

# THEORETICAL AND HISTORICAL PROBLEMS OF LAW AND POLITICS

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3.8

**Dmytro Yagunov, PhD in Public Administration, Meritorious Jurist  
of Ukraine, MSSc in Criminal Justice**

*ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2822-2268>*

## **PRISON REFORM IN UKRAINE (2015 – 2020): QUIDQUID AGIS, PRUDENTER AGAS ET RESPICE FINEM**

**Дмитро Ягунов, к. н. держ. упр., Заслужений юрист України**

## **РЕФОРМА ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ (2015 – 2020): QUIDQUID AGIS, PRUDENTER AGAS ET RESPICE FINEM**

The article is focused on the analysis of the prison and probation reform in Ukraine for the period of 2016-2020. During this period, the public administration of the penitentiary system of Ukraine has undergone more than significant changes.

Thus, in 2016, the State Penitentiary Service of Ukraine was abolished, and its functions were transferred directly to the Ministry of Justice.

Within a year, the Ministry of Justice established a new prison and probation administration – so called the Administration of the State Criminal-Executive Service.

Within two years, the Ministry of Justice abolished the Administration of the State Criminal-Executive Service and established the Department for the Execution of Punishments.

These managerial decisions indicate the inconsistency of the public policy in the field of execution of punishments and the instability of the relevant management structures, which lead to negative consequences for the functioning of the penitentiary system of Ukraine and the achievement of the declared goals of criminal punishment.

The article emphasizes that the penitentiary reforms of 2016-2020 failed to bring the prison system to a new level, which was a consequence of the lack of real interest in reforms, lack of knowledge and skills. In today's conditions, penitentiary management remains a low-quality one.

The article emphasizes that the penitentiary system of Ukraine does not need traditional hurried reforms. It needs a clear understanding of the contemporary state of the system and the consequences of reform efforts, which had been conducted for the period of 2016 – 2020.

**Keywords:** penitentiary system of Ukraine, criminal-executive service, Ministry of Justice of Ukraine, prison and probation reform, public policy in the field of execution of criminal punishments, public policy analysis, types of penal systems, prison privatization, paid cells in pre-trial prisons, prevention of corruption in prisons, prison inspections, prison investigators.

**Вступ.** За останні 5 років пенітенціарна система України перетворилася на полігон, на якому відбулося та продовжує відбуватися випробування калейдоскопу ідей, думок та пропозицій. Нещодавно докорінно змінилося керівництво та команда Міністерства юстиції України (надалі – МЮ України), яке формує та реалізує пенітенціарну політику. Нова команда МЮ України, в свою чергу, вже відзначилася доволі яскравими (і навіть радикальними) кроками у сфері реформування пенітенціарної системи. Відтак нагальною є потреба осмислити результати окремих напрямків реформування пенітенціарної системи, що мали місце за останню п'ятирічку, авторське бачення чого ми пропонуємо у цій статті.

**Постановка проблеми, або чому не спрацьовують реформи.** Перед тим, як піддавати аналізу вітчизняну пенітенціарну систему in transition, буде доцільним пригадати, що і 20 років тому проблеми пенітенціарної системи України були фактично ті ж самі: фінансування, поширення інфекційних захворювань, пенітенціарна злочинність, постачання заборонених предметів, крайня занедбаність будівель та корпусів, насильство, відсутність мотивації у персоналу тощо.

Проте давайте розпочнемо аналіз проблеми з мови цифр (джерело – World Prison Brief), які надають картину щодо загальної кількості ув'язнених в Україні та кількості ув'язнених на 100 тис населення.

Рік	Загальна кількість	Кількість на 100 тис. населення
2000	218,800	443
2003	197,641	412
2005	188,465	400
2007	160,725	345
2009	145,946	318
2011	154,027	338
2013	147,112	324
2015	73,431	201
2017	60,621	167
2019	55,078	153
2020	52,863	148

За останні роки на пенітенціарну систему України пролився дощ доволі непоганого фінансування, порівняно з попередніми роками (включаючи допомогу іноземних партнерів у тих чи інших формах). Мала місце величезна кількість тренінгів для персоналу. Експертну допомогу з боку практиків пенітенціарних систем західних країн важко переоцінити для цілей зміни ментальності українських офіцерів пенітенціарної служби.

Проте головне є те, що кількість ув'язнених в Україні скоротилася у 4 рази, що автоматично потягнуло за собою більш ніж суттєве зниження навантаження на пенітенціарну систему в цілому. Свідченням цього є те, що наповненість пенітенціарної системи (occupancy level) складає лише 68,3%, і за цим показником Україна посідає 189-ту сходинку у світі.

Беззаперечно, за цим показником Україні може заздрити Конго (617%), Філіппіни (464%) та багато інших країн з приблизно аналогічними показниками. Навіть у списку європейських країн Україна за показником occupancy level (за даними World Prison Brief) посідає 50-ту сходинку з 57 країн та різних автономних територіальних утворень Європи.

Тому виникає природне питання: чому пенітенціарна система України так повільно й так важко піддається реформуванню за доволі сприятливих внутрішніх та зовнішніх умов, які створені заради такого реформування?

Звичайно, відповідь на це складне питання є комплексною та потребує значних зусиль. Ми спробуємо лише окреслити окремі аспекти, які не можуть не братися до уваги при наданні відповіді на зазначене вище питання.

**Питання термінології.** Згадавши старе прислів'я про залежність долі корабля від його назви, варто нагадати, що у 2016 році «пенітенціарна» (нехай здебільшого на рівні назви) система знову стала «кримінально-виконавчою», повернувшись на десять років назад. У 2020 році нова команда МЮ України завзято продовжило «кримінально-виконавчий» курс, підтвердженням чого є створення замість повноцінного органу державного управління пенітенціарною системою України так званого Департаменту виконання покарань МЮ України, що свідчить про те, що спрямованість системи ідеологічно повернулася від змістовної «пенітенції» до формалізованого «виконання покарань».

