

## **SOCIAL DIMENSIONS OF POLITICAL INSTITUTIONS AND PUBLIC ADMINISTRATION**

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.5.15

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

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

*Vasyl' Stus Donetsk National University, Vinnitsya, Ukraine*

### **THE UKRAINIAN PRISON AND PROBATION POLICY (1991 – 2020): GENERALIZATION OF MODULATIONS AND ASSESSMENT OF KEY INDICATORS**

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

*Донецький національний університет імені Василя Стуса, Вінниця, Україна*

### **УКРАЇНСЬКА ПЕНІТЕНЦІАРНА ПОЛІТИКА (1991 – 2020): УЗАГАЛЬНЕННЯ МОДУЛЯЦІЙ ТА ОЦІНКА ОСНОВНИХ ПОКАЗНИКІВ**

This research aims to analyze Ukrainian prison and probation policy for the last 30 years. This paper is based on an evaluation of different data concerning trends of prison and probation population, crime rates in prisons, mortality, and suicide rates in prison in the light of funding of the prison and probation system.

The paper contains the main conclusion that the Ukrainian prison and probation policy is not a policy in fact. Unfortunately, it is mostly narrowed to eliminating previous formal borearctic structures and creating new ones, the feasibility, and the necessity of which is not properly explained.

As a result, the Ukrainian prison and probation policy is completely devoid of continuity, as every new Minister of Justice, announcing a certain new policy course, ignores the past policy modulations and does not evaluate the indicators of the previous modulations of prison and probation policy. If such an assessment takes place, it is only in the categories of populism and total historical and criminological ignorance.

The Ukrainian prison and probation policy is also completely devoid of financial transparency, which exacerbates the problem of the effectiveness of the policy in view of the declining number of prisoners and the increasing prison and probation budgets.

The Ukrainian prison and probation policy is completely inconsistent. The transition from the previous to each new modulation is explained by the Ministry of Justice of Ukraine mostly by historical phantasms and ideological slogans, but not by statistics.

It could be said that the Ukrainian prison and probation policy is a complete failure in the aspect of providing the state, society, experts and academics with information on the penitentiary system and prison and probation statistics. The official sources of the prison service (regardless of the official title of the service) and the Ministry of Justice of Ukraine have never had even basic penitentiary statistics on key indicators in their dynamics. Some fragmentary and very often contradictory data can be found only, as 20 years ago, on the websites of the UNODC and the Council of Europe. This gap is partially closed by statistics from the International Center for Prison Studies. However, in fact, the only Ukrainian resource for penitentiary statistics is the website of the Donetsk Memorial NGO. In turn, this shows that for 20 years the Ukrainian penitentiary system and the relevant governmental structures have not emerged from the state of conservation and secrecy, demonstrating the Soviet tradition of forced immersion of the penitentiary system and the state of absolute secrecy.

Surprisingly, all bureaucratic modulations of the Ukrainian prison and probation policy, which took place before 2015, seems to be more transparent and prosocial, and more politically fair, given the cumulative effect of all public policy indicators, especially the relationship between the effectiveness and efficiency.

All bureaucratic modulations did not hide their bureaucratization, secrecy, and Soviet principles of governance, largely due to the militarization of the penitentiary system, which included both the militarization of the penitentiary service and the militarization of prisoners. In addition, most of the problems of the Ukrainian prison system, which led to the relevant negative but objective labels according to the CPT reports and the ECHR judgments, were due to the fact that governmental prison and probation structures of bureaucratic modulations had almost zero funding, old conservative staff, huge numbers of prisoners, mass overcrowding of prisons, and the collapse of the economic component of the Soviet correctional prison-labor system, based on the compulsory labor of convicts.

The conditional political "honesty" of the bureaucratic modulations of prison and probation policy is concerned with the conclusion that they had not ashamed to call themselves what they were. However, in contrast, new policy modulations, beginning with the theatrical one (2015 – 2019), ushered in an era of unfair political and economic competition. By accusing previous modulations of all the problems of the penitentiary system and using negative clichés and insults, theatrical and subsequent modulations, which can also be categorized as theatricality, ensured the formation and implementation of prison and probation policy on a purely declarative basis in the populist fairway. However, the main thing that distinguishes bureaucratic modulations from theatrical ones is that bureaucratic modulations very often chose the political option of "doing nothing" in boundaries of the absence of material resources (or rather were forced to choose). On the contrary, with much more material and information resources, theatrical modulations have moved from doing nothing to unplanned chaotic movements, which they have declared to be a "new prison and probation policy". Regarding the effectiveness and efficiency of the Ukrainian prison and probation policy, as shown above, a comparative analysis of penitentiary criminality, trends in prison and probation population, prison system funding and staffing over the past 10 years leads to the conclusion that Ukrainian prison and probation policy is a failure since the 2016 prison and probation reform.

For example, for the period 2009 – 2019, the number of crimes in prisons increased almost 4 times against the background of increasing funding for the penitentiary system by 3,5 times, reducing the number of prisoners by 3 times, and increasing the number of staff by 1,2 times.

Some questions also arise concerning mortality and suicide rates in prisons, which, despite more than a significant improvement in funding, continue to rise, which in turn serves as further evidence of unsatisfactory performance and effectiveness of the Ukrainian prison and probation policy.

Given the above, it can be argued that such a phenomenon as "prison and probation policy" in Ukraine is absent. Yes, we have appropriate management structures, a large staff, an appropriate number of prisoners, convicts, and probation clients, as well as a huge budget. However, there is no "policy" based on clear criteria, transparency and statistics, and most importantly, on the assessment of such criteria and corresponding clear assessments.

**Keywords:** public policy analysis, prison and probation policy, penitentiary system of Ukraine, prison, prison criminality, prison budgets, efficiency of prison and probation policy, effectiveness of prison and probation policy, analysis of indicators of prison and probation policy, modulations of prison and probation policy.

## Вступ

Метою цього дослідження є узагальнення результатів розробки та впровадження пенітенціарної політики в Україні упродовж усього періоду незалежності, починаючи з 1991 року.

У цьому дослідженні ми не ставимо за мету дослідження правових статусів та формальних повноважень публічних структур, відповідальних за розробку та впровадження пенітенціарної політики в Україні. Тим не менш, трансформація публічних структур буде частково братися до уваги, проте виключно для цілей ідентифікації найважливіших періодів пенітенціарної політики.

Мета цього дослідження полягає у проведенні аналізу саме *політичного поля*, в рамках якого національна пенітенціарна політика розроблялася та впроваджувалася на тому чи іншому етапі, у визначенні фактичних мотивів проведення пенітенціарних реформ та у формулюванні висновків щодо показників пенітенціарної політики у межах певної модуляції та в цілому за період незалежності України.

### **Вихідні дані та окремі методологічні зауваження**

На національному рівні будь-яка офіційна статистика, необхідна для проведення комплексного дослідження вітчизняної пенітенціарної політики в її динаміці, *відсутня* упродовж всього періоду незалежності України.

Відтак це дослідження здебільшого засноване на статистиці щодо пенітенціарної системи України, представленої на офіційних інформаційних ресурсах Ради Європи (CoE), UN Office on Drugs and Crime (UNODC), World Prison Brief (WPB) та ГПО «Донецький меморіал»<sup>1</sup>.

Щодо статистики пенітенціарної злочинності, то відповідні вихідні дані нами бралися з офіційних веб-ресурсів органів прокуратури та окремих наукових публікацій щодо стану пенітенціарної злочинності в Україні.

Враховуючи відсутність офіційної пенітенціарної статистики в її динаміці та суперечливість вихідних даних щодо стану справ у пенітенціарній системі України у різних міжнародних та національних джерелах, це дослідження може на майбутнє підлягати *частковому коригуванню* у бік збільшення обсягів статистичних даних.

Водночас необхідно зауважити, що різниця в окремих показником може бути обумовлена часом, коли акумулювалися ті чи інші статистичні дані. Так, у звітах Ради Європи представлено дані станом на 1 вересня кожного року, а в інших джерелах – станом на 31 грудня кожного року. Відповідно з метою надання найбільш об'єктивної інформації у цьому дослідженні ми подаємо усі можливі відомості за даними різних міжнародних та національних акторів, які у деяких випадках підлягають комбінуванню.

Окремі офіційні дані прокуратури щодо статистики пенітенціарної злочинності мають оцінюватися більш ніж критично в силу явної невідповідності об'єктивним реаліям української пенітенціарної системи та іншим статистичним даним, на чому ми фокусуємо увагу у відповідному підрозділі нашого дослідження.

Щодо показників пенітенціарної злочинності, то ми використовуємо статистичні дані з офіційних робочих та аналітичних документів Державної пенітенціарної служби України (ДПтСУ), через що висловлюємо глибоку щирю вдячність нашим давнім друзям та колегам, які сприяли цьому дослідженню та забезпечували нас критичними зауваженнями та аналітичними матеріалами.

### **Модуляції пенітенціарної політики**

В основу нашого дослідження нами покладаються не формальні публічні структури як такі, а їх природа та сутність, що відображено у відповідних модуляціях пенітенціарної політики, які послідовно змінили одна іншу.

Відповідні модуляції ми визначили наступним чином:

- васально-бюрократична (1991 – 1998);
- перехідна традиційно-бюрократична (1998 – 1999);
- автономна традиційно-бюрократична (1999 – 2015);
- централізована театральна (2015 – 2017);
- децентралізована псевдоменеджеріалістська (2017 – 2020);
- змішана псевдоменеджеріалістська (з 2000).

### **Васально-бюрократична модуляція**

Категорія васально-бюрократичної модуляції (1991 – 1998) обумовлена перебуванням пенітенціарної системи у підпорядкуванні МВС, де, відповідно до усталеної радянської традиції, будучи більш ніж вагомим політичним, ідеологічним, економічно-промисловим та матеріальним додатком до МВС, пенітенціарна система водночас посідала васально-маргінальне місце у могутній системі внутрішніх справ.

<sup>1</sup> ГПО "Донецький меморіал". <<http://ukrprison.org.ua/>>;

Council of Europe. <[www.coe.int](http://www.coe.int)>;

United Nations Office on Drugs and Crime. <<https://www.unodc.org/>>.

