

## PROBLEMS OF NATIONAL PUBLIC AND PRIVATE LAW

**Дмитро Ягунов, MSc in Criminal Justice, Заслужений юрист України**

### АНАЛІТИЧНІ НОТАТКИ ЩОДО ЗАКОНУ ПРО СЛІДЧИХ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СЛУЖБИ

**Dmytro Yagunov, MSc in Criminal Justice, Honored Lawyer of Ukraine**

### ANALYTICAL NOTES ON THE LAW ON THE INVESTIGATION DEPARTMENTS OF THE PENITENTIARY SERVICE

The article is focused on the penitentiary reform in Ukraine, which has been implemented by the Ministry of Justice since February 2016. Attention is paid to the problematic issues of this reform, which can adversely affect the human rights situation in the penitentiary system.

The main focus is made on investigation departments of the Ministry of Justice of Ukraine, established in December 2016 by the initiative of the Ministry of Justice.

It is obvious that mentioned departments pose a real danger to the human rights situation in the penitentiary system of Ukraine.

Providing the prison service powers to investigate crimes committed by prison officers, which should have been transferred to the State Bureau of Investigation, raise serious doubts about objectivity, impartiality and completeness of the investigation of crimes committed in prisons and the administration of the prison system.

The article also analyzes the problem of establishing of prison inspections in Ukraine pursuant to the Constitution of Ukraine and international human rights standards.

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

Ситуація навколо ініціативи щодо створення слідчих пенітенціарної служби (тобто слідчих Міністерства юстиції України), яка Міністерством юстиції ретельно приховувалася до останнього моменту, потребує максимально широкого громадського обговорення. Адже йдеться не просто про внесення змін до статті 216 Кримінального процесуального кодексу України (КПК України), яка визначає тих, хто має повноваження здійснювати досудове розслідування.

Нагадаємо, що Законом № 1798-VIII від 21 грудня 2016 року статтю 216 Кримінального процесуального кодексу України доповнено новою частиною: «б. Слідчі органів Державної кримінально-виконавчої служби України здійснюють досудове розслідування злочинів, вчинених на території або в приміщеннях Державної кримінально-виконавчої служби України».

Думка науковців, правозахисників та практиків щодо створення пенітенціарних слідчих Міністерства юстиції є єдиною: створення інституту слідчих Міністерства юстиції є *неприпустимим*.

Особливу та вкрай потрібну принциповість з цього питання 17 січня 2017 року проявила Уповноважений Верховної Ради України з прав людини В.В.Лутковська, закликавши Міністерство юстиції України зробити очевидно потрібне для усунення цієї неприродної ініціативи в контексті так званої «пенітенціарної реформи» Міністерства юстиції України: 1) якомога швидше скасувати зміни законодавства, що стосуються надання слідчих повноважень ДКВСУ; 2) негайно зупинити створення слідчих підрозділів ДКВСУ.

Така єдність науки, практики та правозахисників мала б змусити Міністра юстиції України та його заступників, відповідальних за пенітенціарну реформу, переглянути свої позиції з цього питання. Але поки що цього не спостерігається.

Навпаки, Міністерство юстиції України активно форсує процес створення інституту слідчих пенітенціарної служби України, не зважаючи на заклики правозахисників та науковців зупинити цей процес.

Давайте спробуємо розібратися.

*Звідки? Навіщо? Кому вигідно?*

Свою думку з цього приводу ми лаконічно висловили у соціальній мережі *Facebook* одразу ж після внесення відповідних змін до статті 216 КПК України.

Ми маємо усі підстави ще більше побоюватися, адже йдеться про певну змову з метою узурпації групою осіб великого обсягу владних повноважень та встановлення тотального контролю за будь-яких рухом та навіть позитивними тенденціями у пенітенціарній системі. Йдеться про великі загрози правам людини у пенітенціарній системі.

Саме це, власне, і є метою цією статті.