З огляду на минулі п'ять років пенітенціарної реформи в Україні вважаємо, що цей крок чи навряд можна вважати виваженим.

Сьогодні поняття «пенітенціарний» міцно прив'язане до «ресоціалізації» або «соціальної реабілітації», де поруч перебувають «права людини». Якщо хтось має бажання, то може згадувати про «каяття», хоча після Руше, Кіркхеймера, Мелоссі, Паваріні, Мартінсона та Фуко (не кажучи вже про драматичні та трагічні наслідки радянської «перековки») навіть «виправлення» більш ніж суттєво послабило свої позиції навіть у країнах, які вважаються взірцем пенітенціарного реформування та реабілітаційних технологій. Тому квакерська «пенітенція», як не дивно, вже давно не є фундаментом сучасних національних пенітенціарних систем, не зважаючи на своє етимологічне походження.

Сучасні пенітенціарні системи, в свою чергу, набагато ближче стоять до тих цілей, які сьогодні часто лунають у промовах політиків та чиновників від кримінально-виконавчої служби – до «безпеки суспільства» (або «убезпечення громади») та «ресоціалізації». Навпаки, «кримінально-виконавча» філософія перебуває набагато ближче до «виправно-трудової», від якої ми начебто відійшли (або краще сказати, намагаємося відійти), причому вельми важливим тут буде слово «начебто».

У крайньому випадку, набагато більш релевантним та доцільним (і, що важливо, чесним) буде використання поняття «в'язниця» та «в'язнична система» за прикладом багатьох західних країн без вкладання в це слово навіть натяку на будь-яке негативне значення.

**Структура державного управління пенітенціарною системою.** Створена у квітні 2011 року Державна пенітенціарна служба України (надалі – ДПтСУ) як центральний орган виконавчої влади, діяльність якої спрямовувалася і координувалася Кабінетом Міністрів України (надалі – КМУ) через МЮ України, на рівні моделі була найбільш оптимальною структурою для України з огляду на адміністративно-територіальний устрій, правову систему та традиції управління.

Коли у 2016 році структура державного управління пенітенціарною системою була докорінно перебудована у напрямку від обласного до міжрегіонального рівня, ніхто з керівників МЮ України так і не пояснив (і навіть не намагався пояснити) ефективність і результативність подібного реформаторського кроку та відповідні наслідки.

Як наслідок, за 5 останніх років жоден з політичних акторів та чиновників так і не взяв на себе сміливість довести, що подібна реформа вертикалі державного управління пенітенціарною системою була вдалою або навпаки (хоч ми більше схилиємося до останнього варіанту).

Так, до цього часу за регіональним (обласним) принципом побудовані поліція, податкова, СБУ та переважна більшість інших відомств, а також прокуратура.

Водночас за принципом міжрегіональних (міжобласних) управлінь побудована прикордонна служба (одразу ж наголосимо, ДБР та НАБУ – це абсолютно інше з огляду на природу та завдання їх діяльності, а тому для цілей цієї статті ми не беремо їх до уваги). Гадаю, не варто детально пояснювати специфіку роботи прикордонної служби та потребу створення саме міжрегіональних управлінь для цілей охорони державного кордону. Крім того, існують деякі інші винятки зі структурування територіальних органів влади саме за регіональним принципом на кшталт Національного агентства з питань державної служби України (10 міжрегіональних управлінь) або Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій (специфіка якого криється вже в назві). Відтак побудова МЮ України саме за міжрегіональним принципом викликає природні питання щодо ефективності та результативності.

Ще більшої дисфункціональності вітчизняній пенітенціарній системі додало створення так званого Департаменту з питань виконання кримінальних покарань, який може викликати déjà vu через існування свого часу Державного департаменту України з питань виконання кримінальних покарань (ДДУПВП).

Так, нагадаємо, що відповідно до Постанови КМУ № 20 від 24.01.2020 Адміністрація Державної кримінально-виконавчої служби України та Центральне міжрегіональне управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації МЮ були ліквідовані як юридичні особи публічного права територіальні органи МЮ України.

Замість них було створено як юридичну особу публічного права міжрегіональний територіальний орган МЮ України з питань виконання кримінальних покарань – Департамент з питань виконання кримінальних покарань (надалі – Департамент).

Тобто, станом на сьогодні ми маємо унікальну ситуацію (хоча у даному випадку унікальність не є ознакою результативності та логічності структури державного управління), коли Департамент водночас є, умовно кажучи, керівником самому собі (так само як і підлеглим самому собі).

Так, відповідно до Положення про Департамент, Департамент здійснює керівництво усіх підпорядкованих йому міжрегіональних управлінь, відповідних органів та установ виконання покарань за усіма напрямками.

З одного боку, Департаменту підпорядковуються міжрегіональні управління з питань виконання покарань МЮ України, що є територіальними органами МЮ України нижчого рівня (крім фінансового забезпечення).

З іншого боку, Департаменту підпорядковуються воєнізовані формування, слідчі ізолятори та установи у Київській, Житомирській, Черкаській та Чернігівській областях. При цьому Департамент є керівником самому собі у питаннях господарської діяльності, планово-фінансової роботи та діяльності підприємств виконання покарань у Київській, Житомирській, Черкаській та Чернігівській областях. У складі Департаменту діють підрозділи з питань охорони, режиму, та нагляду у зазначених вище чотирьох центральних областях.

Іншими словами, якщо б Національна поліція Україна провела аналогічну реформу, то вона б ліквідувала, наприклад, ГУНП в місті Києві, поклавши безпосередні функції ГУНП у місті Києві безпосередньо на себе, водночас перевіряючи у себе ж питання фінансової звітності.

