

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ТА ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ПРОБАЦІЙНОГО НАГЛЯДУ

DOI: 10.15330/apiclu.69.4.86-4.95

Постановка проблеми. Пробаційний нагляд посідає центральне місце в сучасній кримінально-правовій політиці держав, що прагнуть скоротити застосування позбавлення волі як виду покарання та розширити систему альтернативних кримінально-правових заходів. Він є інструментом, що поєднує виконання покарання у громаді з реабілітаційним впливом, і тому безпосередньо відображає кримінально-процесуальну політику держави у частині виконання вироків. Міжнародна спільнота ще у 1990 році закріпила базові засади у Мінімальних стандартних правилах ООН щодо заходів, не пов'язаних із позбавленням волі (Токійські правила) [1].

В Європі стандарти пробаційного нагляду формуються передусім через рекомендації Ради Європи, зокрема Рекомендацію CM/Rec(2010)1 про Правила Ради Європи щодо пробації [2], та інструменти Європейського Союзу, насамперед, Рамкове рішення Ради 2008/947/ЄС про застосування принципу взаємного визнання до вироків та рішень про пробацію [3]. Для України, яка прийняла Закон «Про пробацію» у 2015 році [4] і взяла курс на європейську інтеграцію, порівняльний аналіз цих стандартів є необхідним підґрунтям для реформування кримінально-правової та кримінально-процесуальної політики у сфері виконання вироків.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Серед зарубіжних дослідників значний внесок у розробку концептуальних засад пробаційного нагляду зробив Ф. МакНілл, який обґрунтував «парадигму концепції відходу від злочинної поведінки» («дезітансу») як теоретичну рамку реформування практики нагляду і кримінально-правової політики щодо виконання альтернативних покарань [5]. І. Дурнеску дослідив досвід осіб, що перебувають під пробаційним наглядом, і проаналізував «тягарі пробації» у контексті прав людини та відновного підходу [6], а також окрес-

лив перспективи розвитку пробації в Європі з урахуванням законодавчих тенденцій [7]. Д. ван Зіл Сміт, С. Снакен та Д. Хейз здійснили критичний аналіз суперечностей між задекларованими цілями пом'якшення каральної практики і фактичним розширенням соціального контролю в європейських правових інструментах [8]. Водночас комплексне дослідження системи міжнародно-правових та європейських стандартів пробаційного нагляду у контексті кримінально-правової і кримінально-процесуальної політики ЄС залишається актуальним науковим завданням.

Метою дослідження є системний аналіз міжнародно-правових та європейських стандартів пробаційного нагляду, виявлення їхніх ключових вимог до змісту, меж та гарантій нагляду, а також формулювання пропозицій щодо вдосконалення кримінально-правової та кримінально-процесуальної політики України у відповідній сфері.

Виклад основного матеріалу.

Міжнародно-правові стандарти пробаційного нагляду.

Токійські правила, ухвалені Генеральною Асамблеєю ООН резолюцією 45/110 від 14 грудня 1990 р., утворюють вихідний орієнтир для формування кримінально-правової політики держав у сфері альтернативних покарань та пробаційного нагляду. Відповідно до правил 1.1-1.2, їхня мета полягає у сприянні ширшому залученню громади до управління системою кримінальної юстиції та у формуванні в особи відчуття відповідальності перед суспільством [1]. З точки зору правового захисту, правила 3.1-3.6 закріплюють ключові гарантії: визначення та застосування заходів, не пов'язаних із позбавленням волі, виключно законом; відбір таких заходів на підставі оцінки тяжкості злочину і особи правопорушника; право на оскарження рішення про застосування заходу в судовому або іншому незалежному органі. Таким чином, вже на рівні універсального стандарту закріплено принцип, що пробаційний нагляд є не заходом забезпечення, а альтернативою покаранню у вигляді позбавлення волі [1].

Правило 10 присвячене безпосередньо нагляду: він має здійснюватись уповноваженим органом у суворій відповідності до умов, встановлених судом, і бути спрямований на ресоціалізацію,

а не лише на контроль [1]. Правила 12-13 зобов'язують відповідальний орган формулювати умови нагляду чітко і в зрозумілий для підопічного спосіб, а сам процес нагляду будувати на засадах реінтеграції та поваги до гідності особи [1]. Таким чином, Токійські правила задають три базові вектори для кримінально-процесуальної політики у сфері виконання альтернативних покарань: законність, пропорційність та реабілітаційна спрямованість, що стали підґрунтям для подальших регіональних стандартів.

