

PROBLEMS OF NATIONAL PUBLIC AND PRIVATE LAW

Дмитро Ягунов

MSSc in Criminal Justice

ПЕНІТЕНЦІАРНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ (2015-2019): РЕЗУЛЬТАТИ, ВИКЛИКИ ТА ПОРЯДОК ДЕННИЙ НОВОЇ РЕФОРМИ

Dmytro Yagunov

MSSc in Criminal Justice

PENITENTIARY POLICY IN UKRAINE (2015-2019): RESULTS, CHALLENGES AND AGENDA FOR A NEW REFORM

The article is devoted to problems of public administration of the penitentiary system of Ukraine and the results of penitentiary reform, which has been implemented since 2015. Attention is paid to the issues of effectiveness in the main areas of penitentiary reform, which were identified by the Ministry of Justice of Ukraine (effectiveness and effectiveness of the policy, changing the model of public administration of the penitentiary system, construction of new penitentiary institutions, the creation of penitentiary inspections, establishment of a probation service, etc.). The article contains an analysis of the causes of the spread of such a phenomenon as massive disturbances in penitentiary institutions. The article also focuses on the results of implementing the institution of penitentiary investigators into the national criminal justice system. The author presents a list of negative components of penitentiary reform and proposes an agenda for the future penitentiary reform, aimed at eliminating numerous errors of previous reform steps.

Keywords: penitentiary system, penitentiary policy, the Ministry of Justice of Ukraine, the State Penitentiary Service of Ukraine, the Administration of the State Criminal-Execution Service of Ukraine, penitentiary institutions, probation, penitentiary inspections, rehabilitation paradigm, Draft Law "On Penitentiary System", building of new pre-trial prisons, violence and mass disturbances in penitentiary institutions, penitentiary investigators of the Ministry of Justice of Ukraine, efficiency and effectiveness of the Ukrainian penitentiary policy, crisis of public administration of the penitentiary system.

Стаття присвячена проблемам державного управління пенітенціарною системою України та результатам пенітенціарної реформи, що реалізується з 2015 року. Увагу приділено питанням результативності за основними напрямками пенітенціарної реформи, які були визначені Міністерством юстиції України (ефективність та результативність політики, зміна моделі державного управління пенітенціарною системою, будівництво нових пенітенціарних установ, створення пенітенціарних інспекцій, створення служби пробації тощо). Стаття містить аналіз причин поширення такого негативного явища, як масові заворушення у пенітенціарних установах. Стаття також сфокусована на результатах запровадження до національної системи кримінальної юстиції інституту пенітенціарних слідчих. Автор пропонує перелік негативних складових пенітенціарної реформи та пропонує порядок денний наступної пенітенціарної реформи, спрямованої на усунення численних помилок попередніх реформаторських кроків.

Ключові слова: пенітенціарна система, пенітенціарна політика, Міністерство юстиції України, Державна пенітенціарна служба України, Адміністрація Державної кримінально-виконавчої служби України, установи виконання покарань, пробація, пенітенціарні інспекції, реабілітаційна парадигма,

проект Закону «Про пенітенціарну систему», будівництво нових слідчих ізоляторів, насильство та масові заворушення у пенітенціарних установах, пенітенціарні слідчі, результативність та ефективність пенітенціарної політики, криза державного управління пенітенціарною системою України.

Вступ

Проїшли майже п'ять років як в Україні була задекларована та почала впроваджуватися нова пенітенціарна реформа, яка ставила на меті «знести» стару «радянську» «виправно-трудова систему» та замінити її на відкриту для суспільства пенітенціарну систему, побудовану за світовими та європейськими стандартами.

Гадаємо, що існує нагальна потреба провести аналіз результатів такої реформи для ключових акторів (суспільство, потерпілі, ув'язнені та засуджені, пенітенціарна служба, інші елементи системи кримінальної юстиції, інші зацікавлені актори).

Персональна відповідальність за реформу

Відповідальним за розробку та реалізацію політики у сфері виконання покарань та пробації у нашій державі є Міністр юстиції України.

Йдеться про сферу політичної та юридичної відповідальності Міністра юстиції України Петренка П.Д.

Водночас тривалий час пенітенціарну політику фактично одноособово розробляла та впроваджувала запроваджувала Перший заступник Міністра Севостьянова Н.І., а у подальшому – заступник Міністра Чернишов Д.В.

Відтак сфера політичної та юридичної відповідальності за стан функціонування пенітенціарної системи та результати впровадження пенітенціарної політики упродовж останніх п'яти років була та залишається *розмитою* між різними чиновниками, кожен з яких чи навряд буде брати на себе таку відповідальність через вельми суперечливі успіхи такого реформування, так само як і через низку питань щодо ефективності та результативності пенітенціарної реформи зразка 2015-2019 років.