Розпад СРСР з подальшим розривом промислово-економічних зв'язків між союзними республіками та, відповідно, між промислово орієнтованими міністерствами внутрішніх справ союзних республік призвів до фактичного знищення економічної основи вітчизняної пенітенціарної системи з одночасним залишенням величезної армії ув'язнених та персоналу пенітенціарної системи без належного фінансування та звичних для СРСР обсягів промислового виробництва, що надало пенітенціарній системі України ще більшої маргінальності.

Перед розпадом СРСР пенітенціарна система України зустрілася з відсутністю належного бюджетного фінансування, зростанням рівня злочинності на фоні неготовності правоохоронних органів до такої динаміки та, як наслідок, посиленням пунітивної складової у функціонуванні пенітенціарної системи та системи кримінальної юстиції в цілому.

Так, в Україні було зареєстровано

- у 1990 році – майже 370 тис. злочинів;
- у 1991 році – більше 405 тис. злочинів;
- у 1992 році – майже 482 тис. злочинів;
- у 1993 році – більше 539 тис. злочинів;
- у 1994 році – більше 572 тис. злочинів;
- у 1995 році – майже 642 тис. злочинів;
- у 1996 році – майже 618 тис. злочинів;
- у 1997 році – більше 589 тис. злочинів.

Таблиця 1

**Злочинність в Україні (1991 – 1997)<sup>1</sup>**

ЗЛОЧИНІСТЬ В УКРАЇНІ (1991 – 1997)	Кількість зареєстрованих злочинів (тис.)
<b>1990</b>	370
<b>1991</b>	405
<b>1992</b>	482
<b>1993</b>	539
<b>1994</b>	572
<b>1995</b>	642
<b>1996</b>	618
<b>1997</b>	589

Як наслідок, станом на 1990 рік у пенітенціарних закладах утримувалося понад 116 тис. ув'язнених (225 ув'язнених на 100 тис. населення), у 1993 році – майже 130 тис. ув'язнених (248 ув'язнених на 100 тис. населення), у 1996 році – майже 204 тис. ув'язнених (398 ув'язнених на 100 тис. населення).

Таблиця 2

**Динаміка в'язничного населення за даними WPB<sup>2</sup>**

ТЕНДЕНЦІЯ (дані WPB)	Загальна кількість (тис.)	Кількість на 100 тис. населення
<b>1990</b>	116	225
<b>1993</b>	130	248
<b>1996</b>	204	398

Щодо політичної складової цієї модуляції, то вона історично пов'язується із затвердженими ще у 1991 році Основними напрямками реформи кримінально-виконавчої системи в УРСР (Постанова КМ

<sup>1</sup> Застосування покарання у вигляді позбавлення волі у 1987-2007 роках. *Тюремний портал*. <<http://ukrprison.org.ua/statistics/1209176587>>.

<sup>2</sup> Ukraine. *World Prison Brief data*. <[https://www.prisonstudies.org/country/ukraine#further\\_info\\_past\\_trends](https://www.prisonstudies.org/country/ukraine#further_info_past_trends)>.

УРСР № 88 від 11.07.1991), якими напередодні набуття Україною незалежності передбачалося виділення системи виконання покарань у самостійне республіканське відомство.

### **Перехідна традиційно-бюрократична модуляція**

Перехідна традиційно-бюрократична модуляція (1998 – 1999) відображає створення у 1998 році на базі ГУВП МВС України Державного департаменту України з питань виконання покарань (ДДУПВП) як органу державного управління пенітенціарною системою України, який тимчасово залишався в підпорядкуванні МВС.

Набувши статусу члена Ради Європи, Україна взяла на себе зобов'язання кардинально змінити організаційно-функціональну структуру державного управління пенітенціарною системою. Зазначені зобов'язання вимагали від України повністю розірвати організаційні зв'язки між пенітенціарною системою та відомствами поліції, прокуратури, безпеки та кримінального переслідування.

Відповідно перехідна традиційно-бюрократична модуляція пов'язана з поступовим виведенням пенітенціарної системи зі сфери політичного впливу поліції (МВС), що упродовж 1998 – 1999 років набуло форми перехідного підпорядкування ДДУПВП вітчизняному відомству поліції, хоча не можна не наголосити на явній тимчасовості такого кроку, адже на момент набуття членства у Раді Європи політичні настрої керівників пенітенціарної системи дедалі більш відображали політичну, економічну, ідеологічну та операційну свободу пенітенціарної системи.

З іншого боку, будь-які намагання керівництва МВС втримати пенітенціарну систему у зоні та сфері свого впливу наражалися б на гостру реакцію з боку Ради Європи у контексті європейських стандартів та взятих перед Радою Європи зобов'язань щодо основоположних засад формування пенітенціарної політики.

Пенітенціарна політика цього нетривалого часу може охарактеризуватися адаптацією до постійного гіпернавантаження на пенітенціарну систему внаслідок відсутності належного фінансування, зниження економічного потенціалу української в'язниці та збільшення в'язничного населення країни на фоні перманентно високої динаміки злочинності.

Так, у 1998 році в Україні було зареєстровано майже 576 тис. злочинів, у 1999 році – майже 559 злочинів. Як наслідок, за даними другого World Prison Population List в'язничне населення України зросло у 1999 році – до 217 тис. ув'язнених (430 ув'язнених на 100 тис. населення).

Крім того, на кризовий стан пенітенціарної політики у цей період вказує такий показник як смертність у пенітенціарних установах. Так, Держдепартамент США у своїй доповіді зазначив, що 1998 року було зафіксовано 1901 смерть у пенітенціарних установах (див. Дотримання прав людини в Україні у 1999 році: доповідь Держдепартаменту США №15-56). Українські правозахисники вказують на інші дані: 1998 рік – 2108 смертей (10 смертей на тисячу ув'язнених), 1999 рік – 3015 (3,5 смертей на тисячу ув'язнених).

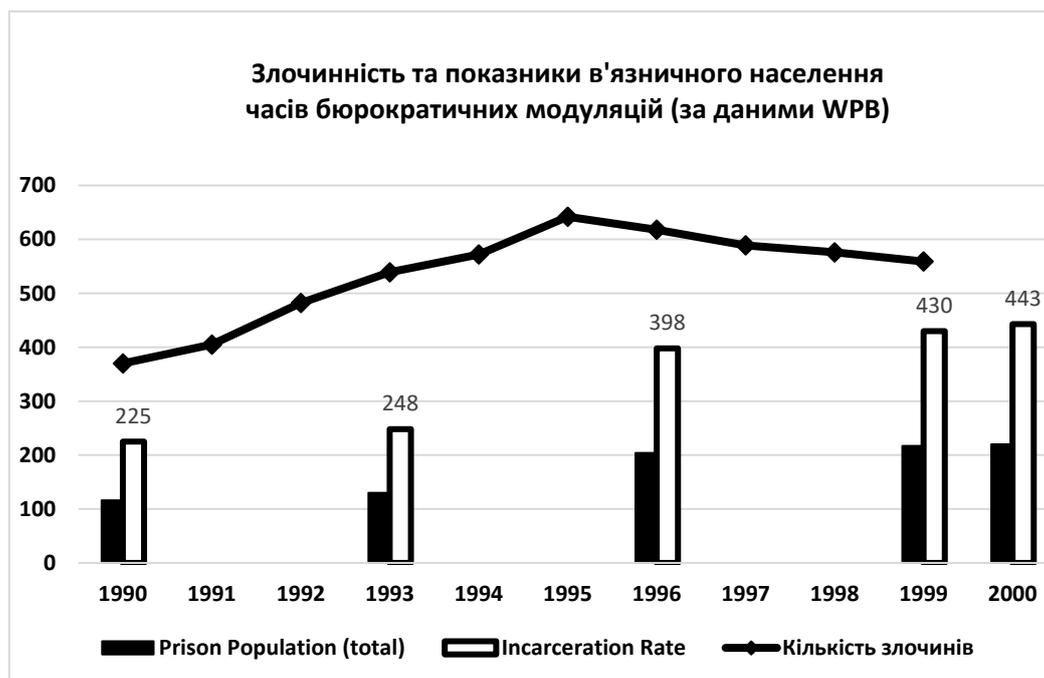
### **Автономна традиційно-бюрократична модуляція**

Автономна традиційно-бюрократична модуляція пов'язується із остаточним виведенням у 1999 році ДДУПВП з тимчасового підпорядкування МВС та набуття ДДУПВП політико-правового статусу центрального органу державної виконавчої влади зі спеціальним статусом, на який безпосередньо покладалося завдання реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань, діяльність якого спрямовувалася і координувалася Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції України.

Тому ця модуляція включає також створення ДПтСУ у 2010 році та подальше функціонування ДПтСУ до 2016 року, яка стала центральним органом виконавчої влади, який входив до системи органів виконавчої влади і забезпечував реалізацію державної політики у сфері виконання кримінальних покарань.

З приводу створення ДПтСУ варто наголосити, що експерти Ради Європи критично висловлювалися щодо назви вітчизняного відомства як «Державного департаменту України з питань виконання покарань», зазначаючи, що опис ролі Департаменту як «виконання покарань» обмежує масштаби та більш прогресивні елементи роботи ДДУПВП, пов'язані із соціальною та психологічною роботою (див. Повторне оцінювання потреб пенітенціарної системи України. Доповідь експертної місії Ради Європи в Україні у квітні 2003 року. Страсбург, 2003).

Щодо статистичних показників, то саме початок нового тисячоліття знаменував досягнення Україною критичного максимуму за кількістю в'язничного населення. Так, у 2000 році у пенітенціарних установах перебували майже 220 тис. ув'язнених, що становило 443 ув'язнених на 100 тис. населення.



**Рис. 1. Злочинність та показники в'язничного населення бюрократичних модуляцій (WPB)<sup>1</sup>**

У подальшому спостерігалось поступове зниження показників в'язничного населення (як у абсолютних, так і у відносних показниках). Тим не менш, Україна продовжувала утримувати пальму першості у списку країн з найбільшою кількістю ув'язнених на 100 тис. населення.

Так, відповідно до *n'ятого World Prison Population List* (інформація станом на 2002 – 2003 роки) до списку країн-лідерів за кількістю ув'язнених на 100 тис. населення входили: США (701), Росія (606), Білорусь (554), Казахстан (552), Американські Вірджинські острови (552), Туркменістан (489), Беліз (459), Бермуди (447), Суринам (437), Україна (415).