Європейські стандарти пробаційного нагляду.

Рекомендація СМ/Рес(2010)1 (Правила Ради Європи про пробацію), ухвалена 20 січня 2010 р., є важливим документом Ради Європи у сфері пробації. Її правила 1-12 закріплюють загальні принципи кримінально-правової політики щодо пробації: метою пробаційних агентств є скорочення рецидивізму через встановлення позитивних відносин з правопорушниками задля їхнього нагляду, ресоціалізації та успішного соціального включення. Відповідно до правила 9, навіть якщо послуги з пробації надаються приватними організаціями, відповідальність за їхнє забезпечення залишається за публічними органами [2].

Центральне місце посідають правила 65-75, що регулюють оцінку потреб правопорушника і розробку індивідуального плану роботи. Правило 72 зобов'язує компетентний орган складати такий план для кожної особи; правило 73 передбачає, що план погоджується за участю самого правопорушника. Правило 74 вимагає, щоб план ґрунтувався на результатах початкової оцінки і визначав конкретні заходи, а правило 75, що при перегляді оцінки план оновлюється [2]. Ці положення відображають кримінально-процесуальну політику, орієнтовану на індивідуалізацію заходів нагляду та мінімізацію ризику рецидиву.

Принципово важливими є правило 7, яке встановлює, що будь яке втручання до набрання вироком законної сили потребує усвідомленої згоди особи, і правило 11, що зобов'язує судові органи використовувати професійні рекомендації пробаційних агентств при прийнятті рішень [2]. Правила 22-24 встановлюють стандарти щодо персоналу: відбір за критеріями доброчесності, людяності та фахової придатності; початкове навчання для всіх; постійний доступ до підвищення кваліфікації [2].

Рекомендація СМ/Rec(2017)3 від 22 березня 2017 р. оновила положення, які є актуальним орієнтиром кримінально-правової політики Ради Європи [9]. У преамбулі підкреслюється, що позбавлення волі як вид покарання має використовуватись лише як останній засіб, а пробаційний нагляд у громаді розглядатися як повноцінна альтернатива. Відповідно до документа, поняття «общинні санкції та заходи» охоплює санкції та заходи, які залишають підозрюваних або засуджених у громаді та передбачають певні обмеження їхньої свободи через покладення умов та/або зобов'язань. Цей термін позначає будь яку санкцію, призначену судовим або адміністративним органом, а також будь який захід, вжитий до або замість рішення про санкцію [9]. При цьому акцентується, що реалізація общинних санкцій потребує поєднання підходу «що спрацьовує» з концепцією «відходу від злочинної поведінки». Служби пробації мають підтримувати позитивні відносини з правопорушниками задля сприяння їхньому відходу від злочинної поведінки.

Кримінально-процесуальна політика Європейського Союзу у сфері пробаційного нагляду реалізується насамперед через Рамкове рішення Ради 2008/947/ЄС від 27 листопада 2008 р. Статтею 1(1) визначено три взаємопов'язані цілі: сприяння соціальній реабілітації засуджених; посилення захисту потерпілих та суспільства; спрощення застосування заходів нагляду щодо осіб, які не проживають у державі засудження [10]. Стаття 4 закріплює обов'язковий мінімум заходів нагляду, за якими держави-члени зобов'язані забезпечити нагляд як альтернативу покаранню у вигляді позбавлення волі: зобов'язання підзвітності перед виконавчим органом; заборона займатися певними видами діяльності або відвідувати певні місця; вимога відшкодувати шкоду, завдану злочином; проходження реабілітаційних курсів [10].

Стаття 14 Рамкового рішення визначає пропорційне реагування на порушення умов нагляду: держава виконання вносить зміни до зобов'язань у разі зміни обставин; продовжує строк пробаційного нагляду; і лише у крайньому разі відкликає рішення про призупинення покарання [10]. Таким чином, кримінально-процесуальна політика ЄС реалізує принцип ступінчастої

реакції: позбавлення волі застосовується як крайній захід, лише після вичерпання менш обтяжливих інструментів впливу. Рамкове рішення запроваджує трансграничний механізм нагляду, що є унікальним у порівняльно-правовому вимірі.