Концептуальні нариси пенітенціарної реформи

Пенітенціарна реформа в Україні розпочалася Міністерством юстиції України (надалі – МЮ України) без кримінологічно та соціологічно обґрунтованої концепції з чітко та коректно визначеними пріоритетами. Той факт, що Концепція реформування пенітенціарної системи була підготовлена та опублікована лише у вересні 2017 р. (розпорядження КМУ від 13.09.2017 № 654-р), і то здебільшого під грифом «*для службового користування*», говорить сам за себе.

Нова пенітенціарна реформа була пов'язана з *ліквідацією* більш-менш сталої управлінської структури – Державної пенітенціарної служби України (надалі – ДПтСУ) з подальшим перекладанням функцій з реалізації пенітенціарної політики безпосередньо на *центральний апарат МЮ України*.

Реформатори фактично задекларували популістське гасло, що успіх реформування пов'язаний, мовляв, передусім зі *змінами структури державного управління пенітенціарною системою*. Фактично йшлося про те, що, мовляв, лише радикальна зміна управлінської структури та відповідних назв має змінити фактичний стиль державного управління пенітенціарною системою.

Відповідно у 2016 році було проведено ліквідацію ДПтСУ з передачею її функцій безпосередньо до *центрального апарату Міністерства юстиції України*.

Декларації МЮ України, що покладалася в основу пенітенціарної реформи, були та залишаються непрофесійними, перенасиченими вульгарними та історично спотвореними прикладами з «гулагівського минулого» та численними популістськими фантазмами («кробовласницька праця», «гулагівські методи роботи», «кати-пенітенціарії» тощо).

Пенітенціарна реформа не була забезпечена будь-якою ґрунтовною концепцією, заснованою на певній педологічній теорії. Замість цього суспільство було насичено *деклараціями* та *гаслами*, які не мали нічого спільного з реальністю. *Не* було ідентифіковано проблеми пенітенціарної системи України. *Не* було визначено конкретні шляхи їх вирішення. *Не* було визначено, хто буде відповідати за ті чи інші напрямки реформування. *Не* було визначено кінцеву мету пенітенціарного реформування. *Не* було проаналізовано питання фінансування реформи. *Не* було надано оцінку співвідношення між вигодами від реформи та витратами на реформу.

Тим не менш, політикум та баланс сил в парламенті дозволили запустити це небезпечне *стратегічне* «реформаторське» чудовисько. Таких чудовиськ (проте вже *тактичного рівня*), як засвідчить час, буде багато.

Не минуло багато часу, і вже 13.09.2017 Уряд знову створив те, чим фактично була ДПтСУ, проте під іншою назвою, – відновив ДКВС України.

Постає логічне питання: чи дійсно існувала потреба у тотальній зміні організаційно-функціональної структури державного управління пенітенціарною системою, щоб через доволі короткий проміжок часу фактично повернутися до такої ж самої структури?

Гадаємо, що відповідь є негативною.

Питання ефективності пенітенціарної реформи

Іншим базовим питанням, на яке має бути надана відповідь, є наступне: чи була пенітенціарна реформа *економічно обгрунтованою* та *фінансово прозорою* з огляду на витрати, які було понесено як на початку реформи, так і в подальшому?

Передусім зауважимо, що будь-якої фінансової звітності щодо результатів реформування та витрат на таку реформу МЮ України до цього часу так і не *надало*. Проте варто нагадати, що влітку 2017 року Рахункова палата оприлюднила свій висновок щодо ефективності діяльності МЮ України у сфері пенітенціарного реформування.

Якщо коротко, то її *висновки* можна сформулювати наступним чином:

1. Пенітенціарна реформа Петренка – Севостьянової не *мала плану дій*, який би визначав цілі, завдання та пріоритетні напрями реформування з належним фінансово-економічним обгрунтуванням.

2. На момент ліквідації ДПтСУ не *були визначені* ані мета, ані цілі, ані завдання реформи.

3. Мета пенітенціарної реформи була визначена *після ліквідації ДПтСУ*.

4. Був *відсутній* документ або план, який би містив обгрунтування заходів і завдань пенітенціарної реформи з відповідними фінансово-економічними розрахунками та строками виконання.

5. Реформа була спрямована на *централізацію* структурної побудови, а не на удосконалення пенітенціарної системи.

6. Ліквідувавши ДПтСУ як орган управління, МЮ України утворив у своєму складі низку самостійних структурних підрозділів, чим *розхитав систему державного управління пенітенціарною системою*. Це створило ризики *розбалансованості системи управління та дестабілізації обстановки* в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах (що, як засвідчив час, не було, на жаль, порожнім звуком).

