

## ПЕНІТЕНЦІАРНА РЕФОРМА ЯК ЗАГРОЗА ПРАВАМ ЛЮДИНИ



**Д. ЯГУНОВ**  
*кандидат наук з державного управління,  
доцент, магістр соціальних наук  
у галузі кримінальної юстиції  
(MSSc in Criminal Justice)*

Минув рік від дня проголошення Міністерством юстиції України курсу на докорінне реформування національної пенітенціарної системи. Так, у лютому 2016 р. на спільній колегії Міністерства внутрішніх справ України та Міністерства юстиції України (Мін'юст) першим заступником Міністра юстиції було презентовано майбутньою реформу пенітенціарної системи.

Пенітенціарна реформа зразка 2016 р. передбачала тотальне скорочення центрального апарату пенітенціарної служби, створення п'яти міжобласних управлінь пенітенціарної служби (замість обласних управлінь), побудову нових слідчих ізоляторів, кардинальні зміни в організації в'язничного виробництва, а головне — перебирання Міністерством юстиції України всієї повноти відповідальності за національну політику у сфері виконання кримінальних покарань.

18 травня 2016 р. Кабінет Міністрів України прийняв рішення, відповідно до якого ліквідувалася Державна пенітенціарна служба України (далі — ДПтС) як центральний орган виконав-

чої влади, на переконання керівників Мін'юсту, внаслідок наявності низки системних проблем пенітенціарної системи, які вона як центральний орган виконавчої влади вирішити не могла або які навіть і створила.

Так, він постановив: 1) ліквідувати ДПтС, поклавши на Мін'юст завдання і функції з реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації; 2) установити, що Мін'юст є правонаступником ДПтС у частині реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації.

Враховуючи, що Міністерство юстиції України як до реформи, так і після неї було відповідальним за формування політики у сфері виконання покарань (а також досить дивного як для вітчизняних реалій явища під назвою «політика у сфері пробації»), ми ставимо за мету у цій статті надати оцінку результатам реалізації пенітенціарної реформи крізь призму небезпеки для стану дотримання прав людини при виконанні кримінальних покарань.

Так сталося, що Міністерство юстиції України, поспіхом ліквідувавши

ДПтС, так і не представило чіткого, прозорого й послідовного програмного документа реформування пенітенціарної системи, так само як і юридичного, фінансово-економічного, кримінологічного та соціологічного обґрунтування кожного напрямку реформування.

Згідно з презентацією Мін'юсту з питань реформування пенітенціарної системи (лютий 2016 р.), основними проблемами, на вирішення яких була спрямована ця реформа, було: 1) «незмінність стандартів функціонування установ виконання покарань упродовж 75 років»; 2) «незмінність структури управління пенітенціарною системою упродовж всього періоду незалежності»; 3) різке скорочення кількості ув'язнених (у тому числі завдяки дії «закону Савченко»); 4) аварійний стан окремих установ та слідчих ізоляторів.

Наскільки такі твердження відповідали дійсності, і до цього часу залишається під великим питанням<sup>1</sup>.

При проведенні пенітенціарної реформи Мін'юст ставив за мету: 1) створити дієву національну модель пробації; 2) демілітаризувати пенітенціарну систему; 3) залучити нових людей до пенітенціарної служби; 4) оптимізувати управління пенітенціарною системою на центральному та обласному рівнях; 5) розробити нові закони у сфері виконання покарань відповідно до європейських стандартів; 6) побудувати нові сучасні установи та перенести окремі слідчі ізолятори та установи виконання покарань за межі міст; 7) підвищити операційну ефективність в'язничних підприємств та мотивацію для засуджених працювати на в'язничних підприємствах.

З огляду на час, що минув, спробуємо підбити поточні підсумки процесу, що має назву «пенітенціарна реформа зразка 2016 року».

**Створення служби пробації.** За рік, що минув, було створено відповідний департамент у складі Мін'юсту. 27 січня 2017 р. Міністерство юстиції України нарешті затвердило порядок складання досудової доповіді та започаткувало практику надання судам досудових доповідей.