Отже, згідно зі інформацією, поданою на сайті Верховної Ради України, ініціатива внесення поправок до зазначеного вище закону відходила від народних депутатів І.С. Алексєєва (реєстр. картка № 285) та А.В. Помазанова (реєстр. картка № 288).

Згодом і Міністерство юстиції України (включаючи керівництво Міністерства) повністю взяло на себе відповідальність за ініціювання та лобіювання таких законодавчих змін до КПК України в частині наділення Міністерства юстиції України слідчими функціями, а відтак – за усі правові та фактичні наслідки подібних новел у сфері пенітенціарної реформи.

31 грудня 2016 року зазначена позиція була подана на сайті Міністерства юстиції України.

Першим, чого не можна не помітити, це те, що, як на думку Міністерства юстиції України, Закон України «Про Вищу раду правосуддя» начебто був покликаний «розв'язати одвічні проблеми пенітенціарної системи».

Виникає питання: яке відношення пенітенціарна система має до Вищої ради правосуддя? За такою логікою Міністерства юстиції України, Законом України «Про Вищу раду правосуддя» з таким же успіхом можна було вносити зміни до законодавства про надра та про розвиток сільського господарства.

Тим не менш, як на офіційну думку Міністерства юстиції України, саме створення слідчих підрозділів Міністерства юстиції України дозволить *«навести порядок у тюрмах»*.

Чесно, не можна зрозуміти такого формулювання проблеми: як пенітенціарна служба жила до цього? І як Міністр юстиції України «наводив порядок у тюрмах» упродовж останніх трьох років, будучи прямо й безпосередньо відповідальним за формування кримінально-виконавчої політики у цій країні?

Далі.

Міністерство юстиції України пише про *«слідчий цивільний підрозділ»*. Уявимо собі *«слідчий цивільний підрозділ СБУ»* або *«слідчий цивільний підрозділ НАБУ»*.

Далі.

Міністерство юстиції України з притаманною для нього помпезною величчю пише про *«зобов'язання з метою наведення ладу та встановлення справедливості в закладах відбування покарань»*. Після цих слів стає страшно від уявлень про обсяги пенітенціарної злочинності, якщо у Міністерства юстиції України нарешті увірвався терпець і виникла нагальна потреба *«навести лад та встановити справедливість у закладах відбування покарань»*. Отже, останні три роки, *«ладу та справедливості у закладах відбування покарань, виявляється, не було?»*

В цілому, гадаю, вже існує більш ніж нагальна потреба у виданні тлумачного словника термінів Міністерства юстиції України у сфері пенітенціарної реформи, адже із самого початку оголошення пенітенціарної реформи керівники Міністерства юстиції України вирішили штовхати *«реформу»* за допомогою вельми витонченого та практично орієнтованого категорійного апарату: *«рабовласницька праця», «гулагівське минуле», «гулагівські методи роботи», «кати-пенітенціарії»* тощо.

На цьому ж етапі Міністерство юстиції України не залишає уважного читача постів офіційного сайту Міністерства юстиції України та надає змогу насолодитися новими категоріями, що впроваджуються до науково-практичного обігу: *«оперативна реакція на злочини в межах системи», «установи, які мають відношення до системи», «розуміння ув'язненими та адміністрацією колоній невідворотності покарання», «заклади утримання ув'язнених», «наступний злочин», «подальші рецидиви», «психологія поведінки ув'язнених»*.

За інформацією Міністерства юстиції України, пенітенціарні слідчі підрозділи будуть сформовані протягом січня – лютого 2017 року. І це на фоні того, що Міністерство юстиції України ледве-ледве *«перетравило»* конкурси на посади керівників міжрегіональних управлінь

пенітенціарної служби (МРУ), і навіть до цього часу «перетравлює». Південне МРУ до цього часу перебуває без керівника внаслідок політичних та економічних апетитів окремих осіб та гострої «економічної» конкуренції.