Зазначена структура державного управління, гадаємо, є нелогічною і невдалою, що не може не позначатися на пенітенціарній системі в цілому.

Так, з одного боку, Департамент позиціонує себе як начебто звичайнісінький «міжрегіональний територіальний орган» МЮ України.

Проте водночас Департамент має фактичний статус «першого серед рівних», де червоним рядком через Положення про Департамент проходить теза, що усі інші міжрегіональні управління мають статус підпорядкованих Департаменту органів.

Департамент теоретично має посідати найвище місце в структурі державного управління пенітенціарною системою за схемою «Міністерство юстиції формує політику, [умовна] Пенітенціарна служба реалізує політику». Саме такий стан справ ми вважаємо найбільш вдалим для цілей забезпечення сталого розвитку пенітенціарної системи (згадаємо модель тієї самої ДПтСУ).

Натомість ми можемо спостерігати вельми дивне поєднання статусів та функцій ключових акторів у сфері державного управління пенітенціарною системою України.

Так, МЮ України водночас і формує політику, і начебто цю ж політику реалізує.

Фактично ж Департамент посідає у цій системі координат абсолютно незрозуміле місце такого собі фантому, адже відповідно до Положення Департамент всього-на-всього «реалізує повноваження» МЮ України у сфері виконання покарань.

Тобто на прикладі Департаменту ми водночас маємо і не самостійного актора, який би реалізовував політику у сфері виконання покарань, проте й не рядового регіонального «виконавця покарань».

Натомість ми маємо якусь пенітенціарну химеру, яка була породжена Мін'юстом внаслідок запровадження між зазначеними вище ланками цієї штучної і зайвої (подвійної) унтер-офіцерської позиції.

Ця унтер-офіцерська традиція має місце з 13.09.2017, коли КМУ Постановою № 709 утворив як юридичну особу публічного права міжрегіональний територіальний орган МЮ України з питань виконання кримінальних покарань – Адміністрацію ДКВСУ, де в обґрунтування такого кроку було подано більш ніж сором'язливе, абстрактне та водночас лаконічне пояснення: «Уряд утворив Адміністрацію ДКВСУ як міжрегіональний територіальний орган МЮ України зі статусом юридичної особи публічного права. Це дозволить централізувати систему управління ДКВС. Зокрема, передбачено акумулювання повноважень у Адміністрації в питаннях організації діяльності воєнізованих формувань та організації охорони та режиму, організації та контролю за виконанням вироків суду та інших судових рішень із застосуванням передбачених законом засобів виправлення засуджених, організації і контролю оперативно-розшукової діяльності органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів».

Але варто наголосити, що навіть структура Адміністрації ДКВСУ більше відповіла потребам державного управління пенітенціарною системою, аніж Департамент, в силу відсутності у Адміністрації зазначеного вище подвійного статусу.

**Місія «Втекти від Відповідальності».** МЮ України, будучи головним актором у сфері державного управління пенітенціарною системою, формував відповідну політику до 2016 року.

Після «пенітенціарної реформи» зразка 2016 року МЮ України, крім того, номінально перебрало на себе додаткову функцію реалізації політики, та, що і також важливим, перестало «формувати» цю політику.

Натомість МЮ України почало «забезпечувати формування політики».

У цьому контексті цікавим є те, що, відповідно до іншої постанови КМУ, якою встановлено порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики (№ 996 від 03.11.2010), то йдеться саме про «формування та реалізацію державної політики».

Картина складається вельми дивна.

Так, МЮ України як головний актор із формування політики чомусь виконує допоміжну функцію «забезпечення формування політики», у той час коли абстрактна «громадськість» здійснює «формування» політики.

Можливо МЮ України переслідувало дещо іншу мету, вносячи зміни до Положення про Міністерство, проте, гадаємо, МЮ України зовсім не випадково ініціювало такі, на перший погляд, малозначні зміни, внаслідок яких замість провідного гравця у сфері виконання покарань МЮ України за своєї ініціативи отримало статус гравця другорядного.

Гадаємо, що зазначена новела є формою прихованої втечі від політичної та юридичної відповідальності за наслідки формування та реалізації пенітенціарної політики.

**Політична відповідальність.** Розмивання функцій та завдань вітчизняного пенітенціарного відомства може бути проаналізоване навіть на рівні повноважень його керівника, або, краще сказати, керівників.

Так, відповідно до відкритих даних з офіційного сайту МЮ України, Міністр юстиції утворює уповноважені органи з питань пробації, установи виконання покарань, слідчі ізолятори, воєнізовані формування, навчальні заклади, заклади охорони здоров'я, підприємства установ виконання покарань, інші підприємства, установи та організації, утворені для забезпечення виконання завдань ДКВС, в установленому порядку призначає на посаду та звільняє з посади їх керівників, застосовує заходи заохочення та притягує до дисциплінарної відповідальності, вносить подання щодо представлення до відзначення державними нагородами України, а також затверджує їх положення (статуту).

Перший заступник Міністра юстиції спрямовує та координує діяльність Державної установи «Генеральна дирекція Державної кримінально-виконавчої служби України» (про неї ми будемо говорити окремо).

Інший заступник Міністра юстиції здійснює видачу осіб (екстрадицію) та опікується супутніми з екстрадицією питаннями.

Інший заступник Міністра юстиції спрямовує діяльність навчальних закладів, утворених для забезпечення виконання завдань ДКВСУ.

У свою чергу інший, «профільний» заступник Міністра юстиції забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації. Він же спрямовує діяльність Департаменту, міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань МЮ України, ДУ «Центр пробації» та ДУ «Центр охорони здоров'я».