Проте чи насправді внаслідок реформи було здійснено кроки на шляху до створення раціональної та дієвої служби пробації — ця теза перебуває під питанням. Як і раніше, так і станом на сьогодні будь-яка статистична інформація та аналітика щодо діяльності служби пробації (та загалом щодо функціонування пенітенціарної системи) прихована від громадськості та науковців. Фактично під грифом «цілком таємно» перебуває будь-яка статистика щодо рецидивних злочинів, вчинених «суб'єктами пробації».

Щодо «раціональності» нової служби пробації, то за поодинокими даними керівників Мін'юсту рівень рецидиву неповнолітніх після центрів пробації становив 4 %. У той же час, як це не дивно, рецидив після перебування на обліках «звичайних» кримінально-виконавчих інспекцій за офіційною статистикою ДПтС становив від 1 % до 1,45 %.

Можна висловити обґрунтоване припущення, що відсоток рецидиву по кримінально-виконавчим інспекціям був завжди штучно заниженим, причому суттєво. Проте навіть помноживши цей показник на п'ять, доходимо висновку, що в очевидно затратних пілотних пробаційних регіонах рівень рецидиву не набагато відрізнявся від тих регіонів, які не були покриті пілотними проектами з відповідними бюджетами за рахунок іноземних фондів та штатом спеціалістів.

На жаль, реформа системи пробації фактично звелася до популізму та невиправданої стигматизації праців-

<sup>1</sup> Див. *Yagunov D. Prison Reform in Ukraine: Some Analytical Notes and Recommendations // European Political and Law Discourse. — 2016. — Volume 3. — Issue 4.*

ників кримінально-виконавчої інспекції. Штучне протиставлення «бюрократичної, радянської» кримінально-виконавчої інспекції «європейській», «повноцінній», «мультифункціональній» службі пробації характеризувалося: 1) використанням стигматизуючих символів та популізму; 2) уникненням визначення конкретної моделі служби пробації, яка має запроваджуватися в Україні.

Підсумовуючи викладене вище, як один зі співавторів чинного закону про пробацію не можу не наголосити, що ідея пробації була та залишається надзвичайно соціально та кримінологічно привабливою. Проте майже примусове занурення Мін'юстом цієї ідеї у міфи та декларації на тлі відсутності будь-яких досліджень та даних щодо рецидивної злочинності й фінансових затрат, а також майже однакових показників рецидиву між пілотними та іншими регіонами вперто натякає на те, що ця ідея ризикує, на жаль, залишитися у формі альтернативи «нічого не змінювати».

**Демілітаризація системи.** Демілітаризація пенітенціарної системи у найпростішому вигляді, як це було проголошено у планах Міністерства юстиції України (як позбавлення військової форми та погонів), було чи не найгіршим результатом, якого можна було досягнути. Питання полягало у тому, в яких формах та межах має здійснюватися демілітаризація.

Проте виявилось, що під час здійснення пенітенціарної реформи не лише не відбулося демілітаризації пенітенціарної системи, а й навпаки, останні зміни до Кримінального процесуального кодексу України засвідчили рух у напрямку ще більшої мілітаризації, причому в обсягах, які були невідомі попередній моделі державного управління пенітенціарною системою.

Так, Міністерство юстиції України, спочатку оголосивши намір залишити функцію здійснення оперативно-роз-

шукової діяльності (або, краще сказати, нав'язати цю функцію Національній поліції України), потім вирішило кардинально змінити позицію та залишити таку функцію собі з подальшою тенденцією до збільшення обсягів мілітаризованої складової при виконанні кримінальних покарань.

Мін'юст вирішив посилити таку функцію через створення інституту слідчих Міністерства юстиції України (ініційовано народними депутатами від «Народного фронту» та прийнято за майже таємною процедурою під виглядом поправок до Закону України від 21 грудня 2016 р. «Про Вищу раду правосуддя»).

Станом на сьогодні думка науковців, правозахисників та практиків щодо створення «пенітенціарних слідчих» Міністерства юстиції України є єдиною — це неприпустимо. Особливу та вкрай потрібну принциповість з цього питання проявила Уповноважений Верховної Ради України з прав людини В. Лутковська, заклавши якомога швидше скасувати зміни до законодавства, що стосуються надання слідчих повноважень Мін'юсту, та негайно зупинити створення слідчих підрозділів Міністерства юстиції України.

Наділення Мін'юсту функціями правоохоронного органу є проявом крайньої, якщо не сказати тотальної мілітаризації. Це звело нанівець усі декларації керівників міністерства щодо демілітаризації пенітенціарної системи.