Проект Закону «Про пенітенціарну систему»

Говорячи про стратегічні кроки у сфері реформування пенітенціарної системи необхідно згадати і проект Закону «Про пенітенціарну систему» від 24.11.2017.

З організаційної точки зору треба зауважити, що від розробки проекту Закону МЮ України фактично самоусунулося, перекинувши цей обов'язок на громадські організації, науковців, активістів та відповідний профільний підкомітет Верховної Ради України.

Щодо змістовного аспекту проблеми, то станом на сьогодні актуальність цього проекту під великим питанням, у тому числі через вкрай пасивну позицію самого МЮ України щодо лобювання цього продукту.

До того ж варто зауважити на вельми дискусійних моментах цього проекту Закону, які суперечать Конституції України та міжнародним стандартам у сфері виконання покарань (див. наприклад, положення проекту цього ж Закону щодо *пенітенціарних інспекцій* або, наприклад, щодо *нагляду незрозумілої природи*, від якого (здається, що за радянської традицією) розробники проекту Закону не знайшли сил відійти).

Будівництво нових слідчих ізоляторів

Одним з напрямків пенітенціарної реформи було анонсовано створення нових слідчих ізоляторів замість старих, побудованих ще у XIX столітті.

Першим під цю хвилю реформування потрапив слідчий ізолятор у м. Чернівці (розпорядження КМУ від 07.10.2015 № 1066-р). Слідчий ізолятор було ліквідовано. Водночас МЮ України отримало

завдання у двомісячний строк внести пропозиції щодо доцільності перенесення за межі м. Києва, Львова, Одеси і Хмельницького слідчих ізоляторів та установ виконання покарань.

МЮ України також отримав завдання у тримісячний строк внести пропозиції щодо шляхів та джерел фінансування будівництва сучасних європейських слідчих ізоляторів та установ виконання покарань, зокрема шляхом проведення відкритих конкурсів із залучення приватних партнерів у рамках реалізації засад державно-приватного партнерства.

03.02.2017 МЮ України оголосив про готовність розглянути пропозиції про здійснення державно-приватного партнерства осіб, які відповідно до Закону України «Про державно-приватне партнерство» можуть бути приватними партнерами щодо проекту «Будівництво нового Львівського слідчого ізолятора та лікарні».

15.08.2018 МЮ України за повідомленнями ЗМІ начебто навіть отримало пропозицію інвестора щодо будівництва нового слідчого ізолятора у Львові. Проте вже на початку січня 2019 року Чернишов Д.В. повідомив, що жоден з інвесторів «не подав пропозиції».

На цьому задекларовані МЮ України успіхи у сфері державно-приватного партнерства закінчилися.

Ідея державно-приватного партнерства була (та залишається) надзвичайно привабливою та яскравою в теорії, проте задекларовані реформаторські гасла Міністра юстиції та його заступників розбилися на рифах економічних законів.

Проте й навіть до економічних законів можна було не занурюватися, щоб відповісти на концептуальне питання: а чи може дозволити держава побудувати нову сучасну в'язницю в умовах війни та постреволюційної економічної кризи?

Тим більше, що нова в'язниця, яка, за словами керівників МЮ України, начебто мало коштувати в Україні 9-14 млн. доларів, у західних країнах коштує 250-450 млн. доларів.

Саме цю принципову деталь потрібно подати як головний аргумент будь-якої дискусії про те, чи можлива сьогодні в Україні побудова нової сучасної в'язниці, якою б гострою потреба у такій в'язниці не була.

Проте натомість керівники МЮ України потонули в численних яскравих виступах про те, як ось-ось прийде певний (!) «західний інвестор», який із великим задоволенням побудує в Києві, Коцюбинському, Одесі, Львові або в інших містах або місцевостях новий сучасний слідчий ізолятор з відповідною інфраструктурою та умовами безпеки, отримавши взамін за років так десять відповідну земельну ділянку у центрі якоеь великого міста для побудови бізнес-центру та/або парку розваг.

Західний інвестор не прийшов та чи навряд прийде з огляду на нові політичні реалії після виборів Президента України та в очікуванні парламентських виборів.

Наразі МЮ України зберігає з цього приводу абсолютне мовчання. Так, заступник Міністра Чернишов Д.В., підсумовуючи результати роботи станом на лютий 2019 року, констатував, що МЮ України повернулося знову до ідеї проведення ремонтів у старих установах, а не розбудови нових слідчих ізоляторів.

Відтак можна констатувати абсолютний провал цього напрямку реформування в силу простої констатації, що за 5 років цей проект навіть не було фактично розпочато.

