюремна освіта. Щорічно 3 особи здобувають магістерську освіту типу «державна внутрішня безпека» (спільно з іншими правоохоронцями), 20 – проходять бакалаврат за напрямом «корекція», 60 – проходять підготовку молодого наглядча. На рік 2500 працівників проходять різні короткі курси підвищення кваліфікації. Виникає запитання скільки персоналу це забезпечує? Шість організаторів і вісім постійних викладачів, 22 запрошених на більше чи менше годин сторонніх професорів. Звернемо увагу на спеціальність корекція, яка лише для уніформного персоналу, не для юристів одне, для психологів інше. Фахівців (психологів і соцпрацівників) взагалі часто беруть після класичної освіти. При цьому фінансово підтримується спеціальна освіта (на 30% вища зарплатня для персоналу, що має спеціальну освіту). Переваги такого підходу: академія і система «не викидає» гроші, а вкладає в персонал. Освіта прикладна – просто немає часу на теорії-культури. Право складає близько 25% програми, 6 практик на 3 роки, що складає біля 30% часу.

6. Кооперація правоохоронної системи, а не конфронтація. Найбільше це відбувається на рівні поліція-прокуратура-суд-тюрма. Як це працює? Якщо в'язнична система має проблеми з бюджетом і місцями для в'язнів – її персонал разом з центральною юстицією виступає перед діючими судами/прокуратурами (в межах підготовки і підвищення кваліфікації) і розказує про проблему. Зрештою, ті розуміють потреби і призначають менше тюремних санкцій та строків.

7. Регіональна владна децентралізація. Апарат в'язничної системи, як вже зазначалось, розміщений в окраїнному регіоні країни. Таке відзначено не лише в системі юстиції. Наприклад, апарат міністерства – ще в іншому регіоні. Переваги від цього: економляться бюджетні кошти, надається сприяння регіональній зайнятості, незалежності рішень, розвантажується столиця, підтримується національна єдність потенційно «складних» регіонів. У цьому зв'язку пригадується проект українського закону про поліцію від громадської коаліції Реанімаційний проект реформ 2014 р. [2] з подібними пропозиціями, який МВСівські «професіонали» успішно відхилили.

Згідно з антирейтингом, зазначимо що з того, що працює в естонських тюрмах, не варто автоматично переносити в Україну.

Ознайомлення з естонською в'язничною системою підняло і ряд дискусійних питань: медицина, відкритість тюрем, звання персоналу, внутрішні тюремні слідчі.

Так, в естонських тюрмах медичні підрозділи перебувають у загальному штаті. Відвідування з-поза системи з контрольною метою дуже рідкісні та без засобів зйомки чи запису мови. Про можливість відвідування депутатами естонські тюрменики були відверто здивовані. І так, в них є тюремні слідчі в штаті, що було взято на замітку представниками українського Мінюсту.

Чи означає це, що і в Україні треба відкинути пропозиції виведення за коло тюремного персоналу медиків, категоричне обмеження громадського контролю, впроваджувати тюремних слідчих? Однозначно у цих питаннях треба вимкнути категоричність типу «все копіюємо як десь за кордоном» чи «відкидаємо ці іноземні приклади як непотрібні нам» (за винятком, звичайно, держав принципово тоталітарного типу).

Погляньмо детальніше. Ось, наприклад, в'язнична медицина. Наше спілкування з медиками і керівництвом естонської тюрми продемонструвало, що керівництво визнає їх автономію, у тюремних медиків непомітно внутрішньої ієрархії, тобто кожен лікар відповідальний за власні рішення, на більшості позицій є два лікаря для балансу думок, тому і позиція європейської спільноти типу комітету проти катувань щодо виведення тюремної медицини за штат тюрми м'яка і така, що визнає суверенітет держави у цьому питанні. В Україні ж вимоги більш категоричні, адже і порушення більш вагомі: медичні права людини українська система покарань не гарантує.