Отже, функція [забезпечення] формування та реалізації пенітенціарної політики штучно розділена між багатьма політичними акторами, що також не може позитивно відзначитися на ефективності та результативності функціонування національної пенітенціарної системи. Більше того, відповідно до відкритих даних в мережі Інтернет, керівник Дирекції та «профільний» заступник Міністра є подружжям, що також не може ставити на порядку денному питання щодо саме такого розподілу обов'язків між Міністром на усіма його заступниками.

У свою чергу цей стан справ актуалізує питання політичної відповідальності кожного з керівників МЮ України та, як наслідок, політичної відповідальності самого Міністра юстиції.

**«Матеріальна частина» як приклад неефективності та нерезультативності державного управління пенітенціарною системою.** В структурі державного управління пенітенціарною системою України є один елемент, який не перебуває у центрі уваги дослідників, проте який, з огляду на його завдання та функції, відіграє важливу роль у діяльності вітчизняного пенітенціарного відомства.

Водночас цей елемент здебільшого перебуває у сутінках та не виставляє себе напоказ, хоча, з іншого боку, водночас саме він може служити прикладом нерезультативного державного управління, непрозорості пенітенціарної системи та відповідної управлінської структури.

Йдеться про ДУ «Генеральна дирекція Державної кримінально-виконавчої служби України» (надалі – Дирекція).

Так, сама діяльність Дирекції не може не викликати запитань з огляду на діяльність такої державної установи, яка відповідно до установчих документів, має такі КВЕД як «Стоматологічна практика»; «Інша діяльність у сфері охорони здоров'я»; «Постачання інших готових страв»; «Інший пасажирський наземний транспорт», «Інша професійна, наукова та технічна діяльність» та інших, не менш цікавих напрямків.

Для актуалізації проблеми можна додати, що за два останні роки керівник Дирекції змінювався шість разів, що також є лакмусовим папірцем ефективності та результативності державного управління у цій галузі.

Для ще більшої актуалізації проблеми можна додати, що відповідне посилання щодо Дирекції на офіційному веб-сайті ДКВСУ не працює та взагалі ніколи не працювало.

Нагадаємо, що Дирекція підпорядковується Першому заступнику Міністра, а Департамент – зовсім іншому («профільному»), у тому числі з причин, про які зазначалося вище.

Відповідно до Положення про Дирекцію (затверджено наказом Міністра від 27.04.2020 № 1527/5), головним завданням Дирекції є «створення і підтримка належних комунально-побутових умов праці для персоналу ДКВС».

Іншими словами, Дирекція начебто відіграє роль «завгоспу» пенітенціарної системи та опікується ресурсним забезпеченням, медичними послугами працівникам системи та державними закупівлями для системи.

Втім вже на другому місці в переліку завдань Дирекції рахується «збір, узагальнення та подання Мінюсту оперативної інформації, що надходить від чергових частин органів та установ ДКВСУ». Тобто йдеться про функцію такого собі штабу, який отримує оперативну інформацію про пенітенціарну систему та передає її заступнику Міністра, який за розподілом обов'язків не є «профільним», що також не може не викликати питання щодо результативності такого стану справ.

Одним з завдань Дирекції є «забезпечення виготовлення нагрудних знаків, бланків посвідчень «Ветеран ДКВСУ» та «Учасник бойових дій», а також талонів на 50-відсоткову знижку вартості проїзду відповідно до Закону». Проте водночас, відповідно до Положення про Департамент, саме Департамент «здійснює облік та видачу пенсіонерам ДКВСУ відповідних документів про право на користуванні пільгами», що вказує на дублювання завдань, а відтак – на неефективність державного управління у цій сфері.

Одним із завдань Дирекції є «виконання функцій замовника (забудовника) з будівництва, реконструкції, розширення, перепрофілювання і технічного переоснащення, у тому числі проектування, будівель житлових і нежитлових, захисних споруд цивільного захисту та інженерних споруд органів і установ ДКВСУ, а також підприємств установ, виконання покарань та сприяння впровадженню у будівництво прогресивних і енергозберігаючих проектних рішень, нових будівельних матеріалів, конструкцій, виробів і технологій». Відтак виникає питання щодо результативності та ефективності виконання такого завдання саме Дирекцією, якщо все ще стосувалося, наприклад, побудови нових слідчих ізоляторів, віддавалося з 2016 року на відкуп приватних інвесторів з одночасним презюмуванням неспроможності вітчизняного пенітенціарного відомства самотужки побудувати нові корпуси слідчих ізоляторів.

Крім того, одним із завдань Дирекції є «надання послуг з обстеження технічного стану будівель і споруд, технічного нагляду на об'єктах будівництва, технічної інвентаризації нерухомого майна, сертифікації енергетичної ефективності та складання кошторисної документації на капітальний та поточний ремонт об'єктів органів і установ ДКВСУ, а також підприємств установ виконання покарань».

З погляду результативності та ефективності державного управління у зазначеному секторі виникають питання. По-перше, кому надаються такі послуги? По-друге, якщо такі послуги дійсно надаються та надавалися раніше, то чому до цього часу Міністром юстиції не оприлюднено жодного офіційного звіту за підписами Міністра та інших уповноважених посадових осіб ДКВСУ, починаючи з 2016 року, щодо результатів обстеження технічного стану, наприклад, Одеського та Київського слідчих ізоляторів, які МЮ України так поспішало передати приватними інвесторам?

Крім того, одним із завдань Дирекції є «забезпечення обліку земельних ділянок, а також оцінки і оформлення правовстановлюючих документів на земельні ділянки та нерухоме майно органів і установ ДКВС України, а також підприємств установ виконання покарань». Йдеться про

те, що для цілей задекларованої прозорості та запобігання корупції в пенітенціарній системі конче потрібно повна та об'єктивна картина щодо обліку земельних ділянок пенітенціарної системи у вигляді відповідної відкритої державної бази даних. На жаль, навіть будь-якої інформації у цій сфері суспільству не надано взагалі.