Таблиця 3

**Країни-лідери за кількістю ув'язнених на 100 тис. населення за п'ятим World Prison Population List<sup>2</sup>**

WORLD PRISON POPULATION LIST № 5 (дані на 2002 – 2003 роки)	
<i>Країна</i>	<i>Incarceration Rate</i>
<b>США</b>	701
<b>Росія</b>	601
<b>Білорусь</b>	554
<b>Казахстан</b>	552
<b>Амер. Вірджинські острови</b>	552
<b>Туркменістан</b>	489
<b>Беліз</b>	459
<b>Бермуди</b>	447
<b>Суринам</b>	437
<b>Україна</b>	415

Відповідно до *шостого World Prison Population List* (інформація 2002 – 2005 років), картина значною мірою не змінилася: США (714), Росія (532), Білорусь (532), Бермуди (532), Палау (523),

<sup>1</sup> Prison population trend up to 2000. <[https://www.prisonstudies.org/country/ukraine#further\\_info\\_past\\_trends](https://www.prisonstudies.org/country/ukraine#further_info_past_trends)>.

<sup>2</sup> World Prison Population List (fifth edition). <<https://static.prisonpolicy.org/scans/rds/r234.pdf>>.

Американські Вірджинські острови (490), Туркменістан (489), Куба (487), Суринам (437), Кайманові острови (429), Беліз (420), Україна (417), Мальдівські острови (416), Сент-Кітс і Невіс (415), Південна Африка (413), Багами (410).

Таблиця 4

**Країни-лідери за кількістю ув'язнених на 100 тис. населення  
за шостим World Prison Population List<sup>1</sup>**

WORLD PRISON POPULATION LIST № 6 (дані на 2002 – 2005 роки)	
<i>Країна</i>	<i>Incarceration Rate</i>
<b>США</b>	714
<b>Росія</b>	532
<b>Білорусь</b>	532
<b>Бермуди</b>	532
<b>Палау</b>	523
<b>Амер. Вірджинські острови</b>	490
<b>Туркменістан</b>	489
<b>Куба</b>	487
<b>Суринам</b>	437
<b>Кайманові острови</b>	429
<b>Беліз</b>	420
<b>Україна</b>	417
<b>Мальдівські острови</b>	416
<b>Сент-Кітс і Невіс</b>	415
<b>Південна Африка</b>	413
<b>Багами</b>	410

Хронологічно тенденцію до зниження показників в'язничного населення в Україні представлено у поданій нижче таблиці (зауважимо вдруге на відсутності будь-якої статистики Міністерства юстиції України щодо функціонування пенітенціарної системи у динаміці):

Таблиця 5

**Динаміка в'язничного населення в Україні за даними Ради Європи**

ДИНАМІКА В'ЯЗНИЧНОГО НАСЕЛЕННЯ (дані Ради Європи станом на 1 вересня кожного року)	Загальна кількість ув'язнених	Кількість ув'язнених на 100 тис. населення
<b>2001</b>	198885	406
<b>2002</b>	198946	405,7
<b>2003</b>	198386	407,8
<b>2004</b>	193489	406,3
<b>2005</b>	179519	381,1
<b>2006</b>	165408	353,8
<b>2007</b>	154055	331,5
<b>2008</b>	148339	321,1
<b>2009</b>	146394	318,5
<b>2010</b>	152169	332,4
<b>2011</b>	158532	347,7
<b>2012</b>	151122	332,5
<b>2014</b>	92290	204
<b>2019</b>	52973	125,7

<sup>1</sup> World Prison Population List (sixth edition). <<https://www.prisonpolicy.org/scans/worldprisonpopsixth.pdf>>.

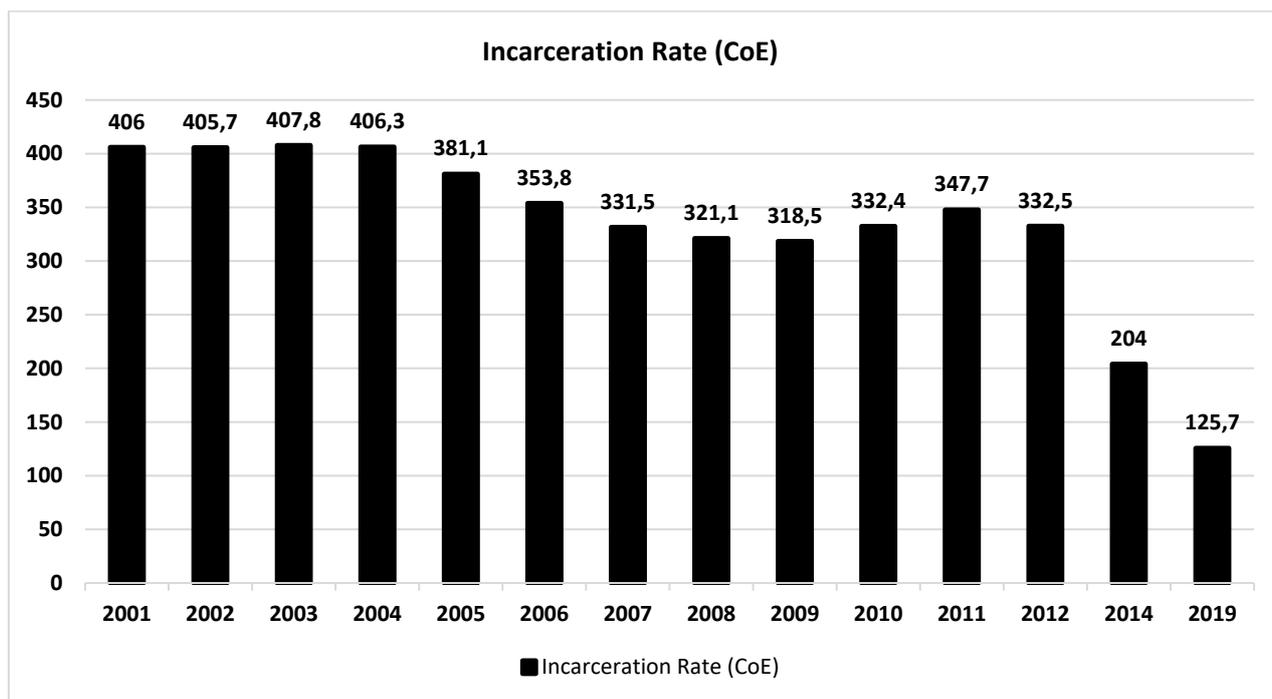


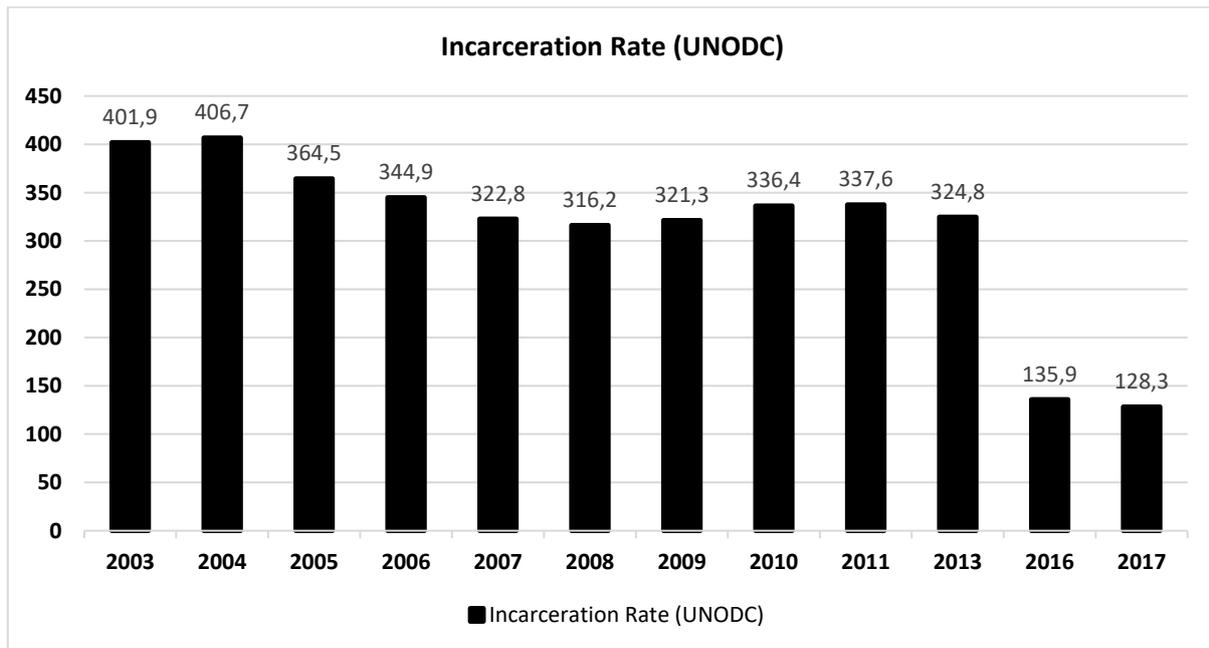
Рис. 2. Динаміка incarceration rate в Україні за даними Ради Європи

Динаміка в'язничного населення в Україні за даними UNODC представлена у поданій нижче таблиці:

Таблиця 6

Динаміка в'язничного населення в Україні за даними UNODC

ДИНАМІКА В'ЯЗНИЧНОГО НАСЕЛЕННЯ (дані UNODC)	Загальна кількість ув'язнених	Кількість ув'язнених на 100 тис. населення
2003	191241	401,9
2004	192047	406,7
2005	170923	364,5
2006	160725	344,9
2007	147690	322,8
2008	145946	316,2
2009	147716	321,3
2010	154027	336,4
2011	154029	337,6
2013	147112	324,8
2016	60771	135,9
2017	57100	128,3



**Рис. 3. Динаміка incarceration rate в Україні за даними UNODC**

Динаміка в'язничного населення в Україні за даними WPB представлена у поданій нижче таблиці:

Таблиця 7

**Динаміка в'язничного населення в Україні за даними WPB**

ДИНАМІКА В'ЯЗНИЧНОГО НАСЕЛЕННЯ (дані WPB)	Загальна кількість ув'язнених	Кількість ув'язнених на 100 тис. населення
<b>1990</b>	116400	225
<b>1993</b>	129500	248
<b>1996</b>	203988	398
<b>2000</b>	218800	443
<b>2003</b>	197641	412
<b>2005</b>	188465	400
<b>2007</b>	160725	345
<b>2009</b>	145946	318
<b>2011</b>	154027	338
<b>2013</b>	147112	324
<b>2015</b>	73431	201
<b>2017</b>	60621	167
<b>2019</b>	55078	153