І це на фоні того, що у пенітенціарних установах існує просто шалений некомплект людей. В слідчих ізоляторах на зміну іноді ледве виходить третина людей.

І замість того, щоб запросити на роботу вкрай потрібних працівників ланки молодших інспекторів, які б забезпечували хоча б мінімальні вимоги динамічної безпеки, створивши більш привабливі умови їх праці та надавши більшу зарплатню, Міністерство юстиції України декларує створення штату слідчих з великими окладами та соціальними гарантіями, які природно притаманні посадам слідчих у будь-якому слідчому підрозділі будь-якого відомства.

На жаль, керівництво Міністерства юстиції України не подумало про те, як будуть ставитися молодші інспектори до таких ініціатив.

Так само керівництво Міністерства юстиції України не подумало, що це може надати ще більший імпульс обсягам корупції

Далі.

Обґрунтовуючи потребу у слідчих підрозділах Міністерство юстиції України, останнє зазначає, що *«реальна кількість випадків катувань в установах відбування покарань продовжує залишатися невідомою»*.

Проте можна наголосити: в Україні ніколи не було відкритої для суспільства статистики катувань у пенітенціарній системі, так само як і будь-якої іншої статистики, а після пенітенціарної «реформи» і без того тонесенький струмочок статистичних даних, який виливався з ДПтСУ, зовсім пересох.

Тепер перейдемо до аналізу самого закону, яким було внесено зміни до статті 216 КПК України.

Можна припустити, що розробкою та лобіюванням зазначеного проекту опікувався Департамент організаційного забезпечення діяльності служб кримінально-виконавчої служби Міністерства юстиції України. Іншими словами, зазначені поправки є результатом *можливого* впливу з боку Генеральної прокуратури, яка, як це здається, намагається придумати ну хоч будь-які альтернативи на заміну «пенітенціарного» нагляду, який від прокуратури відібрали за Конституцією України з огляду на міжнародні та європейські стандарти.

Моя громадянська та наукова позиція з цього питання є наступною.

Передусім давайте просто прислухаємося до словосполучення «пенітенціарні слідчі» (у нашому випадку, «слідчі Міністерства юстиції»). Чи не викликає у вас це словосполучення здивування, непорозуміння та неприйняття? Саме по собі. Без занурення до глибокого правового аналізу.

Особисто для мене воно є неприйнятним навіть крізь призму понятійного апарату як такого. Слідчі пенітенціарної служби? Що далі? Слідчі архівної служби? Слідчі виконавчої служби? В останньому випадку це також буде більш ніж слушним, адже у сфері приватної виконавчої діяльності можна прогнозувати велику кількість зловживань. Звучить дивно, проте логіка Міністерства юстиції України є саме такою.

Давайте назвемо речі своїми іменами. Напевне, ну дуже закортілося Міністерству юстиції України мати своїх *кишенькових* слідчих. Ну чому поліція, прокуратура (ДБР), СБУ, податківці та НАБУ мають слідчий апарат, а ми, цивільні чиновники *від юстиції*, своїх слідчих не маємо? Ну дійсно, чому? Чому ми дозволяємо якимось там *«варягам»* лізти у свої справи?

Такому недопустимому стану справ й було покладено край завдяки цьому прогресивному закону.

Можна нагадати, що проект *Закону України «Про пенітенціарну систему»*, який розроблявся робочою групою на чолі з першим заступником Міністра юстиції України, здається, усі забули. Між тим у цьому проекті Закону, який розроблявся таємно та законспіровано, передбачалося покласти функцію оперативно-розшукової діяльності у пенітенціарних установах на територіальні органи Національної поліції України.

Беручи це до уваги, я свого часу надіслав листа до Національної поліції України з питаннями, чи хоче (може, бажає) Національна поліція України перебрати на себе цю функцію. Національна поліція України відповіла, що про такі ініціативи Міністерства юстиції України їй взагалі не відомо, а тому перебрати функцію оперативно-розшукової діяльності в пенітенціарних установах ніхто не збирається.