Насильство та масові заворушення у пенітенціарних установах

Не зважаючи на задекларовану відкритість та прозорість пенітенціарної системи, остання п'ятирічка ознаменувалася хвилею небачених раніше масових заворушень та випадків насильства у пенітенціарних установах. Гадаємо, що інакше й не могло бути в силу цілеспрямованого розбалансування управління пенітенціарною системою та покладання управління на осіб з явно недостатнім досвідом управлінської роботи у зазначеній сфері.

Ось далеко не повний перелік найбільш резонансних подій в українських пенітенціарних установах, що мали місце під час проведення реформування:

10.03.2015 – побиття двох ув'язнених співробітниками Одеського слідчого ізолятору;

10.06.2015 – спроба захоплення ув'язненими у заручники співробітника Одеського слідчого ізолятору;

03.06.2016 – масове заворушення у Кіровоградській виправній колонії №6;

20.06.2016 – заворушення в Ірпінському виправному центрі № 132;

17.08.2017 – вбивство ув'язненим співробітницею Одеського слідчого ізолятору;

18.08.2017 – співробітники Одеського слідчого ізолятору здійснили масове побиття ув'язнених;
22.01.2018 – 05.02.2018 – протести та голодування засуджених у Замковій виправній колонії;
14.07.2018 – самогубство в Чернігівському слідчому ізоляторі;
17.07.2018 – втеча з Одеської виправної колонії № 51 двох засуджених;
04.08.2018 – спроба самогубства ув'язненим Одеського слідчого ізолятору;
09.08.2018 – бунт «Торнадо» у Київському слідчому ізоляторі;
22.08.2018 – затримання співробітника Одеського слідчого ізолятору при спробі принести наркотики до установи;
01.09.2018 – затримання двох співробітників Київського слідчого ізолятору при спробі принести до установи наркотики;
03.09.2018 – заворушення у Маріупольському слідчому ізоляторі;
04.12.2018 – самогубство в Одеській колонії №51;
04.12.2018 – самогубство в Одеському слідчому ізоляторі;
02.03.2019 – затримання заступника начальника Одеського слідчого ізолятора та ще одного офіцера за підозрою у системній корупції в установі;
28.04.2019 – масова непокора ув'язнених Черкаської виправної колонії № 62 (12 ув'язнених побили чотирьох співробітників);
27.05.2019 – бунт засуджених Південної виправної колонії № 51, що супроводжувався підпалом будівлі установи, автомобілів та обладнання.

Питання полягає не тільки і не стільки у кількості інцидентів, їх характері, обсягах та наслідках, хоча характер, обсяги та наслідки також мають значення.

Так, вперше в Україні було прийняте рішення про закриття колонії в результаті бунту та спалення приміщень та обладнання (Південна виправна колонія № 51), хоча окремі джерела обґрунтовано вказують на використання бунту як приводу для банального звільнення землі у корупційний спосіб під нові будови у престижному районі м. Одеса.

Основне питання полягає в тому, що МЮ України за п'ять років будь-якої об'єктивної оцінки будь-якому з інцидентів не надало та не оприлюднило будь-яких висновків службового розслідування за жодним з інцидентів.

Між тим, нормою є те, що будь-який бунт або масове заворушення має супроводжуватися оприлюдненням урядового висновку про причини та результати розслідування, а також про вжити заходи, якщо пенітенціарна система проголошує себе відкритою та прозорою.

У цьому контексті слушним буде згадати Мішеля Фуко: «В останні роки в усьому світі відбулися тюремні бунти. В їх цілях, гаслах, у тому, як вони розвивалися, було, безсумнівно, щось парадоксальне. Бунти проти всього стану фізичного примітивізму: проти холоду, задухи та скупченості, проти застарілих приміщень, голоду та побиття. Але були також бунти проти зразкових в'язниць, транквілізаторів, ізоляції, медичного обслуговування, виховання. Чи були це бунти, що переслідують чисто матеріальні цілі? Або суперечливі бунти: проти застарілості та занепаду, проте й проти зручностей, проти наглядців, але й проти психіатрів? ... Протестували не проти занадто примітивної або занадто антисанітарної, занадто відсталого або занадто досконалої тюремної обстановки. Протестували проти самого матеріального існування в'язниці як інструменту та вектору влади; проти всієї технології влади над тілом, яку технології «душі» – здійснюваної вихователями, психологами та психіатрами – не вдається ні замаскувати, ні компенсувати з тієї простої причини, що сама вона є одним з її знарядь».

У своєму пості від 30.06.2019 в мережі Facebook заступник міністра Чернишов Д.В. зазначив, що «*всі надумані причини, начебто поганих умов і жахливої їжі, не більше, ніж вигадане пояснення своїм діям*». Користуючись згаданим вище поясненням Мішеля Фуко, чи можна собі уявити, що бунт у Південній виправній колонії № 51 був бунтом проти зразкових умов?

Гадаю, що заступник Міністра *помиляється*.