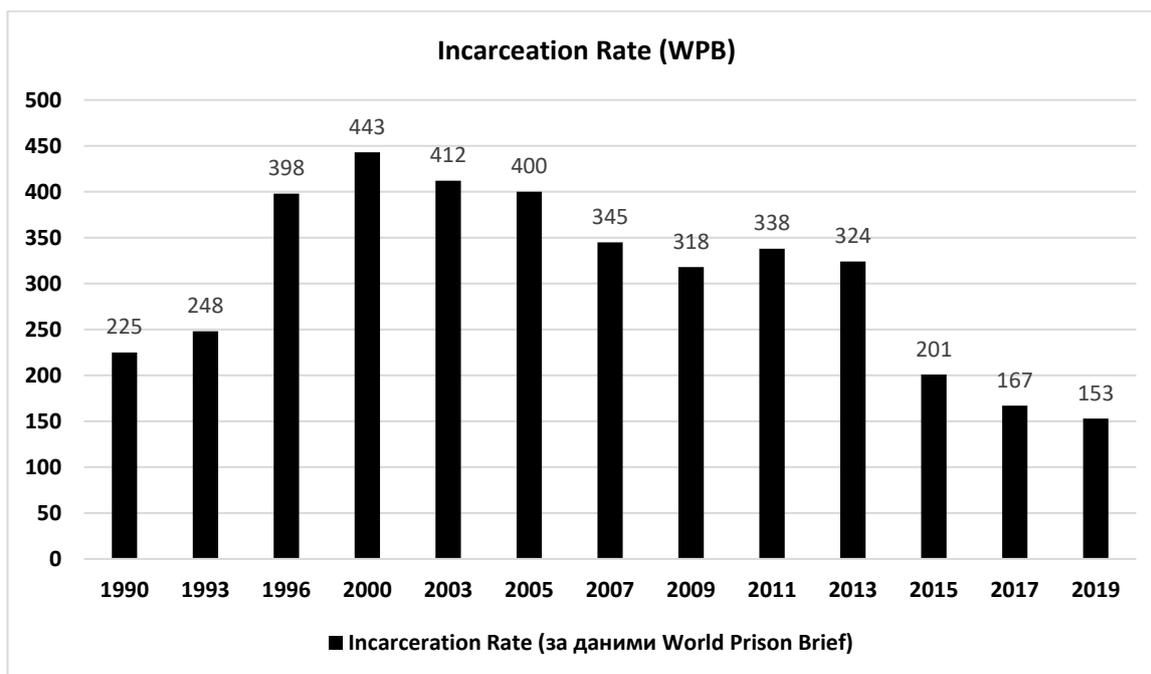


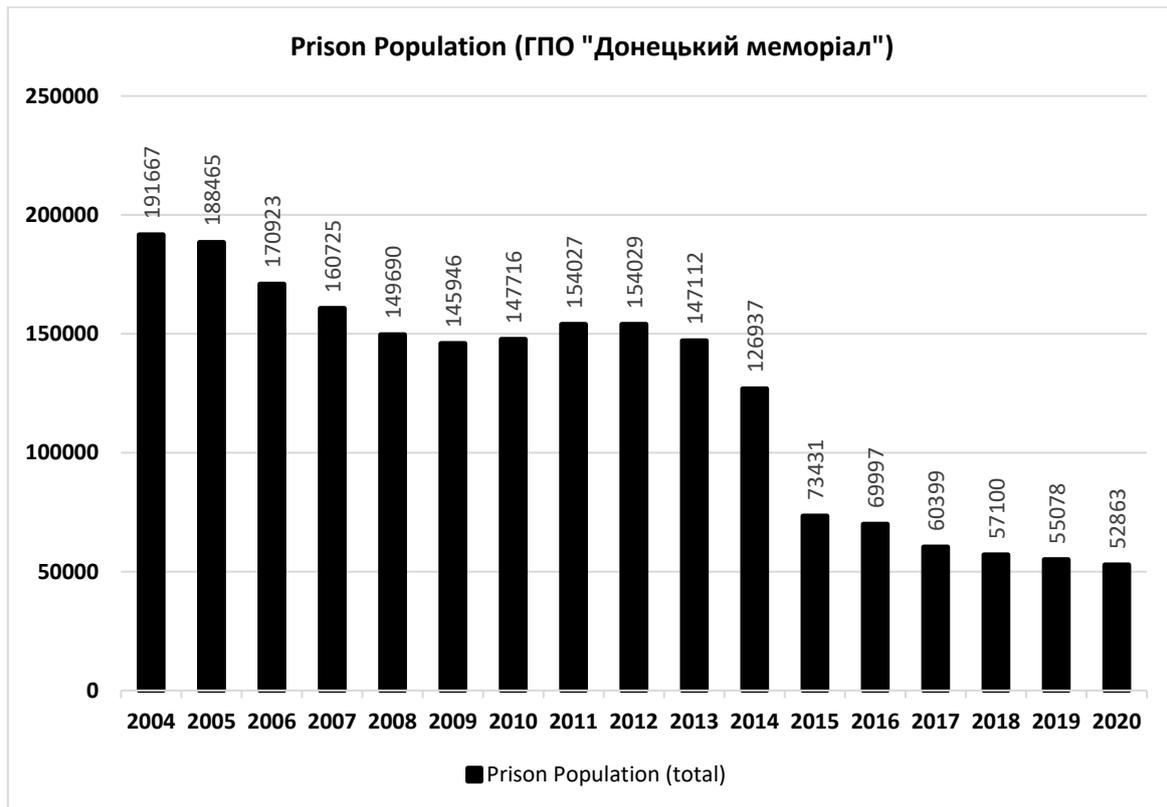
Рис. 4. Динаміка incarceration rate в Україні за даними WPB

Динаміка в'язничного населення в Україні за даними ГПО «Донецький меморіал» представлена у поданій нижче таблиці:

Таблиця 8

Динаміка в'язничного населення в Україні за даними ГПО «Донецький меморіал»

ДИНАМІКА В'ЯЗНИЧНОГО НАСЕЛЕННЯ (дані ГПО «Донецький меморіал» станом на 1 січня кожного року)	Загальна кількість ув'язнених
2004	191667
2005	188465
2006	170923
2007	160725
2008	149690
2009	145946
2010	147716
2011	154027
2012	154029
2013	147112
2014	126937
2015	73431
2016	69997
2017	60399
2018	57100
2019	55078
2020	52863



**Рис. 5. Динаміка в'язничного населення в Україні  
за даними ГПО «Донецький меморіал»**

Важливим фактором, що характеризує пенітенціарну політику у рамках цієї модуляції, є поступове зростання кількості «довирокових» ув'язнених.

За даними UNODC тенденція збільшення частки «довирокових» ув'язнених мала наступний вигляд:

Таблиця 9

**«Довирокові» ув'язнені за даними UNODC**

<b>«ДОВИРОКОВІ» УВ'ЯЗНЕНІ (дані UNODC)</b>	<b>Відсоток «довирокових» ув'язнених (%)</b>
<b>2003</b>	13
<b>2004</b>	11,9
<b>2005</b>	11,2
<b>2006</b>	11,6
<b>2007</b>	12,3
<b>2008</b>	13,7
<b>2009</b>	15,8
<b>2010</b>	25,6
<b>2011</b>	24,4
<b>2017</b>	33,8

За даними Ради Європи тенденція зміни частки «довирокових» ув'язнених мала інший вигляд:

Таблиця 10

**«Довирокові» ув'язнені за даними Ради Європи**

«ДОВИРОКОВІ» УВ'ЯЗНЕНІ (дані Ради Європи станом на 1 вересня кожного року)	Відсоток «довирокових» ув'язнених (%)
2000	20,4
2001	17,8
2002	18,6
2003	23,4
2004	22,5
2005	16,5
2006	16,5
2008	23,7
2009	22,7
2010	27
2011	23,9
2012	21,3
2014	19,9

За даними WPB тенденція збільшення частки «довирокових» ув'язнених мала інший вигляд:

Таблиця 11

**«Довирокові» ув'язнені за даними WPB**

«ДОВИРОКОВІ» УВ'ЯЗНЕНІ (дані WPB)	Відсоток «довирокових» ув'язнених (%)
2000	20,4
2006	20,6
2007	20,5
2010	25,7
2013	21
2014	17,3
2015	21,8
2016	26,8
2020	36



**Рис. 6. «Довирокові» ув'язнені за даними WPB**

Крім того, важливим показником пенітенціарної політики України була наповненість пенітенціарних установ, яка завжди становила предмет особливої уваги в ЄСПЛ при розгляді скарг за статтею 3 Конвенції про захист прав людини та, як наслідок, подальший фінансовий тягар на Державний бюджет України внаслідок регулярного встановлення у відповідних рішеннях ЄСПЛ фактів переповненості пенітенціарних установ.