Тому, можливо, Міністерство юстиції України й вирішило надати імпульсу такій «реформі», проте у зворотному напрямку, не лише залишивши функцію оперативно-розшукової діяльності у пенітенціарних установах за Міністерством юстиції України, проте й на додаток посиливши таку функцію з одночасним створенням інституту пенітенціарних слідчих Міністерство юстиції України.

Створення інституту слідчих Міністерства юстиції України означає створення власної охоранки, свого роду такої собі «*опричьнини від юстиції*». Хіба сам центральний апарат Міністерства юстиції України та його відповідні «*приміщення*» не буде частиною «*пенітенціарної системи*», яка на майбутнє відгородиться від суспільства та інших правоохоронних органів залізною стіною своїх слідчих та оперативних працівників, які будуть виконувати накази (теоретично не завжди законні) самого Міністра юстиції України та й виключно Міністра юстиції України (або його заступників)?

Наділення Міністерства юстиції України функціями правоохоронного органу є проявом крайньої, якщо не сказати *тотальної* мілітаризації. Це звело нанівець навіть ті декларації керівництва Міністерства юстиції України (я не кажу про дії, яких насправді й не було) щодо демілітаризації пенітенціарної системи.

Пояснення Міністерства юстиції України щодо доцільності створення слідчих *юстиції*, опубліковане майже таємно 31 грудня 2016 року, коли усі готувалися до новорічних свят, особисто мене не здивувало.

Для мене це був ще один приклад цілеспрямованої політики Міністерства юстиції у напрямку до ще *більшого занурення пенітенціарної системи до таємності та законспірованості*. Причому це відбувається на фоні величезної кількості інтерв'ю, відеопрезентацій, відеороликів про «реформу» пенітенціарної системи, які здебільшого мають однаковий зміст та лише ховають у тумані слів конкретні ідеї та дії.

Внаслідок створення інституту *пенітенціарних слідчих* Міністерства юстиції України останнє у самий банальний спосіб «вбило» концепцію *пенітенціарних інспекцій*, якою Рада Європи опікувалася упродовж останніх двох років.

Міністерству юстиції України було створено усі умови для того, щоб ліквідувати численні атавізми радянського часу у вигляді прокурорського нагляду за пенітенціарними установами. Міністерству юстиції України було запропоновано готовий рецепт та механізм, який відповідає і сучасним європейським стандартам, і оонівським правилам, а головне – сучасним українським реаліям та потребам пенітенціарної системи.

Проте все це було Міністерством юстиції України або проігнороване, або відхилено як непотрібне.

Так, *відділ інспектування* Міністерства юстиції України ще не запрацював, не зважаючи на найгострішу потребу розвитку саме цього напрямку діяльності (навіть прізвище керівника пенітенціарної інспекції на сайті Міністерства юстиції України до цього часу не вказане).

Не можна також не згадати той скандал, який супроводжував призначення на цю важливу посаду (йдеться про *першу спробу* призначення кандидата на посаду керівника відділу інспектування всупереч рекомендацій міжнародних організацій).

Іншими словами, подальший розвиток корумпованої за своєї природою ідеї *пенітенціарних слідчих* Міністерства юстиції України відбувається за рахунок саботажу концепції *пенітенціарних інспекцій*, які вкрай потрібні вітчизняній пенітенціарній системі.

Замість того, що кинути усі сили на створення дієвого механізму інспектування, Міністерство юстиції України, фактично проваливши задекларовані конкурси по посади, маючи тотальний некомплект бажаючих працювати в пенітенціарній системі, потрібні ресурси чомусь використовує у тій сфері, саме існування якої суперечить міжнародним стандартам, потребам, логіці та ще багато чому.

Влади ніколи не буває багато. З огляду на вже задекларовані та реалізовані апетити Міністерства юстиції України можна з великою долею ймовірності очікувати майбутні законопроекти щодо збільшення повноважень самих пенітенціарних слідчих та оперативних працівників Міністерства юстиції України.