Звіт Комісії ЄС COM(2014)57 final від 5 лютого 2014 р. зафіксував незадовільний стан імплементації Рамкових рішень 2008/909/ЄС, 2008/947/ЄС та 2009/829/ЄС [11]. Незважаючи на строк до 6 грудня 2011 р., значна частина держав-членів не ухвалила необхідного імплементаційного законодавства. Цей документ є важливим свідченням розриву між нормативним рівнем кримінально-процесуальної політики ЄС і реальною правозастосовною практикою. Така проблема, яка є актуальною і для України.

Порівняльний аналіз трьох рівнів стандартів – універсального (ООН), регіонального (Рада Європи) та наднаціонального (ЄС) дозволяє виокремити чотири наскрізні принципи кримінально-правової та кримінально-процесуальної політики у сфері пробації.

По-перше, принцип мінімального втручання та пріоритету реабілітації. Всі три рівні наголошують, що пробаційний нагляд має бути обмеженим у часі та інтенсивності відповідно до реальних потреб конкретної особи, а покарання у вигляді позбавлення волі застосовуватись лише як крайній засіб. Д. ван Зіл Сміт, С. Снакен та Д. Хейз застерігають, що посилення вимог до пробаційного нагляду в нових стандартах ЄС ризикує підмінити первинну мету пом'якшення кримінально-правової політики розширенням соціального контролю [8]. Ця критика є методологічно важливою при оцінці будь якого національного законодавства, включно з українським.

По-друге, принцип партнерства та поваги до автономії особи. Ф. МакНілл обґрунтовує, що служби пробації мають сприймати себе не як постачальників корекційних послуг, а як партнерів у процесі відходу від злочинної поведінки («дезінстансу»), що формує ідеологічну основу для «м'якої» кримінально-правової політики [5]. Цей підхід узгоджується з правилом 73 CM/Rec(2010)1 про погодження плану роботи з підопічним і правилом 7 про необхідність його усвідомленої згоди.

По-третє, принцип пропорційності реакції на порушення умов нагляду. Правило 14 Токійських правил встановлює, що у разі порушення умов нагляду орган, перш ніж вдатися до більш суворих заходів, зобов'язаний розглянути весь спектр менш обтяжливих варіантів, включно з перенаправленням до реабілітаційних програм [1]. Рамкове рішення 2008/947/ЄС [10] відтворює цю логіку в ст. 14, зробивши її обов'язковою для кримінально-процесуальної політики держав-членів ЄС.

По-четверте, принцип інституційної спроможності та якості персоналу. Правило 22 СМ/Rec(2010)1 серед критеріїв відбору ставить на перше місце добросовісність та людяність, а вже потім фахову компетентність [2]. Реалізація будь якої кримінально-правової політики у сфері пробації залежить від того, чи є персонал пробаційних органів носієм реабілітаційних цінностей, а не лише технічним виконавцем контрольних функцій.

Відповідність українського законодавства міжнародним та європейським стандартам.

Закон України «Про пробацію» від 5 лютого 2015 р. визначає мету пробації як забезпечення безпеки суспільства та виправлення засуджених (ст. 4) [4]. Серед принципів пробації стаття 5 називає верховенство права, законність, дотримання прав людини, гуманність, індивідуальний підхід, взаємодію з громадою [4]. Стаття 10 регулює наглядову пробацію, а стаття 13 соціально-виховну роботу як складову нагляду [4]. Ці положення відображають кримінально-правову політику, що в цілому відповідає загальній ціннісній рамці міжнародних стандартів.

Водночас системний аналіз виявляє кілька регуляторних прогалин, які перешкоджають повній відповідності кримінально-процесуальній політиці ЄС. По-перше, Закон не передбачає обов'язкового складання індивідуального плану роботи, погодженого з підопічним, що є вимогою правил 72-73 СМ/Rec(2010)1. По-друге, відсутній чіткий ієрархічний механізм реагування на порушення умов нагляду, еквівалентний правилу 14 Токійських правил і ст. 14 Рамкового рішення 2008/947/ЄС. По-третє, Закон не містить правового підґрунтя для транскордонного визнання рішень про пробацію, що набуде практичного значення при погли-

бленні європейської інтеграції. Усунення цих прогалин є пріоритетним напрямом реформування як кримінально-правової, так і кримінально-процесуальної політики України у сфері виконання покарань.