Таблиця 12

### Наповнення пенітенціарних установ України за даними Ради Європи

НАПОВНЕННЯ ПЕНІТЕНЦІАРНИХ УСТАНОВ (дані Ради Європи станом на 1 вересня кожного року)	Ліміт	Фактичне поповнення	Рівень наповнення
<b>2001</b>	216669	198855	92
<b>2002</b>	223140	198946	89,2
<b>2003</b>	220387	198386	90
<b>2004</b>	158600	193489	122
<b>2005</b>	159011	179519	112,9
<b>2006</b>	159966	165408	103,4
<b>2007</b>	159351	154055	96,7
<b>2008</b>	158717	148339	93,5
<b>2009</b>	157984	146394	92,7
<b>2010</b>	157439	152169	96,7
<b>2011</b>	157625	158532	100,6
<b>2012</b>	157625	151122	95,9
<b>2014</b>	140419	92290	65,7

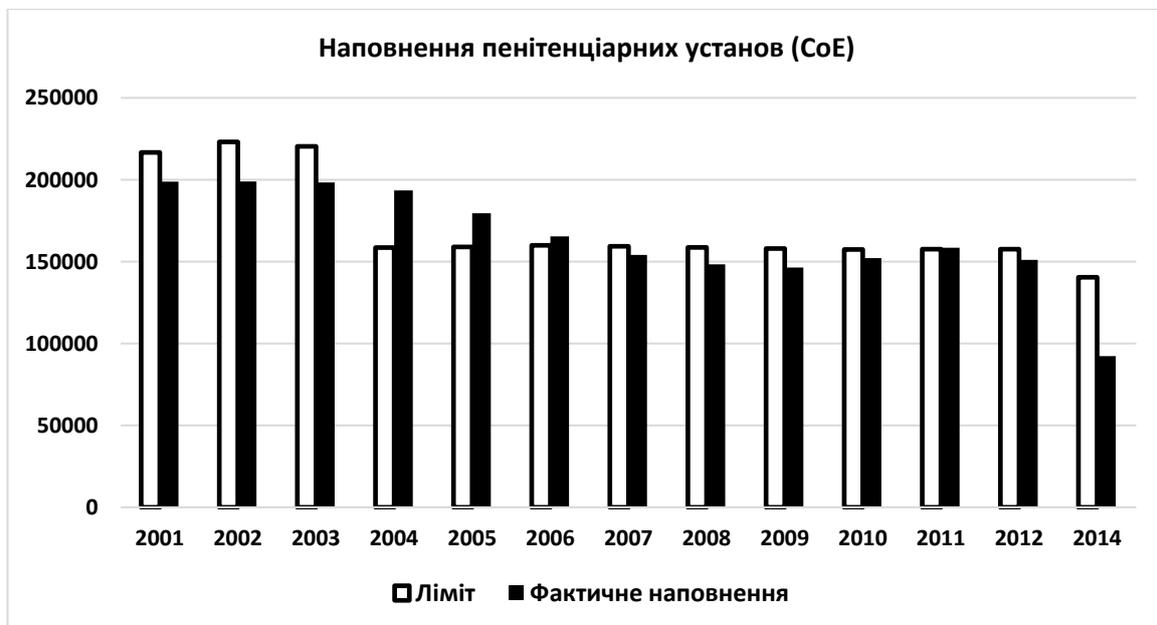


Рис. 7. Наповнення пенітенціарних установ України за даними Ради Європи

На відміну від даних Ради Європи, UNODC надає більш негативну картину щодо цього показника пенітенціарної політики України:

Таблиця 13

### Наповнення пенітенціарних установ України за даними UNODC

НАПОВНЕННЯ ПЕНІТЕНЦІАРНИХ УСТАНОВ (дані UNODC)	Ліміт	Фактичне поповнення	Рівень наповнення
<b>2003</b>	175101	191241	109,2
<b>2004</b>	120222	192047	159,7
<b>2005</b>	120908	170923	139,1
<b>2006</b>	122323	160725	131,4
<b>2007</b>	120839	147690	123,9
<b>2008</b>	120154	145946	120,5
<b>2009</b>	120397	147716	122,7
<b>2010</b>	114678	154027	134,3
<b>2011</b>	150229	154029	102,5
<b>2017</b>	138974	57100	41,1

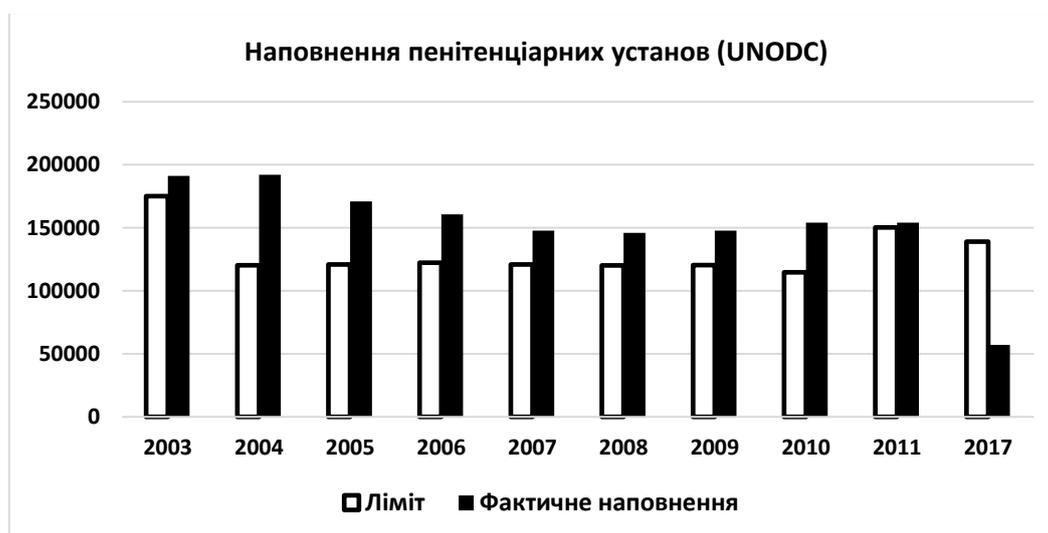


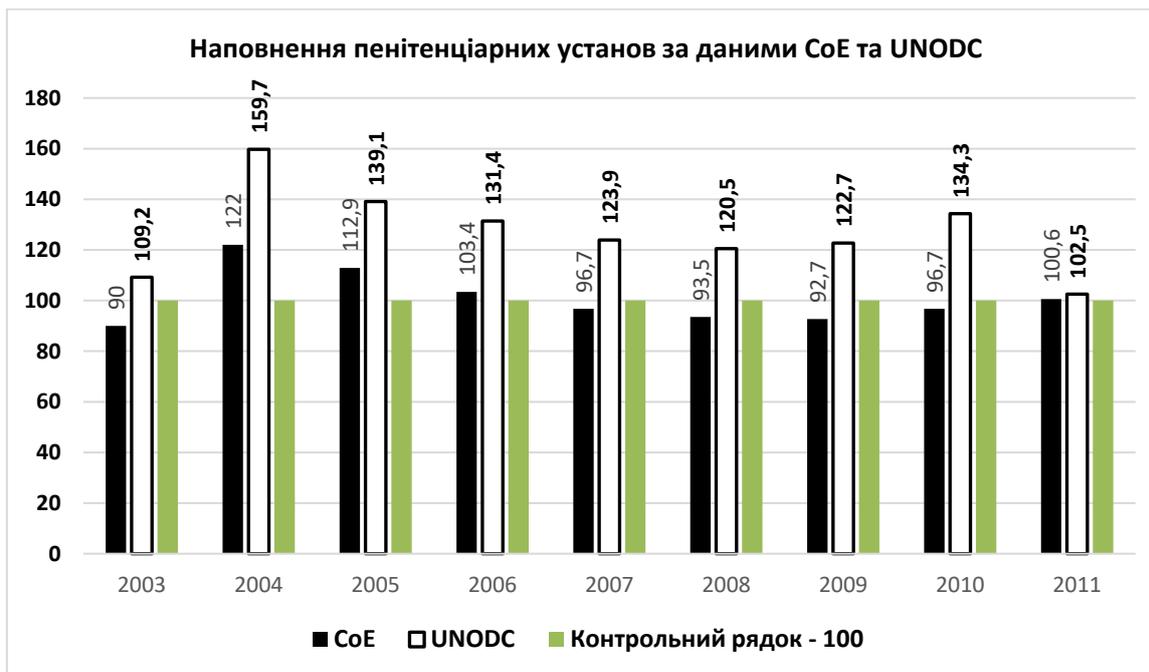
Рис. 8. Наповнення пенітенціарних установ України за даними UNODC

Беручи до уваги відмінність між даними СоЕ та UNODC, а головне – традиційну секретність пенітенціарної служби з цього питання, доцільно надати порівняльну таблицю показників наповнення пенітенціарних установ в Україні у рамках відповідної модуляції:

Таблиця 14

### Наповнення пенітенціарних установ за даними UNODC та Ради Європи

НАПОВНЕННЯ	СоЕ	UNODC
<b>2003</b>	90	109,2
<b>2004</b>	122	159,7
<b>2005</b>	112,9	139,1
<b>2006</b>	103,4	131,4
<b>2007</b>	96,7	123,9
<b>2008</b>	93,5	120,5
<b>2009</b>	92,7	122,7
<b>2010</b>	96,7	134,3
<b>2011</b>	100,6	102,5



**Рис. 9. Наповнення пенітенціарних установ України за даними UNODC та Ради Європи**

Варто зробити особливий наголос, що у контексті запропонованої нами класифікації модуляцій термін «бюрократична» не має будь-якої негативної конотації. Упродовж 1991 – 2015 років пенітенціарна служба існувала у межах традиційного для неї політичного дискурсу та економічних обмежень, поступово трансформуючись під впливом політичного супроводу з боку Ради Європи та її структур та, що є більш важливо, під тиском ЄСПЛ, який раз за разом підвищував стандарти прав людини у пенітенціарній системі та у системі кримінальної юстиції в цілому.

Навпаки, наступні модуляції в історії української пенітенціарної політики (театральна та псевдоманеджеріалістська) мають набагато більшу негативний відтінок в аспекті оцінки результатів впровадження пенітенціарної політики, що ми, власне, і спробуємо довести у цьому дослідженні.

#### **Централізована театральна модуляція**

Централізована театральна модуляція (2015 – 2017) відображає пенітенціарну політику після ліквідації ДПтСУ внаслідок перебирання на себе Міністерством юстиції України функції з безпосередньої реалізації пенітенціарної політики (реформи П. Петренка та Н. Бернацької).

Щодо ліквідації ДПтСУ як центрального органу виконавчої влади, то до цього часу раціональність та доцільність такого управлінського кроку перебуває під більш ніж великим сумнівом.

Так, ще у 2003 році експерти Ради Європи, оцінюючи остаточне виведення ДДУПВП з підпорядкування МВС та надання цій службі статусу автономної соціальної організації, наголошували: «Центральна адміністрація має гучний та незалежний голос в Уряді. Складається враження, що робота ДДУПВП як незалежного управління стала набагато ефективнішою порівняно з його роботою як складової частини МВС, і ми не рекомендуємо на цьому етапі вносити будь-які зміни до цієї структури» (див. Повторне оцінювання потреб пенітенціарної системи України. Доповідь експертної місії Ради Європи в Україні у квітні 2003 року. Страсбург, 2003).