Крім того, навіть у самому Положенні про Дирекцію прямо вказано на те, що пенітенціарна система України не має конкретного відповідального менеджера: «За дорученням керівників Мін'юсту спільно з Департаментом з питань виконання кримінальних покарань бере участь у межах своєї компетенції у відборі (експертизі), реалізації інвестиційних проектів, розробленні державних цільових і відомчих програм». З цього рядка можна зробити висновок, що «завгосп» пенітенціарної системи за своїм фактичним статусом може бути вище «унтер-офіцера» системи.

Крім того, саме «завгосп» пенітенціарної системи «організовує та забезпечує в межах своїх повноважень виконання завдань територіальної оборони», що також не може викликати питань результативності державного управління у вказаному секторі, якщо саме Департамент, відповідно до Положення про Департамент, здійснює «мобілізаційну підготовку та мобілізаційну готовність», а також «бере участь у плануванні територіальної оборони».

Крім того, Дирекція «забезпечує в межах повноважень Генеральної дирекції ДКВС України функціонування галузевого державного архіву Мін'юсту у сфері виконання кримінальних покарань та пробації», на фоні того, що сам Департамент «організовує роботу з укомплектування, зберігання, обліку та використання архівних документів», що знов-таки вказує на дублювання функцій.

Звичайно, що ця стаття не переслідує мету проведення аналізу діяльності Дирекції за певний період. Проте формат існування Дирекції, її правовий та фактичний статус вказує на явні ознаки неефективності та нерезультативності державного управління пенітенціарною системою, а саме регулярне дублювання функцій між двома установами, закріпленими за двома різними заступниками Міністра юстиції. Навіщо ж тоді пенітенціарній системі окремий «завгосп», якщо сам Департамент, відповідно до Положення, здійснює заходи щодо захисту економічних та майнових інтересів органів та установ».

**Розділена чи комбінована пенітенціарна система.** Важливим питанням для цілей аналізу результативності та ефективності державного управління у сфері виконання кримінальних покарань та пробації залишається питання типологізації національних пенітенціарних систем.

Так, традиційно виділяються дві основних моделі пенітенціарного управління: інтегрована (об'єднана, комбінована) і розділена.

Відповідно до інтегрованої моделі, відомство з виконання покарань, пов'язаних з позбавленням волі, відповідні закриті установи, та органи для виконання альтернативних покарань (служби пробації) складають єдину централізовану систему.

Розділена модель передбачає існування двох автономних й незалежних одна від одної управлінських структур, кожна з яких є по суті окремим відомством (в'язнична служба та служба пробації).

Внаслідок пенітенціарних реформ 2016 – 2020 рр. пенітенціарна система України перестала бути комбінованою та набула явних ознак розділеної системи через створення у 2018 році ДУ «Центр пробації» (розпорядження КМУ №655-р від 13.09.2017).

Як наслідок, нещодавно монолітна політика у сфері виконання кримінальних покарань та пробації була розділена на політику у сфері виконання кримінальних покарань, пов'язаних з ізоляцією від суспільства, та політику у сфері альтернативних покарань та пробації. Тому є доволі дивним, що пробація залишила за собою, відповідно до Типового положення про уповноважений орган з питань пробації (наказ МЮ України № 2649/5 від 18.08.2017) завдання з реалізації єдиної державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації.

Так, навіть у Типовому положенні йдеться про єдину політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, коли у Положенні про Департамент йдеться лише про політику у сфері виконання покарань та протидії злочинності.

Звичайно, загальна мета забезпечення суспільства та реабілітації злочинців вимагає максимально тісної кооперації між в'язницею та пробацією, особливо беручи до уваги, що дедалі жорсткіші вимоги економити гроші платників податків стимулює дедалі меншу відстань між ними.

До речі, фактично, коли ми говоримо про дві різні автономні структури, то найбільш яскравим, проте вельми поодиноким прикладом є Британія, де історично розвиток в'язниці та пробації проходив паралельно. Так, у Сполученому Королівстві до початку 60-х років HM Probation

Service взагалі не мала нічого спільного з HM Prison Service. Відносно нещодавно служби взяли курс на зближення під дахом концепції risk offender management.

Чи виграла пенітенціарна система України від переходу з комбінованої моделі до моделі розділеної, покаже час та відповідна аналітика. Єдино, що можна сказати, що загальносвітова тенденція здебільшого пов'язана зі створенням пенітенціарних систем на комбінованих засадах, і Україна продемонструвала приклад «навпаки» світовим тенденціям.

**Прозорість системи та пенітенціарна статистика.** За п'ять останніх років, на жаль, майже нічого не змінилося в питанні інформування суспільства про стан справ у пенітенціарній системі. Будь-яку пенітенціарну статистику (в цілому по країні, по регіонах і на рівні конкретних установ) МЮ України та пенітенціарне відомство суспільству не надають. Сайт пенітенціарного (або ж, краще сказати, кримінально-виконавчого) відомства містить скупу фрагментарну інформацію про загальну кількість ув'язнених. На жаль, суспільство не може робити навіть поверховий висновок про стан злочинності у пенітенціарних установах, кількість вилучених заборонених предметів, статистику смертності та захворюваності, а також про стан фінансової дисципліни та показники запобігання корупції тощо.

**Приватизація пенітенціарної системи.** Попередня команда МЮ України одним з пріоритетів пенітенціарного реформування оголосила приватизацію пенітенціарної системи у формі залучення приватного сектору для будівництва нових пенітенціарних установ за принципом «приватний актор будує новий слідчий ізолятор за межами міста та отримує територію старого слідчого ізолятору під забудову».