Висновки. Проведене дослідження засвідчує, що система міжнародно-правових та європейських стандартів пробаційного нагляду утворює цілісну триступеневу конструкцію:

1) Токійські правила ООН задають мінімальний універсальний фундамент кримінально-правової політики у сфері альтернативних покарань;

2) Рекомендації Ради Європи CM/Rec(2010)1 та CM/Rec(2017)3 деталізують змістовні вимоги до організації та здійснення нагляду;

3) Рамкове рішення 2008/947/ЄС запроваджує обов'язковий транскордонний механізм кримінально-процесуальної політики ЄС для держав-членів.

Наскрізними для всіх трьох рівнів є принципи мінімального втручання, пріоритету реабілітації над покаранням у вигляді позбавлення волі, поваги до автономії підопічного і пропорційного реагування на порушення умов нагляду. Аналіз Закону України «Про пробацію» 2015 р. свідчить про відповідність загальній ціннісній рамці, однак виявляє три конкретні регуляторні прогалини:

1) відсутність обов'язкового індивідуального плану роботи;

2) нерозробленість ієрархічного механізму реагування на порушення умов;

3) відсутність правового підґрунтя для транскордонного визнання рішень. Усунення цих прогалин має стати пріоритетом реформування кримінально-правової та кримінально-процесуальної політики України в контексті європейської інтеграції.

1. *United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (The Tokyo Rules) : adopted by the General Assembly on 14 December 1990, resolution 45/110. OHCHR. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-standard-minimum-rules-non-custodial-measures> (дата звернення: 04.10.2025).*

2. *Recommendation CM/Rec(2010)1 of the Committee of Ministers to member states on the Council of Europe Probation Rules : adopted on*

- 20 January 2010. Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/16805cfbc7> (дата звернення: 04.10.2025).
3. Council Framework Decision 2008/947/JHA of 27 November 2008 on the application of the principle of mutual recognition to judgments and probation decisions with a view to the supervision of probation measures and alternative sanctions. OJ L 337, 16.12.2008, pp. 102-122. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008F0947> (дата звернення: 04.10.2025).
 4. Про пробацію: Закон України від 05.02.2015 № 160-VIII (з подальшими змінами і доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160-19> (дата звернення: 12.10.2025).
 5. McNeill F. *A desistance paradigm for offender management*. *Criminology and Criminal Justice*. 2006. Vol. 6. No. 1. P. 39-62. URL: https://www.antonioscasella.eu/nume/McNeill_2006.pdf (дата звернення: 12.10.2025).
 6. Durnescu I. *Pains of Probation: Effective Practice and Human Rights*. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*. 2011. Vol. 55. No. 4. P. 530-545. DOI: <https://doi.org/10.1177/0306624X10369489>. URL: https://www.researchgate.net/publication/44572982_Pains_of_Probation_Effective_Practice_and_Human_Rights#full-text (дата звернення: 05.10.2025).
 7. Durnescu I. *The future of probation in Europe*. *Probation Journal*. 2013. Vol. 60. No. 4. P. 373-386. URL: https://www.researchgate.net/publication/269785285_The_future_of_probation_in_Europe (дата звернення: 05.10.2025).
 8. Van Zyl Smit D., Snacken S., Hayes D. *One cannot legislate kindness: Ambiguities in European legal instruments on non-custodial sanctions*. *Punishment and Society*. 2015. Vol. 17. No. 1. P. 3-26. DOI: <https://doi.org/10.1177/1462474514560186>. URL: <https://nottingham-repository.worktribe.com/output/999960> (дата звернення: 05.10.2025).
 9. Recommendation CM/Rec(2017)3 of the Committee of Ministers to member States on the European Rules on community sanctions and measures : adopted on 22 March 2017. Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/168070c09b> (дата звернення: 12.10.2025).
 10. Council Framework Decision 2008/947/JHA of 27 November 2008 on the application of the principle of mutual recognition to judgments and probation decisions with a view to the supervision of probation measures and alternative sanctions OJL 337, 16.12.2008, pp. 102-122. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32008F0947> (дата звернення: 12.10.2025).

11. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation by the Member States of the Framework Decisions 2008/909/JHA, 2008/947/JHA and 2009/829/JHA on the mutual recognition of judicial decisions on custodial sentences or measures involving deprivation of liberty, on probation decisions and alternative sanctions and on supervision measures as an alternative to provisional detention: COM(2014) 57 final of 5 February 2014. EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52014DC0057> (дата звернення: 12.10.2025).

Богдан КВАС. Міжнародно-правові та європейські стандарти пробаційного нагляду.

У статті здійснено системний аналіз міжнародно-правових та європейських стандартів пробаційного нагляду на трьох рівнях: універсальному (Мінімальні стандартні правила ООН щодо заходів, не пов'язаних із позбавленням волі, 1990 р.), регіональному (Рекомендації Ради Європи СМ/Rec(2010)1 та СМ/Rec(2017)3) і наднаціональному (Рамкове рішення ЄС 2008/947/ЄС). Виокремлено чотири наскрізні принципи кримінально-правової та кримінально-процесуальної політики у сфері пробації: мінімального втручання та реабілітаційної спрямованості; партнерства та поваги до автономії підопічного; пропорційного реагування на порушення умов нагляду; інституційної спроможності та якості персоналу. Встановлено, що Закон України «Про пробацію» 2015 р. відповідає загальній ціннісній рамці міжнародних стандартів, проте містить регуляторні прогалини: відсутність обов'язкового індивідуального плану роботи, нерозробленість ієрархічного механізму реагування на порушення умов, відсутність правового підґрунтя для транскордонного визнання рішень. Сформульовано пропозиції щодо реформування кримінально-правової та кримінально-процесуальної політики України.

Ключові слова: пробаційний нагляд, пробація, міжнародні стандарти, реабілітація, альтернативи позбавленню волі, кримінально-правова політика, кримінально-процесуальна політика, кримінально-виконавча політика, кримінально-процесуальна політика Європейського Союзу; покарання.

Bohdan KVAS. International Legal and European Standards for Probation Supervision

Probation supervision occupies a structurally ambiguous position in criminal justice: it serves simultaneously as a rehabilitative instrument, a control mechanism, and an indicator of a state's criminal law policy regarding alternatives to custodial punishment. This article maps the three-tier normative architecture governing probation supervision and assesses its implications for Ukrainian law.

At the universal level, the 1990 UN Tokyo Rules (GA Res. 45/110) establish the foundational triad of legality, proportionality, and rehabilitative orientation, requiring that supervision conditions be individually tailored, clearly communicated, and subject to independent review (rr. 3, 10, 12-14). At the regional level, Council

of Europe Recommendation CM/Rec(2010)1 operationalises these principles through mandatory individual work plans developed with the supervised person's participation (rr. 72-73), informed-consent requirements for pre-sentence interventions (r. 7), and integrity-first criteria for staff selection (r. 22). Recommendation CM/Rec(2017)3 reinforces the primacy of community sanctions over imprisonment and integrates desistance theory into supervisory practice. At the supranational level, EU Council Framework Decision 2008/947/JHA articulates the criminal procedural policy of the European Union on probation, introducing a binding cross-border recognition mechanism for probation decisions, establishing a minimum catalogue of supervisory obligations as alternatives to punishment by imprisonment (Art. 4), and a graduated hierarchy of responses to breach (Art. 14).

Applying this framework to Ukraine's Law on Probation reveals substantive compliance with the overarching value framework but three discrete regulatory gaps: the absence of a mandatory individualised work plan, the lack of a codified breach-response hierarchy, and no legal basis for cross-border recognition of probation decisions. Addressing these gaps is identified as a reform priority for Ukraine's criminal law and criminal procedural policy in the context of EU integration.

Keywords: probation supervision, probation, international standards, rehabilitation, alternatives to imprisonment, criminal law policy, criminal procedural policy, policy on the execution of criminal penalties, criminal procedural policy of the European Union, punishment.