Тому нам дуже шкода самих засуджених та ув'язнених, які дійсно повірили у те, що було представлено як «*пенітенціарна реформа*», і, як наслідок, були обмануті. На заміну «злому» оперу та більш-менш «доброму» прокурору прийшли той саме опер, але в же у супроводі пенітенціарного слідчого. Прийшли вже без прокурора (на перспективу). При цьому пенітенціарна інспекція буде як маргінал буде посідати останнє місце в системі акторів, які мають бути фундаментом пенітенціарної

системи сучасної демократичної держави та захисту прав засуджених та персоналу пенітенціарної системи.

Виникає також й наступне питання: чи будуть розповсюджуватися повноваження слідчих Міністерства юстиції України на діяльність *служб пробації*? Гадаю, що так. Відтак виникає безліч питань щодо розмежування компетенції слідчих юстиції та слідчих поліції. Проте Міністерством юстиції України це навіть не обговорюється.

Тепер щодо «міжнародних стандартів» та «міжнародного досвіду», на яких Міністерство юстиції України наголошувало в обґрунтування цієї законодавчої новели, водночас уникаючи посилань на конкретні приклади.

Є такий документ, який називається Європейські пенітенціарні (в'язничні) правила. Документ, який чиновники Міністерства юстиції України, не взяли до уваги. Адже, якщо б вони знали та читали цей документ, то знали б наступне.

Так, Європейські пенітенціарні (в'язничні) правила містять мало прямих заборон. Проте серед цієї мінімальної кількості заборон (або, краще сказати, рекомендацій не робити щось) є надзвичайно імперативна рекомендація щодо підпорядкування пенітенціарних установ у країнах-членах Ради Європи.

Так, відповідно до Правила 71, за пенітенціарні установи повинні відповідати органи державної влади, не підпорядковані військовому відомству, поліції або карного розшуку.

Це означає не лише, що Міністерство оборони України, Національна поліція України, Служба безпеки України або інші поліцейські за своєю природою структури *не* можуть мати у підпорядкуванні пенітенціарні установи.

Цей стандарт означає також наступне: для органу державної влади, відповідального за пенітенціарну систему, є *неприпустимим* мати у безпосередньому підпорядкуванні вузькопрофільні військові підрозділи, поліцейські підрозділи та підрозділи карного розшуку. Це повною мірою стосується і слідчих підрозділів (з огляду на європейське тлумачення поняття «*поліцейський*»).

Є інший міжнародний стандарт (наразі оонівський), який називається Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, де надається визначення поняттю «посадова особа з підтримання правопорядку». Це поняття включає «посадових осіб ..., які мають поліцейські повноваження (особливо повноваження із затримання правопорушників»).

Ключовим є те, що слідчі Міністерства юстиції України будуть саме *поліцейськими* в розумінні як оонівських, так європейських стандартів. І цього Міністерство юстиції України аж ніяк навіть не приховує, говорячи про необхідність «*надання Мін'юсту функцій правоохоронного органу*».

### **ВИСНОВОК.**

Підсумовуючи викладене вище, можна впевнено сказати: створення інституту пенітенціарних слідчих Міністерства юстиції України суперечить логіці, а також оонівським та європейським стандартам.

Ми маємо обґрунтовані побоювання, що цей інститут суттєво нашкодить пенітенціарній системі та усім спробам реформування цієї системи.

Ця законодавча новела є *штучно вигаданою й неприродною* спробою захопити більший обсяг влади у пенітенціарній системі на шкоду реальним інтересам реформування пенітенціарної системи та усіх осіб, які мак чи інакше мають відношення до цієї системи.

Висновок є очевидним: необхідно негайно внести зміни до статті 216 КПК України, якими повернути її до редакції, яка існувала до цієї спроби Міністерства юстиції України мати власний каральний орган – слідчу та оперативно-розшукову пенітенціарну поліцію.