Відтак ми маємо підстави стверджувати, що у 2016 році робота на той час вже ДПтСУ як центрального органу виконавчої влади була штучно перервана внаслідок ліквідації ДПтСУ як більш-менш сталої структури. Як наслідок, внаслідок революційного (проте аж ніяк не еволюційного) переходу до нової модуляції було перервано усталений процес реалізації пенітенціарної політики, яка набирала обертів після багатьох років перебування пенітенціарної системи України у кризі.

Щодо статистичних показників, то перше, що треба відзначити, це те, що у часових рамках цієї модуляції мало місце подальше падіння показників в'язничного населення в Україні

(як у абсолютних, так і у відносних показниках). Тим не менш, Україна продовжувала утримувати пальму першості у списку країн з найбільшим в'язничним населенням: 2016 рік – майже 61 тис. ув'язнених (140 ув'язнених на 100 тис населення), 2017 рік – трохи більше 57 тис. ув'язнених (128 ув'язнених на 100 тис. населення).

Відповідно, цей період характеризується більш ніж суттєвим ненаповненням пенітенціарних установ внаслідок ще більшого зниження кількості ув'язнених в Україні.

Так, за даними Рахункової палати, упродовж періоду 2015 року – I кварталу 2017 року чисельність осіб, які відбували покарання в установах виконання покарань, зменшилася в 1,4 рази (з 57396 до 41800 осіб), а чисельність осіб, які трималися у слідчих ізоляторах, навпаки збільшилась з 16035 до 18821 особи, або в 1,2 рази (рішенням Рахункової палати від 27.06.2017 № 13-3).

Крім того, за даними UNODC станом на 2017 рік при ліміті у 139 тис. місць фактично у пенітенціарних установах утримувалося трохи більше 57 тис. ув'язнених, що становило 41% від ліміту.

Оцінюючи в цілому цю модуляцію пенітенціарної політики України та пояснюючи категорію театральності, яку покладено в основу дослідження відповідної модуляції, варто наголосити, що пенітенціарна політика фактично була замінена яскравим як для пересічного громадянина, але водночас доволі вульгарним та максимально спрощеним з точки зору експерта театральним видовищем під загальним керівництвом декількох керівників Міністерства юстиції України (П. Петренко, Н. Бернацька, Д. Чернишов), кожен з яких, відіграючи відповідну політичну роль, тим не менш не брав будь-якої політичної відповідальності за результати пенітенціарної політики.

Ключовими характеристиками театральної модуляції пенітенціарної політики було таке:

#### *1. Відсутність відправної точки реформи.*

Декларуючи повний провал пенітенціарної політики у рамках попередніх модуляцій і тотальну корумпованість пенітенціарного персоналу, так само як і відсутність результативного й ефективного управління у пенітенціарній сфері, нові пенітенціарні менеджери мали б терміново зафіксувати належним чином такий начебто жалюгідний стан справ, про який стверджувалося ними, щоб мати відправну точку реформування. Ті «Оцінки в'язничної системи України», які свого часу робилися експертами Ради Європи (1996, 2003), могли б служити прикладом такої фіксації для нового підходу Міністерства юстиції України. Проте, на жаль, ми не мали будь-якої відправної точки пенітенціарної реформи з чіткою системою показників, яка б надала на майбутнє відповіді щодо успіхів або невдач у відповідних сферах пенітенціарного реформування.

#### *2. Ігнорування субкультурного фактору.*

Є загальновідомим, що будь-яка організація має власну, характерну для неї субкультуру. Відповідно, кожна в'язниця та пенітенціарна служба в цілому як соціальні організації мають свою власну субкультуру, і, гадаємо, заперечувати це було б щонайменше наївним. Проте поняття «тотальних інституцій» та відповідна концепція були, як це здається, проігноровані керівництвом Міністерства юстиції України. Відтак ззовні можна було спостерігати як продемонстрований театральний менеджеріалізм з його надуманими та викривленими фактами та показниками, вимогами економічності та доволі суперечливою логікою вторгався до анатомії в'язниці без будь-якого врахування природних анатомічних особливостей в'язниці та національного історико-політичного та кримінологічного контексту вітчизняної пенітенціарної системи.

#### *3. Підміна раціоналізму за допомогою ентузіазму.*

Пенітенціарна реформа Петренка – Бернацької 2016 року мала бути результатом політичної волі, яка мала віддзеркалювати багато у чому суперечливі інтереси різних соціальних груп. Зазначена пенітенціарна реформа вимагала максимально реалістичної та раціональної оцінки дійсного стану справ у пенітенціарній системі України. Політична воля мала б теоретично ґрунтуватися на максимально раціональній оцінці, яка, на жаль, була замінена на майже комсомольську завзятість керівників Міністерства юстиції України та показово-театральну енергійність, спрямовану на «ліквідацію пережитків минулого» та «очищення пенітенціарної системи від катів-пенітенціаріїв».

#### *4. Підміна професіоналізму за допомогою ентузіазму.*

Станом на початок 2016 року пенітенціарна система України гостро потребувала зовнішнього професійного реформаторського впливу, проте цьому впливові мало передувати глибоке вивчення системи, чого, на жаль, не відбулося. Вивчення пенітенціарної системи передбачало не лише економічні підрахунки та фінансові узагальнення, проте й польові дослідження та аналіз зарубіжної практики. Відтак пенітенціарна реформа Петренка – Бернацької була проведена командою, члени

якої, не будучи фахівцями пенітенціарної сфери, продемонстрували не лише відсутність знань з історії пенітенціарної системи, соціології в'язниці та кримінології, проте й зайву театралізовану активність, коефіцієнт корисної дії потрібно оцінювати більш ніж критично.

Для цілей пенітенціарної реформи був потрібен попередній всебічний, глибокий та незалежний аудит, якого гостро бракувало українському пенальному театральному менеджменту зразка 2016 року. На жаль, останній так й не було проведено.

Крім того, проблема театральної пенітенціарної політики зразка 2016-го року пов'язана не лише зі змістом, але й з формою, адже пенітенціарна реформа 2016 року розпочалася без будь-якої підготовленої концепції, стратегії або *action plan*.

Наголосимо, що йшлося не про певний формалізований акт, яких було чимало за історію вітчизняної пенітенціарної політики. Йшлося про інформативну, виважену та раціональну *policy paper*, яка б ідентифікувала реальні проблеми пенітенціарної системи та визначала шляхи вирішення цих проблем.

На жаль, новими театральними пенітенціарними менеджерами такої *policy paper* представлено так і не було. Тим не менш, саме такий аналітичний документ і мав би бути невід'ємним елементом нової пенітенціарної реформи, адже створювати нові правила гри без ґрунтового пояснення цих правил для гравців аж ніяк не личило задекларованому новому менеджеріалістському підходові в державному управлінні пенітенціарною системою.

Фактично пенітенціарна реформа 2016 року зводилася до знищення однієї формальної структури та створення замість неї іншої без будь-якого статистичного, кримінологічного та соціологічного обґрунтування таких управлінських кроків.

З цього приводу Рахункова палата висловила свою наступну офіційну позицію: «Документа або плану, який містить обґрунтування заходів і завдань реформи пенітенціарної системи, з відповідними фінансово-економічними розрахунками та строками виконання немає. Відсутність системного підходу, орієнтованого на перспективу, свідчить про те, що запроваджені Мін'юстом заходи реформування за своєю спрямованістю були направлені на вирішення питань щодо централізації структурної побудови, а не на удосконалення системи кримінально-виконавчої служби. Як наслідок, зміни у сфері виконання кримінальних покарань та пробації відбувалися досить повільно» (див. Рішення Рахункової палати № 13-3 від 27.06.2017).

Як додатковий доказ можна навести офіційний звіт Рахункової палати: «Фактично мета реформи пенітенціарної системи України була визначена у Плані пріоритетних дій Уряду на 2016 рік, затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.05.2016 № 418-р, тобто за фактом прийняття рішення щодо ліквідації ДПтС. Наведені факти свідчать, що на час прийняття Урядом рішення про ліквідацію ДПтС ні мета, ні цілі, ні завдання реформи пенітенціарної системи України не були визначені» (див. Рішення Рахункової палати № 13-3 від 27.06.2017).

«Мета і заходи реформування системи пробації були визначені майже через рік після початку її впровадження, що позначилось на якості та системності виконання завдань» (див. Рішення Рахункової палати № 13-3 від 27.06.2017).

Відтак, з точки оцінки ефективності та результативності театральної модуляції пенітенціарної політики Рахункова палата слушно підкреслила, що Міністерство юстиції України, ліквідувавши ДПтСУ, утворило у своєму апараті ряд самостійних структурних підрозділів (департамент ДКВС, департамент пробації, департамент ресурсного забезпечення, управління медичного забезпечення, відділ інспектування дотримання прав людини в пенітенціарних закладах), на кожного з яких поклав власні повноваження керівництва і контролю за діяльністю органів і установ ДКВС за окремими напрямками. Однак структурного підрозділу, який би забезпечував загальне керівництво органами і установами ДКВС та пробації, а також координував їх діяльність, не було визначено. При цьому утворені структурні підрозділи протягом півроку працювали за відсутності визначених у відповідних положеннях функцій і завдань (див. Рішення Рахункової палати № 13-3 від 27.06.2017).

Підсумовуючи викладене вище, можна вивести наступні принципи театральної модуляції пенітенціарної політики за результатами пенітенціарної реформи 2016 року: 1) орієнтування на короткотермінові цілі (тактика замість стратегії); 2) ігнорування соціологічної та кримінологічної складової (пріоритет формальних та водночас не підтверджених показників та підрахунків); 3) виключно популістська економічна домінанта в реалізації задекларованих реформаторських кроків; 4) крайня непрозорість у формулюванні тактичних завдань, що стосуються реформування пенітенціарної системи; 5) відсутність кримінологічних та соціологічних прогнозів та розвідок

при розробці тактичних реформаторських кроків; 6) ігнорування польового досвіду, зарубіжних практик та субкультурного фактору при розробці реформаторських кроків; 7) відсутність підтримки реформ на місцях та примусове нав'язування реформаторських ідей; 8) непрозоре оновлення кадрів (включаючи очевидні ознаки корупції при проведенні конкурсів на посади ключових адміністраторів пенітенціарної системи на національному та регіональному рівнях).