Внаслідок створення інституту слідчих Мін'юсту останній максимально віддалився від запровадження інституту пенітенціарних інспекцій. Подальший розвиток корумпованого за своєю природою інституту пенітенціарних слідчих відбувається за рахунок одночасного саботажу концепції пенітенціарних інспекцій, які дійсно вкрай потрібні українській пенітенціарній системі.

Отже, замість того, щоб кинути наявні ресурси на створення дієвого механізму пенітенціарного інспектування, Міністерство юстиції України, маючи тотальний некомплект бажаючих працювати в пенітенціарній системі, ці ресурси чомусь використовує у тій сфері, саме існування якої суперечить правам засуджених, міжнародним стандартам, потребам пенітенціарної системи та логіці.

Крім того, на майбутнє можна очікувати, що абсурдний з позиції принципу верховенства права інститут пенітенціарних слідчих призведе до нових рішень Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) проти України за статтями 2, 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція).

**Залучення нових людей до системи.** Реформа пенітенціарної системи була спрямована не стільки на залучення «нових людей» до системи, скільки на дискредитацію «старих». На жаль, крайній популізм був формальним двигуном реформи і в аспекті кадрового оновлення пенітенціарної служби. Поодинокі публічні обговорення реформи, які мали місце вже після ліквідації ДПтС, нерідко були пов'язані з доволі бездоказовими висловами політиків та керівників Мін'юсту про «тотальну корумпованість» працівників пенітенціарної служби. Однак, як засвідчив час, навіть після конкурсів на посади у «пенітенціарних департаментах» Міністерства юстиції України та новостворених міжрегіональних управлінь відповідні посади майже на 99 % були зайняті офіцерами, які до цього обіймали посади у тій самій «корумпованій» ДПтС.

**Оптимізація центрального апарату та обласних управлінь.** У реформаторських проектах Мін'юсту достатньо уваги було приділено питанню оптимізації центрального апарату та обласних управлінь. Так, передбачалося, що в регіонах (на тлі створення міжрегіо-

нальних управлінь) відбудеться скорочення працівників обласних апаратів на 45 % з одночасним збільшенням кількості засуджених на одиницю персоналу.

Також передбачалося створення п'яти міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції України (Південно-Східне, Північно-Східне, Південне, Центральне, Західне). Фактично було створено шість управлінь (перелік було розширено за рахунок Центрально-Західного управління).

Чи вдалося досягнути такої «оптимізації», сказати надзвичайно складно не лише з огляду на незрозумілість моделі управління, а й можливість реагування керівництва міжрегіональних управлінь на надзвичайні заходи та події у пенітенціарних установах.

Станом на сьогодні вже виникли питання щодо спроможності керівництва Мін'юсту та міжобласних управлінь оперативно реагувати на непередбачувані події в установах з огляду на численні приклади надзвичайних ситуацій у пенітенціарних установах (незрозумілий конфлікт в Ірпінському виправному центрі, непокора засуджених у Машівській виправній колонії (№ 9), масова відмова від роботи засуджених в Одеській виправній колонії № 14, напади на персонал і на засуджених у Київському слідчому ізоляторі, втечі ув'язнених зі слідчих ізоляторів та колоній за незрозумілих обставин тощо).

**Розробка нового законодавства у сфері виконання покарань відповідно до європейських стандартів.** У цьому контексті варто було б нагадати, що за своїм правовим статусом Міністерство юстиції України упродовж тривалого часу формувало та продовжує формувати національну кримінально-виконавчу політику. Тому принципових змін у цьому контексті пенітенціарна реформа не принесла.

Більше того, будь-якого принципово нового законодавства у сфері пенітенціарної реформи Мін'юст так і не розробив.

Так, закон про пробацію фактично було скопійовано з проекту робочої групи ЮНІСЕФ, розробленого ще 2008 р.

Проект базового закону про пенітенціарну систему, який почав розроблятися Мін'юстом, так і не набув форми завершеного продукту. Починаючи з вересня 2016 р. міністерство про нього не згадує.

Щодо створення нових законів, то фактично цю функцію перебрали на себе громадські активісти та науковці у рамках волонтерської роботи у підкомітеті Верховної Ради України під головуванням народного депутата України Ю. Мирошниченка, завдяки яким Верховна Рада України прийняла низку важливих змін, спрямованих на гуманізацію процесу відбування покарань.