Говорячи про останні бунти у пенітенціарних установах України, варто наголосити, що головною проблемою був та залишається той саме *популістський підхід до управління пенітенціарною системою*, який приховує корупційну складову в структурі державного управління пенітенціарною системою. Наявність такої кількості бунтів та інших інцидентів в українських пенітенціарних установах є *червоною картою* для МЮ України. Дуже шкода, що МЮ України не лише уникає аналізу причин та наслідків бунтів в українських пенітенціарних установах.

Керівник пенітенціарної системи у своєму пості піддав негативній оцінці «організаторів бунту» та усіх інших, хто підняв питання про причини такого бунту. При цьому жодного слова не було про *причини та наслідки* такого бунту. Проте причини, як ми вважаємо, пов'язані з *патологією пенітенціарного адміністрування*, до стану якої призвели неефективні реформаторські кроки.

Впровадження концепції пробації

Ще одним з найбільш яскравих та певною мірою вдалих реформаторських проектів була, звичайно, пробація.

Пробація, варто передусім наголосити, не (!) може бути невдалим проектом в принципі. Пробація – це відверто яскравий *соціальний проект*, який за будь-яких обставин є привабливішим за в'язничні проекти, сфокусовані на реабілітації злочинців.

Станом на сьогодні відомі всі *теоретичні* переваги пробації перед ув'язненням, причому використання слова «*теоретичні*» аж ніяк не принижує практичного значення цього інституту для багатьох людей, які стали злочинцями внаслідок збігу обставин та дійсно потребують соціальних послуг.

Проте подальше впровадження цього інституту в Україні стало здійснюватися через певне (якщо не суттєве) *зловживання ідеєю пробації*.

Так, замість сучасного науково обґрунтованого впровадження концепції пробації в Україні упродовж останніх п'яти років має місце достатньо значний *популізм* у вигляді систематичного та регулярного «переживання» тези, що «пробація краще за в'язницю», «пробація дешевша за ув'язнення» і подібних аргументів. Аргументів здебільшого *правдивих*, але станом на сьогодні явно *недостатніх*.

Керівництво МЮ України у численних, та однакових по суті виступах та інтерв'ю продовжує вихвалити пробацію за допомогою вже *традиційних*, проте «затертих» аргументів: 1) зниження в'язничного населення та, відповідно, зниження навантаження на «закриту» частину пенітенціарної системи; 2) відсутність соціального виключення злочинців; 3) менша грошова вартість пробації порівняно з позбавленням волі у будь-яких формах.

Власне саме про це йдеться на офіційному сайті вітчизняної служби пробації.

Проте проблема полягає, що ці «*істини*» (як на думку керівництва МЮ України) є такими щонайменше 200 років, а тому доведення не потребують.

Натомість системі потрібне *динамічне продовження концепції*.

Система пробації потребує чітких даних та детальної інформації.

Наскільки, власне, краще?

Наскільки, власне, дешевше?

На жаль, за п'ять років МЮ України відповідей на ці важливі, складні, проте вкрай потрібні питання так і не надало.

Сьогодні назрів щось на кшталт «бунту» проти пробації. Однак наголосимо: «бунту» проти тієї абстрактної *популістської та декларативної* пробації, якою МЮ України невпинно насичує громадськість, наукове середовище, практичну діяльність та навчальний процес.

На окрему увагу заслуговує й питання *показників рецидиву* після перебування під наглядом служби пробації.

Так, загальновідомим є те, що такий показник складає, як на глибоке та систематичне переконання МЮ України, від 0,9% до 2%, що автоматично ставить Україну на перше місце у світі за показниками ефективності служби пробації (особливо беручи до уваги, що такий показник в інших країнах Європи та Північної Америки складає від 20% до 60%). Відповідно такий стан справ не може не викликати посмішку у західних практиків пробації, коли вони відвідують Україну та чують подібні легенди.

Яких-небудь офіційних статистичних даних щодо рівня рецидиву осіб, які перебувають та перебували на обліках вітчизняної служби пробації, на жаль, не *існує* до цього часу. Проте існують численні виступи та інтерв'ю керівників МЮ України та системи пробації, де на першому місці стоять міфічні «*два відсотки*»:

10.02.2016 – рецидив становить 4% (презентація МЮ України);

24.05.2017 – рецидив становить 2% (Севостьянова Н.);

24.05.2017 – рецидив становить 2% (Чернишов Д.);

18.06.2017 – рецидив становить 1% (Севостьянова Н.);

18.07.2017 – рецидив дітей становить 1% (прес-конференція МЮ України);

18.07.2017 – рецидив становить 2% (Чернишов Д.);

13.09.2017 – рецидив не перевищує 2% (Севостьянова Н.);

14.09.2017 – рецидив становить 2% (Чернишов Д.);

15.09.2017 – рецидив становить 2% (Чернишов Д.);

09.04.2018 – рецидив дорослих складає 1,2% і 0,9% неповнолітніх (Яковець І.).