Важливим є питання громадського контролю. Його можливості вузькі в Естонії та широкі в Україні. Чому в Україні він поступово став широким? Тому що численні порушення прав засуджених попередні версії українського громадського контролю не могли захистити, тому вирішили боротись за якість кількістю відвідувань, чудово при цьому розуміючи, що безліч моніторингових команд від парламенту, виконавчої влади, громадськості є складними для тюремного персоналу, нормального режиму, При цьому розуміючи, що деякі уповноважені особи відверто піаряться на проблемах українських тюрем та користуються своїми статусами для прикриття не дуже гарних справ. Для бажаючих зачинитися за стінами непрозорості тюремників все ж відзначимо: зробіть реальне реагування на скарги, нормально допускайте національний превентивний механізм, будьте чесними в бюджетах, адже бідність – не порушення, а приховуються лише незаконні речі. І тоді поступово можна обмежувати коло суб'єктів моніторингу, залишивши зрештою лише внутрішній контроль юстиції та зовнішній незалежний контроль національним превентивним механізмом.

Так, в Естонії в тюрмах є система звань і уніформ, і уніформа та звання не лише для персоналу безпеки. Це єдине з перерахованого тут, що треба впроваджувати, але думаючи. Є навіть не одне «але»:

– це не військові чи поліцейські звання, вони зовсім інші (парамілітарні), вони не означають зростання від строку служби;

– звання чітко прив'язані до посади. Приблизно так звання і називаються: начальник, заступник, начальник сектору, наглядач тощо. Змінивши посаду, змінюються погони: може на більші, а може і на менші.

Тому за погони без посади ніхто особливо не тримається, кар'єра будується і вертикально, і горизонтально. Молоді амбітні керівники приходять через конкурси і керують більш пасивними старшими колегами і однолітками, маючи більші зірки.

До речі, подібну систему правозахисники пропонували і в першій редакції закону про пенітенціарну систему. Але Мінюст був категоричний у збереженні лейтенантів і генералів.

Окреме цікаве питання із тюремними слідчими. Так, вони в Естонії є і розслідують злочини в системі, і вчинені засудженими, і вчинені персоналом, точно за винятком корупційних, але може й інших. То чи треба впроваджувати це і в Україні, як хоче зробити Мінюст? Особисто бачимо ризики такого фактору, як заангажованість тюремних слідчих, все ж відзначимо, що це питання, по-перше, відповідальності. Хочє керівництво Мінюсту ризикнути політичною репутацією, створивши потенційно заангажовану і критиковану структуру – будь ласка. По-друге, бідна українська тюремна система на тюремних слідчих витратить гроші замість того, щоб підняти зарплати працюючому персоналу. Здається – багаті системи можуть дозволити собі коштовні ризики, бідні ж мають намагатись відмовляти від неосновних функцій типу слідства, медицини, направляючи зекономлені кошти на нормальну безпеку й ресоціалізацію.

Зробимо висновок з цих цікавих ніби антиприкладів. Якість можна забезпечити різними шляхами, кожна держава може йти зручним для неї шляхом, реагувати на запити суспільства та безумовно дотримуючись гнучко сформульованих міжнародних в'язничних стандартів. Проте за власні прорахунки треба відповідати. І головний сьогоднішній виклик української системи виконання покарань – неможливість виконати свої функції існуючими ресурсами за умови поваги до гідності людини. Треба шукати, де взяти ці ресурси при умові, що заробити їх неможливо, а бюджет достатньо (тобто кратно) збільшити ніхто не дасть.

Список використаних джерел

1. *Department of Prisons [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vangla.ee/en/intitutions/prisons-department-ministry-justice>.*
2. *Проект Закону про поліцію і поліцейську діяльність [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53719.*

References

1. *Department of Prisons. URL: <http://www.vangla.ee/en/intitutions/prisons-department-ministry-justice> (19.11.2017)*
2. *Project of Law about police and police activities. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53719 (19.11.2017)*

Стаття надійшла до редакції 16.01.2018.