**Побудова нових сучасних в'язниць та перенесення в'язниць за межі міст.** Є очевидним, що побудова нових слідчих ізоляторів дійсно є важливим напрямом реформування, а отже, вимагає термінових кроків щодо реалізації. Водночас ці проекти мають надзвичайно високі корупційні ризики, пов'язані з орендою земельних ділянок у центрах великих міст і корупційними схемами щодо розбудов нових в'язниць. Все це вимагає забезпечення максимальної прозорості в процесі побудови нових слідчих ізоляторів. Крім того, на особливу увагу заслуговує питання збереження пам'яток архітектури, якими є пенітенціарні установи.

Проте в більш широкому контексті розбудова нових СІЗО аж ніяк не була тією проблемою, яка вимагала ліквідації структури управління в цілому (тобто ДПтС).

**Підвищення операційної ефективності в'язничних підприємств та збільшення кількості працюючих засуджених за рахунок підвищення їх мотива-**

**ції до праці.** Цей напрям реформування був задекларований як такий, що спрямований на підвищення кількості працюючих засуджених в установах виконання покарань (з 17 % до невідзначеного показника). Грандіозні плани щодо досягнення таких результатів були більш ніж амбітними, проте станом на сьогодні ситуації щодо організації в'язничного виробництва та забезпечення роботою засуджених також перебуває під фактичним грифом «цілком таємно».

Водночас існує очевидний ризик, що отримання прибутку від праці засуджених буде ще більше домінувати над інтересами в'язничної праці як інструменту ресоціалізаційного впливу та засобу навчання засуджених корисним трудовим навичкам.

Підсумовуючи викладене вище, можна зазначити, що пенітенціарна реформа Мін'юсту, започаткована у лютому та реалізована у травні 2016 р.:

а) базувалася на міфах, гіпотезах та вигаданих фактах;

б) була ініційована і проведена у таємний спосіб без консультацій з громадськістю та експертами;

в) використовувала та продовжує використовувати негативні та стигматичні символи заради обґрунтування своєї міфології;

г) не містила достатнього обґрунтування ефективності структури управління, яка була запроваджена після ліквідації ДПтС;

г) належним чином не враховує питання пенітенціарного інспектування, що є неприпустимим на тлі скасування інституту «пенітенціарного» прокурорського нагляду.

У зв'язку з цим варто зазначити про таке:

1. Пенітенціарна реформа Мін'юсту зразка травня 2016 р. (як загалом, так і на прикладі окремих напрямів) має більш ніж достатні підстави оцінюватися критично, а іноді — надзвичайно критично;

2. Нова пенітенціарна політика Мін'юсту жодним чином не визначила свої пріоритети в обґрунтуванні *rationales for punishment*, ігноруючи явну небезпеку поєднання окремих *rationales*. Ця пенітенціарна політика нагадує вельми суперечливий популістський ідеологічний мікс, де основний фокус робиться на комунітарній теорії з інтервенційними методами. Так само ця політика не враховує досвід країн Європи та США, який є надзвичайно переконливим у своїй яскравості та іноді, на жаль, — драматичності;

3. Повна відсутність соціологічного, кримінологічного та неповнота економічно-фінансового обґрунтування пенітенціарної реформи, так само як і відсутність чіткої дорожньої карти реформування, перенасичення презентацій Мін'юсту та Плану пріоритетних дій Кабінету Міністрів України на 2016 р. (в аспекті пенітенціарної реформи) історичними помилками, ідеологізмами та популістськими штампами суттєво підірвали вкрай потрібні системі зусилля щодо реформування пенітенціарної системи, навіть ті, що дійсно спрямовані на вирішення гострих проблем;

4. На жаль, сьогодні можна дійти висновку, що процес реформування через відсутність чітких індикаторів реформ більше свідчить про реформування заради зміни структур, а не реформування заради досягнення конкретних соціально значущих показників;

5. Несподівана для багатьох працівників пенітенціарної системи ліквідація ДПтС поставила їх у стан правової невизначеності та соціальної незахищеності, свідченням чого є гостра реакція профспілкових організацій ДПтС на зазначену реформу;