Як засвідчив час, експеримент був невдалим, причому значну частку провалу такого експерименту забезпечила таємність та законспірованість його проведення. До цього часу МЮ України будь-якого звіту про результати залучення інвесторів до будівництва нових слідчих ізоляторів не оприлюднило, позбавивши суспільство бази для аналітичних висновків щодо можливостей здійснювати приватизацію української пенітенціарної системи у майбутньому.

**Пенітенціарні слідчі.** Наприкінці 2016 року МЮ України, ставлячи за мету створити свою власну, підконтрольну лише Міністру пенітенціарну службу безпеки, здійснило над пенітенціарною системою таємний експеримент з пенітенціарними слідчими, причому експеримент зухвало невдалий, який надовго занурив пенітенціарну систему у ще більшу темряву щодо статистики злочинності та результатів розслідувань злочинів у пенітенціарній системі.

Питання аналізу доцільності створення інституту пенітенціарних слідчих полягає зовсім не в тому, що ще раз згадати про вкрай невдалу політичну авантюру, спрямовано на узурпацію великого сегменту влади.

Питання полягає в тому, що за 2 роки після визнання його неконституційним влада зробила все, щоб забути про цей інститут та його наслідки (кількість відкритих кримінальних проваджень, кількість скерованих до суду обвинувальних актів, вартість інституту пенітенціарних слідчих для платників податків, а також інші питання, що стосуються ефективності та результативності пенітенціарних слідчих).

**Пенітенціарні інспекції.** За п'ять років МЮ України так і не створило проект закону про пенітенціарні інспекції та не подало його на громадське обговорення. Конституційні положення щодо прокурорського нагляду продовжують діяти, не зважаючи на конституційні приписи, які вимушено стали заручниками тривалої бездіяльності МЮ України.

Рандомні візити Міністра юстиції до тих або інших установ виконання покарань – то добра справа, особливо беручи до уваги, що попередники такими візитами, м'яко кажучи, на балували. Проте давайте поставимо на порядку денному питання: який КПД таких візитів, крім наляканих працівників установи, які все одно відбуваються у стилі відвідування бравого вояка Швейка у шпиталі баронесою фон Боценгейм?

Водночас, відповідно до розподілу обов'язків між Міністром та його заступниками, «профільний» заступник Міністра одночасно спрямовує діяльність і Управління пенітенціарних інспекцій, і відділу по роботі з системою ДКВСУ, так само як і діяльність Департаменту. Тому виникає вельми дивна картина, хоч, здається, пенітенціарну систему України дивами вже не здивуєш.

Якщо йдеться про Дирекцію (тобто про «завгоспа пенітенціарної системи»), то її чомусь підпорядковують «непрофільному» заступнику для цілей виключення конфлікту інтересів. Водночас, коли йдеться про пенітенціарну інспекцію, яка має бути максимально незалежною



від профільного заступника та підпорядковуватися щонайменше особисто Міністру, то, навпаки, ми маємо абсолютно протилежний приклад, який вказує на відсутність практичної незалежності пенітенціарної інспекції від самого об'єкта інспектування.

До речі, пенітенціарній системі не потрібно Управління пенітенціарних інспекцій. Потрібна саме Пенітенціарна інспекція МЮ України.

Відтак створення пенітенціарної інспекції за орієнтирами, встановленими Правилами Мандели, Європейськими в'язничними правилами та іншими міжнародними стандартами – це завдання номер один для МЮ України, якщо ми говоримо про пенітенціарну політику насправді європейської демократичної держави.

**Платні камери у слідчих ізоляторах.** Відповідно до наказу МЮ України № 1587/5 від 06.05.2020 «Про затвердження Порядку проведення експериментального проекту щодо платної послуги з надання поліпшених побутових умов та харчування особам, узятим під варту, в слідчих ізоляторах Державної кримінально-виконавчої служби України» (надалі – Наказ МЮ України) в українських слідчих ізоляторах з'явилися так звані «платні камери», що викликало жваву дискусію серед експертів та реакцію засобів масової інформації, де першим питанням щодо справедливості та законності запровадження «платних камер» є питання дискримінації за майновою ознакою.

Якщо ми говоримо про міжнародні та національні стандарти прав людини щодо питання дискримінації, то варто наголосити таке.

Відповідно до ст. 26 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, всякого роду дискримінація повинна бути заборонена законом, і закон повинен гарантувати всім особам рівний і ефективний захист проти дискримінації за будь-якою ознакою майнового стану.

Відповідно до ст. 14 Конвенції про захист прав людини, користування правами та свободами, визнаними в цій Конвенції, має бути забезпечене без дискримінації за майновим станом.

Відповідно до ст. 24 Конституції України, громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками майнового стану.

Водночас, відповідно до Європейських пенітенціарних правил, утримання ув'язнених в умовах, які порушують їхні права людини, не може бути виправдано нестачею ресурсів (Правило 4). Європейські пенітенціарні правила повинні застосовуватися без будь-якої дискримінації за ознакою майнового статусу (Правило 13).

Відповідні позиції знайшли своє усталене місце в практиці ЄСПЛ.

Так, ЄСПЛ неодноразово наголошував, що нестача кадрів не знімає з держави обов'язку дбати про добробут ув'язнених у пенітенціарних установах («Rodic and Others v. Bosnia and Herzegovina», п. п. 17, 31, 71).

Високий рівень злочинності, відсутність ресурсів або інші структурні проблеми не є обставинами, які виключають або послаблюють відповідальність держави за неналежні умови ув'язнення. На державу покладається обов'язок організувати свою пенітенціарну систему таким чином, щоб функціонування пенітенціарної системи не призводило до появи таких умов, незалежно від фінансових або технічних труднощів («Neshkov and Others v. Bulgaria», п. 229).