За інформацією МЮ України в мережі *Facebook*, «з початку 2018 року лише 29 неповнолітніх суб'єктів пробації вчинили повторні злочини під час перебування на обліку, що становить 1,5% від загальної кількості засуджених підлітків. Рівень рецидивної злочинності серед неповнолітніх, які перебували на обліку уповноважених органів з питань пробації за підсумками 2016 року становив 2,6 %, а в 2017 – 2,4 %».

Тому виникає закономірне, на наш погляд, запитання: навіщо ж нам «їх» (тобто європейська) пробація з такими (!) показниками рецидиву, якщо у «нас» він у декілька разів менше?

Можна сподіватися, що найближчим часом МЮ України нарешті «виросте» з «дитячих штанців» щодо оцінки пробації як інструменту захисту суспільства з одночасним наданням більшої прагматичності цьому інституту.

Реабілітаційна парадигма на сучасному етапі

Наступним пунктом порядку денного, вважаємо, є логічне продовження того, що впливає з концепції пробації, а саме про реабілітаційну парадигму як таку.

Зарубіжна пеналогія за останні декілька десятиліть сформулювала низку важливих висновків, згідно з якими реабілітація злочинців як мета покарання була визнана майже недосяжною для практичної реалізації. Не зважаючи на різноманіття методів реабілітації, їх практична значущість залишається здебільшого сумнівною.

У своїх працях ми неодноразово наголошували на «кризі реабілітаційного ідеалу». Дослідження Мартінсона (1971) та інших вчених примусили подивитися на сутність та цілі кримінального покарання в якісно новому світлі: «Реабілітація за допомогою ув'язнення є ілюзією. Винятки з цього правила є випадковими. Головною функцією в'язниці є поєднання кари, помсти, відновлення справедливості та порядку» (*Duguid S. Can Prisons Work? The Prisoner as Object and Subject in Modern Corrections. – Toronto: University of Toronto Press. – P.6*).

Зазначені ідеї суттєво вплинули на пенальні системи зарубіжних країн в напрямі посилення каральної та контрольної складових покарання та ослаблення його реабілітаційної складової.

Так, Верховний Суд США у справі «*Mistretta*» зазначив таке: «Настав час критично поглянути на реабілітацію як на пеналогічну теорію через недосяжність цієї мети у більшості випадків. ... Спроби системи кримінальної юстиції досягнути застарілої мети реабілітації виявилися марними» (*Mistretta v. the USA. 88 U.S. 361 (1989)*).

Проте, гадаємо, краще за усіх сутність проблеми відобразив відомий соціолог З.Бауман, зазначивши наступне: «На відміну від епохи, коли під оплески освіченої публіки в Амстердамі відкрився виправний будинок, сьогодні питання «реабілітації» не так дискусійне, скільки неактуальне. Багато кримінологів ще якийсь час, ймовірно, будуть «ламати списи» через старі, але як і раніше невирішені питання ідеології кримінального покарання. У мисленні сучасних практиків пенітенціарної системи найважливіша зміна полягає саме у відсутності щирих або лицемірних «декларацій про реабілітаційні наміри».

Тому, розмірковуючи про концепцію соціальної реабілітації, ми можемо дійти наступних висновків:

1) наявність реабілітації в переліку цілей кримінального покарання обумовлена традиційно стійким та політично привабливим *реабілітаційним міфом*;

2) реабілітаційний міф сформувався наприкінці XVIII – початку XIX століття у відповідних соціально-економічних умовах, де *праця злочинців* як головний задекларований (!) *інструмент виправлення* мала зовсім іншу природу та спрямованість, аніж на початку XXI століття;

3) це, звичайно, аж ніяк не означає, що виправлення (ресоціалізація, соціальна реабілітація тощо) має зникнути з переліку цілей кримінального покарання;

4) проте можна впевнено сказати, що в переліку цілей *класичного* покарання реабілітація займає *маргінальне становище* (причому така маргінальність в системі координат будь-якої національної системи кримінальної юстиції має цілком природну основу);

5) на відміну від інших цілей кримінального покарання ми не *можемо* надати чіткого визначення ані *сутності виправлення*, ані *критеріїв виправлення* (за винятком доволі спрощеного критерію рецидивізму, використання якого для аналізу реабілітаційного потенціалу кримінального покарання призводить для невітшних для реабілітації висновків);

6) *міфологізація* реабілітації злочинців набуває ще більшого виміру з огляду на категорично негативний вплив *тотальних інституцій* на особистість по обидві боки ґрат;

7) тим не менш, *наявність* саме такої мети виконує важливу *символічно-інтегральну функцію*, адже вона відповідає за збереження соціального спрямування усієї пенальної системи.