У своєму широко розрекламованому намаганні поставити себе вище за попередню доволі закриту консервативну бюрократичну пенітенціарну систему новий театральний пенітенціарний топ-менеджмент опинився у пастці свого ж вигаданого й нічим не підтвердженого «верховенства».

Верховенство вимагало від театральної пенітенціарної реформи більш чітких та конкретних відповідей на конкретні запитання, але, на жаль, таких відповідей зазначена модуляція не надав. Так само театральний пенітенціарний топ-менеджмент аж ніяк не продемонстрував ще більшої прозорості, ще більшої підзвітності та ще більшої далекоглядності, які б він мав демонструвати у своєму намаганні показати відрив від радянських принципів управління.

Прикладом цього є обговорення проекту Закону «Про пенітенціарну систему», яке набуло рис таємності, адже, як на думку Міністерства юстиції України, чомусь не потребувало громадського обговорення. Так само, прикладом є наявність грифу ДСК для частини Концепції реформування (розвитку) пенітенціарної системи України від 13.09.2017 (див. Розпорядження КМУ від 13.09.2017). Відтак можна зробити висновок, що Міністерство юстиції України, відкривши сезон пенітенціарного «реформування», так і не визначилося, якою воно хотіло бачити національну пенітенціарну систему.

Крім того, негативними показниками, що не можуть братися до уваги для цілей оцінки цієї модуляції, є нездатність Міністерства юстиції України розробити проект Закону «Про пенітенціарну систему» та «Про пенітенціарні інспекції», що, до речі, повністю поширюється й на наступну модуляцію.

Головне є те, що театральні пенітенціарні менеджери зразка 2016 року внаслідок явного фальстарту, на жаль, дискредитували ідею пенітенціарного реформування як таку. Крім того, багато у чому безпідставно критикуючи попередні бюрократичні модуляції, театральні пенітенціарні менеджери зразка 2016 року забезпечили ще більшу бюрократизацію відповідних управлінських структур, де «бюрократія» набула вже негативного змісту.

### **Децентралізована псевдоменеджеріалістська модуляція**

Децентралізована псевдоменеджеріалістська модуляція (2017 – 2020) може виділятися суто умовно, адже вона припадає на період діяльності Міністра юстиції П. Петренка та його профільних «пенітенціарних» заступників, а тому здобутки та невдачі цієї модуляції можуть додаватися до здобутків та невдач проаналізованої вище централізованої театральної модуляції.

З організаційної точки зору децентралізована псевдоменеджеріалістська модуляція віддзеркалює створення у структурі Міністерства юстиції України Адміністрації Державної кримінально-виконавчої служби України (АДКВСУ), що фактичне означало реверс та повернення до моделі ДПтСУ з певними відмінностями.

Проте вже відповідно до Постанови КМУ №20 від 24.01.2020 АДКВСУ та Центральне МРУ з питань виконання кримінальних покарань та пробації були ліквідовані.

Водночас для обґрунтування пенітенціарної політики продовжилося широке використання псевдоісторичних гасел та фантазмів, прикладом чого є згадана вище Концепція реформування (розвитку) пенітенціарної системи України від 13.09.2017: «Спадок Радянського Союзу був орієнтований на створення поліцейсько-карного апарату нагляду над ув'язненими, тоді як метою виконання покарань повинно бути виправлення та ресоціалізація засуджених. У зв'язку з тим, що стандарти функціонування установ виконання покарань не змінювалися протягом 75 років, Мін'юстом 10 лютого 2016 року на спільній колегії МВС та Мін'юсту було презентовано майбутню реформу пенітенціарної системи».

Щодо статистичних показників, то ця модуляція характеризувалася подальшим зменшенням показників в'язничного населення, що було продовженням дій механізмів, запроваджених ще наприкінці першої декади нового тисячоліття та реалізованих упродовж бюрократичних модуляцій.

Так, за даними СоЕ станом на 2019 рік в Україні нараховувалося майже 53 тис. ув'язнених (125,7 ув'язнених на 100 тис. населення).

За даними WPB, станом на 2019 рік в Україні нараховувалося трохи більше 55 тис. ув'язнених (153 ув'язнених на 100 тис. населення).

**В'язничне населення в Україні у 2019 році за комбінованими даними Ради Європи та UNODC**

КІЛЬКІСТЬ УВ'ЯЗНЕНИХ В УКРАЇНІ (2019)	Загальна кількість	На 100 тис. населення
За даними СоЕ	53	125,7
За даними UNODC	55	155

Важливим фактором, що характеризує пенітенціарну політику у рамках цієї модуляції, є поступове зростання кількості «довирокових» ув'язнених. Так, за даними UNODC, у 2017 році цей показник сягнув відмітки 33,8%.

**Змішана псевдомеджеріалістська модуляція**

Змішана псевдомеджеріалістська модуляція віддзеркалює створення у 2020 році у рамках МЮ України нової структури – Департаменту з питань виконання покарань (ДПВП).

Вважаємо за доцільне ще раз нагадати, що свого часу експерти Ради Європи критично висловлювалися щодо використання у назві пенітенціарного відомства категорій «департамент» та «виконання покарань» (див. Повторне оцінювання потреб пенітенціарної системи України. Доповідь експертної місії Ради Європи в Україні у квітні 2003 року. Страсбург, 2003). Тим не менш, нова команда Міністерства юстиції України не змогла вигадати іншої назви для вітчизняного пенітенціарного відомства. Тому повернення до «виконання покарань» можна вважати показником послаблення соціальної складової в діяльності вітчизняного пенітенціарного відомства.

Якщо брати до уваги не лише зовнішні формальні атрибути, але сутнісні аспекти, то станом на сьогодні ми маємо унікальну ситуацію (хоча у даному випадку унікальність аж ніяк не є ознакою логічності структури державного управління пенітенціарною системою), коли ДПВП водночас є керівником самому собі, так само як і підлеглим самому собі.

Так, ДПВП 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 ДПВП 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 ДПВП діють підрозділи з питань охорони, режиму, та нагляду у зазначених вище чотирьох центральних областях.

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

Так, з одного боку, ДПВП позиціонує себе як начебто звичайний «міжрегіональний територіальний орган» МЮ України. Проте водночас ДПВП 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.

Теоретично ДПВП має посідати найвище місце в структурі державного управління пенітенціарною системою за формулою «міністерство юстиції формує політику, пенітенціарна служба реалізує політику». Саме такий стан справ ми вважаємо найбільш вдалим для цілей забезпечення сталого розвитку пенітенціарної системи (згадаємо модель ДПтСУ у рамках централізованої бюрократичної модуляції). 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, а ДПВП, у свою чергу, посідає у цій системі координат місце фантому, адже відповідно до Положення Департамент всього-на-всього «реалізує повноваження» МЮ України у сфері виконання покарань.

Тобто на прикладі ДПВП 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 таку собі управлінську химеру внаслідок запровадження штучної подвійної унтер-офіцерської позиції між зазначеними вище рівнями управління.

Щодо показників цієї модуляції, то вона характеризувалася ще більшою тенденцією до зниження в'язничного населення, що надало підстави керівництву Міністерства юстиції України ініціювати так званий «Великий розпродаж в'язниць».

Так, станом на 30.07.2020 в Україні нараховувалося 182 пенітенціарні установи (з них 29 – на територіях непідконтрольних частин Донецької та Луганської областей, 5 – на території АРК. У 27 пенітенціарних установах засуджені не трималися, у зв'язку із здійсненням оптимізації їх діяльності. Всього в пенітенціарних установах станом на 30.07.2020 трималося 51248 осіб.

За даними World Prison Brief, у 2020 році кількість «довирокових» ув'язнених мала тенденцію до зростання: 19,5 тис. «довирокових» ув'язнених (37,2% від загальної кількості ув'язнених).

Щодо так званого «Великого розпродажу в'язниць», то, як і в попередніх випадках, ця складова пенітенціарної політики не містила будь-яких підрахунків. «Великий розпродаж в'язниць», задекларований Міністром юстиції України Д. Малюською, був позбавлений будь-якого документального оформлення та економічних підрахунків, на що вже зверталася увагу Верховною Радою України.

Більше того, варто нагадати, що 27.07.2020 проект Закону України від 03.06.2020, за яким можна було без будь-яких обмежень та за надуманими мотивами продавати будь-яку пенітенціарну установу за дискреційним рішенням Міністра юстиції України, було повернуто авторам законопроекту, а відтак усі дії Міністерства юстиції України щодо «великої пенітенціарної приватизації» здійснюються за вельми сумнівних підстав.

Так, Головне науково-експертне управління Верховної Ради України з приводу цього проекту закону зазначило, що у супровідних до проекту документах відсутня інформація з відповідними розрахунками, зокрема, щодо: обсягу поточних та прогнозованих надходжень коштів від продажу такого майна, потреб у додатковому фінансуванні будівництва, реконструкції (реставрації), капітального ремонту об'єктів ДКВСУ. Крім того, зроблено наголос, що належного фінансово-економічного обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки) до проекту не додано, а тому існує ризик фінансування, у тому числі, й об'єктів ДКВСУ, які безпосередньо не забезпечують виконання встановлених законодавством завдань і функцій, що не відповідає меті проекту, який, за змістом пояснювальної записки, спрямований на поліпшення умов саме у пенітенціарних установах.

Гадаємо, що усі питання щодо залучення приватного сектору до продажу існуючих та побудови нових пенітенціарних установ з відповідним технічним забезпеченням мають бути предметом широкого громадського обговорення та експертної оцінки Ради Європи, беручи до уваги більш ніж суттєве збільшення пенітенціарного бюджету та зменшення кількості ув'язнених в Україні.

Наголосимо, що ще у 1996 році Рада Європи надала рекомендації щодо доцільності залучення зарубіжних приватних акторів до сфери управління пенітенціарною системою України. Так у п. 11.3 рекомендацій було зазначено: «Приватні фірми ... проявляють зацікавленість до пенітенціарних установ східно-європейських країн і пропонують широкий вибір охоронних пристроїв та обладнання для контролю. Для запобігання коштовним помилкам або коштовним і тривалим програмам оцінки обладнання до укладання комерційних контрактів слід поцікавитися у Раді Європи, чи інші держави-члени вже не користувалися тим чи іншим типом обладнання або послуг, які пропонуються» (див. Оцінка в'язничної системи України: доповідь місії експертів Ради Європи в Україну у червні та серпні 1996 року. Страсбург, 1997).