Економічні проблеми держави не можуть у будь-якому разі пояснити та виправдати окремі умови утримання, які неприпустимі з огляду на дотримання вимог статті 3 Конвенції («Aliev v. Ukraine», п. 151).

Небезпека ситуації, що склалася, полягає у тому, що, замість створення належних умов в усіх камерах слідчих ізоляторів, МЮ України надало пріоритет «платним камерам».

Проте найбільш проблемним у цьому контексті є те, що Держава власноруч задекларувала та розписалася у тому, що решта камер слідчих ізоляторів, які не є «платними», здебільшого не відповідають міжнародним та європейським стандартам прав людини.

Існує небезпека, що керівництво МЮ України буде лобіювати розширення кількості «платних камер» з метою отримання додаткових прибутків та зайвого піару.

Крім того, існує небезпека того, що адміністрація слідчого ізолятору буде робити умови у звичайних камерах настільки нелюдськими, що ув'язнені та їхні родини будуть віддавати останні гроші, аби тільки залишити звичайну камеру з такими нелюдськими умовами тримання.

Крім того, відповідно до пункту 1.8 зазначеного Наказу МЮ України, у разі злісного порушення особою, взятою під варту, у камері з поліпшеними побутовими умовами вимог режиму,

за яке на неї було накладено стягнення у виді поміщення до карцеру, після відбуття стягнення адміністрація СІЗО переводить таку особу до звичайної камери СІЗО без повернення коштів, сплачених за послугу з надання поліпшених побутових умов та харчування відповідно до заяви. Відповідно, це може стимулювати персонал слідчого ізолятора маніпулювати доказами вчинення стверджуваних порушень режиму, особливо беручи до уваги те, що повторне переведення таких осіб до камер з поліпшеними побутовими умовами можливе не раніше ніж через місяць з дня відбуття стягнення.

Крім того, з урахуванням того, що за бажанням особа, взята під варту, має право придбавати через мережу Інтернет за власні кошти доставку готових страв (пункт 3.3 зазначеного Наказу МЮ України), скоро ми можемо стати свідками, як кур'єри Glovo стануть частими відвідувачами слідчих ізоляторів, а їхні жовті величезні кубічні рюкзаки розбавлять яскравими барвами зовнішній вигляд слідчих ізоляторів, що, звичайно, стане блискучим «успіхом» українського пенітенціарного менеджменту.

На увагу заслуговує ще один аспект, який нам здається принципово важливим. Йдеться про спрямування відповідних грошей, отриманих від використання «платних камер». Не зважаючи на численні декларації Міністра юстиції, що гроші від експлуатації «платних камер» будуть спрямовуватися на ремонт звичайних камер слідчих ізоляторів, це не відображено у жодному офіційно оприлюдненому документі, що автоматично перетворює зазначені декларації на фікцію.

Крім того, субкультурний елемент також не знімався з порядку денного. Важко уявити, що під час перебування у «платних камерах» кримінальні авторитети будуть відходити від усталених субкультурних законів в'язниці лише тому, що держава надала їм таку «пільгу».

Можна зробити певні застереження.

По-перше, кримінальні авторитети і так роблять ремонти у своїх камерах за умовно власний рахунок, а тому будуть намагатися залишитися у старих камерах. Здебільшого «платні камери» будуть створюватися окремо від основної маси ув'язнених (окремих корпусах, секторах слідчих ізоляторів тощо), у той час коли представники злочинного світу більш за все потребують вільного пересування в основному корпусі (корпусах) для налагодження кримінальних зв'язків та керування неформальною оперативною обстановкою у слідчому ізоляторі.

По-друге, «платні камери» будуть здебільшого заповнюватися бізнесменами, політиками та особами, які з нетерпінням очікують на заставу або інші запобіжні заходи. Проте й тут існують явні корупційні ризики, адже потрібно докласти великих зусиль, щоб отримати можливість безперешкодно перейти до «платної камери» (особливо враховуючи згаданий вище пункт 1.8 Наказу МЮ України).

По-третє, кожна особа, яка виявить бажання перебувати у «платній камері» автоматично задекларує свою можливість бути жертвою здириництва за умов зазначених вище та інших субкультурних факторів, і сама поставить себе у відверто віктимне та небезпечне становище.

По-четверте, навіть доставка готових страв до «платних камер» неодмінно зустрінеться з новою хвилею корупцією та здирицтвом під виглядом суворого дотримання санітарно-епідеміологічних норм та вимог режиму та нагляду.

Крім того, повертаючись до проблеми дискримінації за ознакою майнового стану, не варто забувати про справедливість в діяльності Міністерства справедливості, або, краще сказати, про її відсутність.

Так, умовні 99% людей будуть утримуватися у нелюдських умовах лише тому, що Держава була не здатна за 30 років розподілити гроші на будівництво нових слідчих ізоляторів. Зазначені умовні 99% людей отримуватимуть великий імпульс знедоленості, агресивності та озлобленості, що буде супроводжуватися схильністю до підтримання субкультурних норм в установі виконання покарань при подальшому відбуванні покарань.

Можна наголосити на важливому аспекті.

Питання «платних камер» – це не лише питання створення належних умов утримання людей, які не визнані судом винуватими у вчиненні злочинів та, можливо, взагалі не будуть визнані винуватими.

Це – питання корупції.

Перебування людей у різних умовах провокує корупцію, яка «годує» систему.

Так, в умовному слідчому ізоляторі є камера №1 з поганими умовами. Є камера №2 з відносно нормальними умовами. Різниця умов утримання обумовлює корупцію та здирицтво. Відтак однією

з умов зменшення обсягів корупції є запровадження нормальних умов перебування, які є рівними або максимально можливо рівними для усіх, тобто приведення камери №1 та камери №2 в однаково нормальний стан.

Проте замість того, щоб здійснювати одночасне зрівнювання та покращення умов перебування людей у слідчих ізоляторах, МЮ України створює чергову химеру.