6. Визначення Мін'юстом комплексної проблеми у спосіб, як це було визначено в Плані пріоритетних дій Кабінету Міністрів України на 2016 р., ще раз переконливо свідчить про домінування

популістських підходів, які базуються на викривленій інформації про історичний розвиток пенітенціарної системи та чинне законодавство. Ненауковість такого підходу є очевидною через відсутність належної уваги до напрацювань світової та європейської пенології щодо сутності ресоціалізації злочинців, трансформації реабілітаційного ідеалу, форм та методів ресоціалізації. Хибне уявлення про такі проблеми призвело до того, що до переліку орієнтирів пенітенціарної реформи потрапили ті, що насправді проблемами не є. Навпаки, окремі фактичні проблеми не були визначені як такі в проектних орієнтирах Міністерства юстиції України та Кабінету Міністрів України;

7. Ми можемо лише спостерігати швидко сповзання пенітенціарної системи до ще більшої концентрації таємності та закритості, що набуло критичних масштабів. Нині ми нічого не знаємо ані про конкретні напрями реформування (які вимагають фінансової прозорості на прикладі побудови нових слідчих ізоляторів), ані про вартість реформи загалом по країні (наприклад, в аспекті створення служби пробації або вдосконалення системи пенітенціарної реабілітації). Внаслідок цього створюється ситуація, коли «реформаторські» зусилля є прикладом тієї самої фінансової непрозорості, яка ставилася Мін'юстом у провину Державній пенітенціарній службі і яку реформатори мали на меті усунути;

8. Гострий брак соціологічного та кримінологічного обґрунтування реформи загалом та окремих напрямів зокрема може приховувати глибокі виклики питанням безпеки та реальні загрози для існування так званої «здорової в'язниці»;

9. Зайва, іноді невинуватна міфологізація пробації, неврахування зарубіжного досвіду розбудови національних систем пробації та фінансові таємниці щодо того, скільки вона коштува-

тиме (і яка саме) також становить ризик, що система пробації в Україні може перетворитися на декларацію ще до створення;

10. Створення пенітенціарних інспекцій, передбачених Правилами Мандели та Європейськими пенітенціарними правилами і закріплених в Конституції України, також перебу-

ває у стані невизначеності внаслідок фактичної заміни цього напряму реформування на штучний інститут «пенітенціарних слідчих», який сам по собі створює реальні загрози для дотримання Україною прав, передбачених статтями 2 і 3 Конвенції, а також для інших прав засуджених і персоналу пенітенціарної системи.

**Ягунов Д. В. Пенітенціарна реформа як загроза правам людини**

**Анотація.** Стаття присвячена пенітенціарній реформі в Україні, що реалізується Міністерством юстиції України з лютого 2016 р. Увага приділяється проблемним питанням реформування, які можуть негативно вплинути на стан дотримання прав людини у пенітенціарній системі, а також інституту пенітенціарних слідчих, створеного у грудні 2016 р. за ініціативою Мін'юсту. Аналізується проблема створення в Україні пенітенціарних інспекцій.

**Ключові слова:** пенітенціарна реформа, пробація, підслідність, пенітенціарні інспекції.

**Ягунов Д. В. Пенитенциарная реформа как угроза правам человека**

**Аннотация.** Статья посвящена пенитенциарной реформе в Украине, которая реализуется Министерством юстиции Украины с февраля 2016 г. Внимание уделяется проблемным вопросам реформирования, которые могут негативно повлиять на состояние соблюдения прав человека в пенитенциарной системе, а также института пенитенциарных следователей, созданного в декабре 2016 г. по инициативе Минюста. Анализируется проблема создания в Украине пенитенциарных инспекций.

**Ключевые слова:** пенитенциарная реформа, пробация, подследственность, пенитенциарные инспекции.

**Yagunov D. Penitentiary Reform as Threat to Human Rights**

**Annotation.** The article is focused on the penitentiary reform in Ukraine, which has been implementing by the Ministry of Justice since February 2016. Attention is focused on problematic issues of the reform, which can adversely affect the human rights situation within the penitentiary system. Attention is paid to the creation of prison inspection in Ukraine. Attention is also given to the investigation departments of the prison service, which had been established in December 2016 by the initiative of the Ministry of Justice of Ukraine.

**Key words:** prison reform, probation, investigative jurisdiction, prison inspections.