Пенітенціарні інспекції

Відповідно до змін до Конституції України щодо правосуддя у Конституції України за нашої безпосередньої участі було запроваджено категорію «*пенітенціарний*», що стосувалося створення в Україні пенітенціарних інспекцій замість прокурорського нагляду.

Відповідно на Уряд покладалося логічне завдання щодо розробки проекту Закону про систему *подвійних пенітенціарних інспекцій*, що природньо належить до сфери відповідальності МЮ України.

Проте, на жаль, МЮ України повністю провалило й цей напрямок реформування, який, без сумніву, вважається одним з найбільш важливих та пріоритетних не лише у пенітенціарній системі, проте й системі кримінальної юстиції в цілому.

По-перше, можна нагадати, що все розпочалося зі скандалу при проведенні конкурсу на посаду керівника відділу пенітенціарних інспекцій МЮ України, коли на посаду було призначено особу, яка абсолютно не відповідала умовам конкурсу та вимогам інспекційної діяльності. Лише після гнучкої, але водночас гострої реакції міжнародних акторів було проведено повторний конкурс.

По-друге, відповідний підрозділ МЮ України існував тривалий час на рівні *відділу* та не міг справляти впливу на стан справ у національній пенітенціарній системі.

По-третє, за результатами останніх двох років стало очевидним, що створення механізму пенітенціарного інспектування не перебуває у сфері реальних фактичних інтересів МЮ України. Ідея про те, що пенітенціарна система на регулярній основі буде піддаватися прискіпливому аналізу з оприлюдненням таких звітів у відкритих джерелах, мабуть, не *викликала зацікавленості* у керівництва МЮ України.

І, *насамкінець*, сама ідея пенітенціарних інспекцій, на жаль, під час розробки проекту Закону України «Про пенітенціарні інспекції» виявилася достатньо сильно *деформованою* (якщо не спотвореною). В цьому контексті, як це не дивно звучить, така пасивність МЮ України справляє *умовно позитивний* вплив для цілей реформування пенітенціарної системи (в силу відсутності ще більш негативних впливів з боку МЮ України).

Пенітенціарні слідчі

Теоретично Закон України «Про Вищу раду правосуддя» від 21.12.2016 менш за все стосувався пенітенціарної системи та її проблем. Проте саме до цього закону в останній момент особи, наближені до Міністра юстиції, пролобіювати внесення поправки до ст. 216 КПК України, за якою при МЮ України було створено слідчий апарат, а фактично власну внутрішню поліцію.

Згідно з деклараціями МЮ України, відповідний інститут мав повноцінно запрацювати ще у лютому 2017 року. Проте навіть за рік слідчих не було призначено. Відтак фактично МЮ України було запроваджено незаконну амністію для більшості злочинців, які вчинили злочини у пенітенціарних установах.

22.06.2017 у КСУ розпочався розгляд справи за конституційним поданням Уповноваженого ВРУ з прав людини щодо відповідності Конституції України положень ч. 6 ст. 216 КПК України.

24.04.2018 КСУ визнав неконституційність цієї норми, поклавши край перетворенню МЮ України на поліцейське мілітаризоване відомство.

Підсумовуючи результати діяльності інституту пенітенціарних слідчих, треба відзначити наступне.

По-перше, існує багато питань, з якою саме метою насправді запроваджувався цей інститут, що було створено на рівні закону у найкоротші строки та в атмосфері тотальної секретності. Причому метод, який було використано для створення цього інституту, більше нагадував

політичний шантаж та «виламування рук» задля досягнення вельми сумнівної мети, яка, як виявилось згодом, суперечить Конституції України.

По-друге, позиція Міністра юстиції з цього приводу була вельми дивною, який, не зважаючи на масовий спротив та єдину позицію усіх правозахисних організацій та міжнародних експертів, до самого кінця намагався відстояти цей інститут (навіть у Конституційному Суді України).

По-третє, навіть якщо задуми МЮ України із створення інституту пенітенціарних слідчих були дійсно благими та орієнтованими на захист прав людини, то дивує відсутність будь-яких показників діяльності пенітенціарних слідчих. Так, до цього часу МЮ України цілеспрямовано приховує показники слідчої роботи, так само як і обсяги фінансування, які було витрачено на створення цього інституту та забезпечення функціонування пенітенціарних слідчих.

Відтак можна стверджувати, що створення інституту пенітенціарних слідчих було однією з найбільш нахабних, зухвалих та зневажливих до прав людини політичних авантур МЮ України серед всіх реформ у сфері юстиції за останню п'ятирічку.