Так, на додаток до камери №1 (з поганими умовами) та камери №2 (з відносно нормальними умовами) створюється «платна» камера №3 з найкращими умовами, яка, в свою чергу, створює підґрунтя для нових корупційних відносин, до яких, відповідно, додається новий рівень.

Підсумовуючи викладене вище, можна зазначити таке.

Якщо МЮ України бере на себе сміливість, ініціативу та відповідальність за впровадження «платних камер», то чому б МЮ України, наприклад, не взяти на себе сміливість, ініціативу та відповідальність за повернення людині грошової суми, яку людина під загрозою катувань була примушена Державою заплатити цій Державі, у випадку закриття кримінального провадження або виправдання судом?

I, наостанок, можна зробити наголос на ще одному важливому аспекті.

Як раз боротьба з платним утриманням у британських в'язницях мала наслідком яскраву зірку Джона Говарда та велику британську пенітенціарну революцію.

**Відсутність стратегії реформування/розвитку.** Варто нагадати, що у 2016 році ліквідація ДПтСУ відбулася без будь-якого обговорення з громадськістю та без будь-якої концепції. Лише у вересні 2017 року було ухвалено Програму реформування (розвитку) пенітенціарної системи України. Тоді ж саме «профільний» заступник Міністра був вимушений визнати, що пенітенціарна реформа 2016 року відбулася поспіхом та без будь-якої концепції. Водночас нова команда МЮ України також не переймається підготовкою стратегічного плану реформування та обговорення таких кроків із громадськістю.

**«Public Policy» versus «Ручне керування».** Огляд реформаторських зусиль останніх п'яти років надає підстави говорити про відсутність публічної політики у сфері виконання покарань та пробації. За останні п'ять років МЮ України не видало жодного концептуального або стратегічного документу за принципами формування публічної політики. Все, що ми маємо, це виконання імперативних імпульсивних секторальних наказів, якими б вони прогресивними, яскравими або радикальними не здавалися б на перший погляд.

Жоден документ МЮ України не ставив за мету врахувати інструменти public policy analysis, які не можна ігнорувати при розробці та реалізації публічної політики:

- 1) результативність: який вплив матиме конкретна політика на цільову проблему;
- 2) побічні ефекти: які приховані негативні наслідки конкретної політики;
- 3) вплив: як вплине конкретна політика на різні групи населення;
- 4) ефективність: скільки коштує впровадження конкретної політики;
- 5) здійсненність: чи є така політика технічно здійсненною;
- 6) прийнятність: чи вважають відповідні зацікавлені сторони таку політику прийнятною.

Те ж саме йдеться і про альтернативи публічної політики, які взагалі є terra incognita в діяльності МЮ України.

**Права людини.** Пенітенціарна система України до цього часу не обрала запровадження міжнародних та європейських стандартів прав людини як орієнтир свого стратегічного розвитку.

У цій статті ми не будемо фокусувати увагу на рішеннях ЄСПЛ, що стосуються пенітенціарної системи України, адже це тема окремого дослідження. Можна лише зазначити, що права людини як загальна категорія, так і відповідні управлінські структури, які мають бути створені відповідно до міжнародних та європейських стандартів, не перебувають у списку пріоритетів МЮ України.

Яскравим прикладом тому може служити факт, що у переліку з 31-го завдання Департаменту (відповідно до Положення про Департамент) «впровадження міжнародних стандартів з прав людини» перебуває на 28-му місці. Так само у переліку з 64-х функцій Департаменту «запровадження міжнародних стандартів прав людини» перебуває на 58-му місці.

**Що потрібно пенітенціарній системі України?** Термінологічно й концептуально пенітенціарна система України ще перебуває у далекому минулому, не зважаючи на поверхове вкраплення окремих елементів модерну.

На жаль, у 2016 році піонери українського пенального менеджменту не зуміли вивести пенітенціарну систему на новий рівень, що було наслідком відсутності реальної зацікавленості

у реформах, відсутності знань та навичок, а головне – використання пенітенціарної системи та пенітенціарної реформи як розмінної монети для політичних ігор.

Реформаторські спроби «вприснути» гнучкість до механізмів державного управління пенітенціарною системою здебільшого провалилися.

Традиційно автократична модель державного управління пенітенціарною системою була дещо надламана, але аж ніяк не замінена на щось по суті нове. Причому з огляду на сьогодні чи навряд такий злом можна розглядати як позитивне явище. Іншими словами, в умовах сьогодні пенітенціарне управління залишається управлінням низької якості.

Традиційна автократична модель державного управління пенітенціарною системою зовні поступилася місцем аніматорській (і водночас аматорській) моделі хаотично-секторального управління, хоча насправді система залишається автократичною за своєю сутністю та функціональним спрямуванням.

Як це не парадоксально звучить для когось, пенітенціарна система України потребує, передусім, не традиційних реформ (здебільшого поспішних та «штурмових»), а зупинки для глибокого осмислення того, в якому стані вона перебуває взагалі та які наслідки мали реформаторські зусилля за останні роки. Є нагальною потреба у переході від декларативно-теоретичних засад управління та секторальних рухів до evidence-based практик.

Ключова теза, яку ми неодноразово ставили та продовжуємо ставити на порядку денному, пов'язана з проведенням глибокого, всебічного, об'єктивного та незалежного аудиту пенітенціарної системи України з оприлюдненням відповідного офіційного звіту за підписом Міністра юстиції України або краще спільним підписом Міністра юстиції України та Генерального прокурора, оскільки прокурорський нагляд до цього час не скасовано, і Генеральний прокурор відіграє не менш вагому роль в структурі державного управління пенітенціарною системою (якщо ми говоримо про вплив на систему з боку найбільш вагомих акторів).