Висновки

Формування та реалізація пенітенціарної політики в Україні упродовж останніх 4 років характеризувалася наступними показниками:

дифузія та розмивання рамок відповідальності за результати запровадження ініціатив у сфері пенітенціарного реформування;

відсутність конкретної посадової особи, відповідальної за пенітенціарну реформу;

абсолютно ненауковий та нераціональний підхід до пенітенціарної реформи;

відсутність будь-якого більш-менш чіткого плану дій як на початку реформи, так і на подальших етапах пенітенціарного реформування;

ухвалення Концепції реформування пенітенціарної системи через тривалий час після початку реформування;

формування пенітенціарної політики здебільшого за рахунок безоплатного залучення громадянського суспільства на безоплатних засадах з одночасним широким залученням оплачуваних державних експертів;

абсолютна залежність від міжнародних акторів при формуванні та реалізації пенітенціарної політики;

тривале саботування запровадження пенітенціарного інспектування як виду діяльності, так само як і підготовки проекту Закону про пенітенціарні інспекції;

відсутність будь-якого звітування Міністра юстиції України (або профільного заступника) про стан справ у пенітенціарній системі за кожний рік та за останні роки в цілому;

міфологізація та зайва теоретизація пробації як складової пенітенціарної системи;

цілеспрямоване запровадження неконституційних інститутів на кшталт пенітенціарних слідчих.

В цілому, надаючи загальну оцінку результатам пенітенціарної реформи, можна сказати, що в Україні має місце системна криза управління пенітенціарною системою, де адміністрація є неспроможною зберегти законний та ефективний спосіб роботи перед лицем зовнішніх та внутрішніх викликів.

Основні напрями реформування

З огляду на стан справ у пенітенціарній системі на сучасному етапі можна визначити наступні напрями реформування. Вони були актуальними упродовж останніх 4 років, проте водночас можуть бути перевіркою для нової команди МЮ України.

1. Проведення негайного всеохоплюючого аудиту пенітенціарної системи.

Необхідно встановити чіткі показники пенітенціарної системи до реформи, під час реформування (2015-2019 рр.) та після реформування. Потрібен повний аудит системи та оприлюднення усіх даних за усіма напрямками пенітенціарної системи. Звичайно, це буде дуже неприємно для самої системи, проте лише ціною такої політичної волі є забезпечення дійсного майбутнього реформування пенітенціарної системи України. Відсутність чи наявність політичної волі на підготовку та публікацію відповідної доповіді Міністра юстиції буде лакмусовим папірцем для визначення спроможності запровадити механізм пенітенціарного інспектування, передбачений Конституцією України.

2. Регулярне висвітлення на офіційному сайті МЮ України статистичних показників функціонування пенітенціарної системи.

МЮ України має нарешті надати суспільству повну та цілісну статистичну картину з чого, власне, розпочалася «реформа» та якими показниками ця реформа супроводжується на сучасному етапі. На особливу увагу заслуговують, звичайно, питання фінансування пенітенціарної системи та питання видатків, обсяги міжнародної допомоги, а також статистика пенітенціарної злочинності та результати діяльності пенітенціарних інспекцій (йдеться про відповідні звіти за підписом Міністра юстиції).

3. Позбавлення реформаторського процесу будь-яких ознак таємності.

Беручи до уваги факт, що майже усі реформаторські ініціативи МЮ України (від підготовки плану ліквідації ДПтСУ до підготовки Концепції реформування пенітенціарної системи) були фактично таємними, будь-які подальші кроки потребують широкого громадського обговорення та висвітлення на офіційному сайті МЮ України. Потрібне надання чіткого та зрозумілого (та водночас позбавленого ідеологізмів та примітивних посилянь на викривлені історичні події та факти) обґрунтування конкретної моделі державного управління пенітенціарною системою України.

4. Надання чіткої позиції Міністерства юстиції щодо пенітенціарних інспекцій.

Принципи проведення пенітенціарних інспекцій в Україні не повинні мати нічого спільного з принципами прокурорських перевірок, де основа увага фокусувалася на досягненні формальних планових показників щодо кількості осіб, притягнутих до дисциплінарної відповідальності. Метою будь-якою інспекції повинно стати надання письмових відкритих рекомендацій щодо забезпечення «здорового клімату» у в'язниці. Завдання керівника установи після отримання таких рекомендацій полягає у вивченні рекомендацій та публічному звітуванні на предмет їх виконання або невиконання. У будь-якому випадку керівник установи повинен надати пояснення щодо підстав та причин невиконання або часткового виконання тих чи інших рекомендацій. Результати будь-якої інспекції повинні широко оприлюднюватися на веб-сайтах Мінюсту та Адміністрації ДКВСУ у форматі, зручному для завантажування та подальшого користування з одночасним поясненням того, наскільки зазначені рекомендації були виконані.