Щодо найбільш суперечливих кроків у рамках цієї модуляції можна також відзначити запровадження платних камер у слідчих ізоляторах, що поставило на порядку денному питання дискримінації за ознакою майнового стану.

### **Іноземці у пенітенціарній системі**

Відповідно до даних Ради Європи в Україні у період 2005 – 2015 років спостерігалася тенденція до зниження кількості ув'язнених у загальній структурі в'язничного населення. Так, загальна кількість іноземців за вказаний період знизилася з 2756 осіб у 2005 році до 1864 у 2014 році (зниження на 32%).

Таблиця 16

**Іноземці у пенітенціарній системі (абсолютні показники)**

ІНОЗЕМЦІ В УВ'ЯЗНЕННІ (абсолютні показники, 2005 – 2015)	Кількість іноземців у пенітенціарних установах
2005	2756
2006	2723
2007	2548
2008	2372
2009	2463
2010	2366
2011	2625
2012	2497
2013	2181
2014	1865

У відносних показниках кількість іноземців у загальній структурі в'язничного населення була представлена наступним чином:

Таблиця 17

**Іноземці у пенітенціарній системі (відносні показники)**

ІНОЗЕМЦІ В УВ'ЯЗНЕННІ (відносні показники, 2005 – 2015)	Процент іноземців у структурі в'язничного населення
2005	1,5
2006	1,6
2007	1,7
2008	1,6
2009	1,7
2010	1,6
2011	1,7
2012	1,7
2013	1,8
2014	2



Рис. 10. Відсоток іноземців у структурі в'язничного населення України

Отже, за 15 років (2004 – 2014) відсоток іноземців в ув'язненні зріс на 32%.

Даних щодо іноземців, які перебувають на обліках служби пробації за цей же період Раді Європи, Україною так і не було надано, у зв'язку з чим висновки щодо іноземців на обліках пробації наразі неможливі.

### Жінки у пенітенціарній системі

У загальній структурі в'язничного населення України жінки займають приблизно 5% (від 4,5% до 6,5%).

Відомостей за 2007, 2013, 2015, 2016, 2017, 2018 та 2019 роки щодо показників жінок в ув'язненні Україна до Ради Європи не надала, у зв'язку з чим відповідні висновки є можливі лише за рахунок поєднання даних CoE та WPB.

Таблиця 18

Жінки у пенітенціарній системі (спільні дані CoE та WPB)

ЖІНКИ В УВ'ЯЗНЕННІ (спільні дані CoE та WPB)	Відсоток жінок у пенітенціарних установах (%)
2002 (WPB)	5,9
2004 (WPB)	6,1
2006 (CoE)	6,1
2007 (WPB)	6,1
2008 (CoE)	4,5
2009 (CoE)	5,3
2010 (CoE)	6
2011 (CoE)	4,5
2012 (CoE)	6,3
2013 (WPB)	6,2
2014 (CoE)	5,4

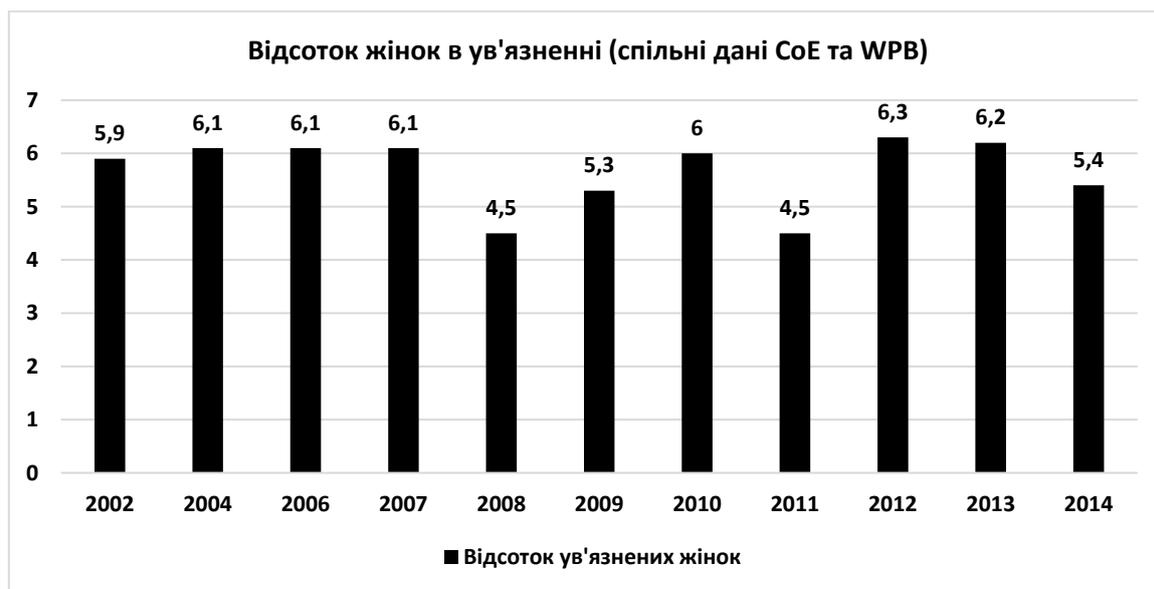


Рис. 11. Відсоток жінок у структурі в'язничного населення (спільні дані CoE та WPB)

### **Окремі зауваження щодо політики пробації**

Оцінювати політику пробації в Україні в її динаміці фактично не уявляється можливим, адже майже усі звіти ради Європи щодо пробації та альтернативних покарань SPACE II містять порожні рядки.

Так, у 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 та 2016 роках Україна так і не надала Раді Європи свої показники, не зважаючи на декілька нагадувань, які надсилалися з боку Ради Європи кожного року. Натомість Україна стала вперше фігурувати у SPACE II лише починаючи з 2018 року.

Відповідно до доповіді експертної місії Ради Європи в Україні «Повторне оцінювання потреб пенітенціарної системи України» (2003), на обліках кримінально-виконавчої інспекції перебувало на обліках:

- у 1991 році – 61,3 тис. осіб;
- у 1996 році – 83,4 тис. осіб;
- у 2002 році – 167,6 тис. осіб.

Станом на 01.01.2018, відповідно до SPACE II – 2018, в Україні на обліках перебувало 63936 осіб, що становило 151,5 клієнти пробації на 100 тис. населення країни.

Відповідно до загальних статистичних даних ДЦ «Центр пробації» на обліках пробації перебувала наступна кількість осіб:

- на 01.12.2018 – 58491;
- на 01.01.2019 – 58439;
- на 01.02.2019 – 59210;
- на 01.03.2019 – 59031;
- на 01.04.2019 – 58571;
- на 01.05.2019 – 58268;
- на 01.06.2019 – 58830;
- на 01.07.2019 – 58407;
- на 01.12.2019 – 65851;
- на 01.08.2019 – 57136;
- на 01.09.2020 – 59201;
- на 01.01.2020 – 65541;
- на 01.02.2020 – 66151;
- на 01.03.2020 – 65753;
- на 01.04.2020 – 65635;
- на 01.05.2020 – 66030;
- на 01.06.2020 – 65079;
- на 01.07.2020 – 63684;
- на 01.08.2020 – 63376;
- на 01.09.2020 – 63633.

### **Фінансування пенітенціарної системи як основа оцінка ефективності пенітенціарної політики**

Беручи за основу критерій ефективності політики (efficiency), ми повинні приділити особливу увагу питанням фінансування пенітенціарної системи України упродовж періоду з 1991 року, адже саме фінансування пенітенціарної системи на фоні інших вихідних даних надасть відповідь на головні питання нашого дослідження.

Власне, варто розпочати з бюджету на 1998 рік, коли пенітенціарна система перебувала у складі МВС України, за яку відповідало Головне управління по виконанню покарань МВС України.

Відповідно, бюджет на 1998 рік виділяв суму у розмірі 227 млн. грн.

Наступного року на пенітенціарну систему (на той час вже ДДУПВП) було виділено трохи менше, а саме 215 млн. грн.

У бюджеті на 2000 рік мало місце ще більше скорочення обсягів фінансування пенітенціарної системи, що становило 204 млн. грн.

Проте вже у бюджеті на 2001 рік на пенітенціарну систему було передбачено суму, яка більш ніж у півтора рази перевищувала бюджет 2000 року, а саме 350 млн. грн.

У бюджеті на 2002 рік сума видатків на пенітенціарну систему вже становила 418 млн. грн.

Бюджет на 2003 рік передбачав ще більшу суму бюджетного фінансування пенітенціарної системи, що становило 453 млн. грн.

Бюджет на 2004 рік досяг рекордної на той час відмітки, адже було передбачено 613 млн. грн.

Бюджет на 2005 рік значно «відірвався» від попереднього року та склав 814 млн. грн.

Бюджет на 2006 рік вже передбачав фінансування у розмірі 1062 млн. грн.

Бюджет на 2007 рік передбачив вже 1455 млн. грн., на 2008 рік – 1978 млн. грн, на 2009 рік – 1881 млн. грн.

Бюджет на новостворену ДПтСУ на 2011 рік становив безпрецедентні на той час 2598 млн. грн.

У подальшому фінансування також збільшилося, і становило у бюджеті на 2012 рік вже 2843 млн. грн, на 2013 рік – 2896 млн. грн, на 2014 рік – 2883 млн. грн, на 2015 рік – 2962 млн. грн, на 2016 рік – 3523 млн. грн.

У 2016 році було ліквідовано ДПтСУ, і бюджет на 2017 рік передбачав окремі статті видатків «Виконання покарань установами і органами ДКВСУ» та «Забезпечення діяльності органів пробації» відповідно у розмірі 3984 млн. грн і 325 млн. грн. (сумарно – 4309 млн. грн.).

Бюджет на 2018 рік передбачав окремі статті видатків «Виконання покарань установами і органами ДКВСУ» та «Забезпечення діяльності органів пробації» відповідно у розмірі 5455 млн. тис. грн і 565 млн. (сумарно – 6020 млн. грн.).

Аналогічно, бюджет на 2019 рік передбачав окремі статті видатків «Виконання покарань установами і органами ДКВСУ» та «Забезпечення діяльності органів пробації» відповідно у розмірі 6162 млн. грн. і 624 млн. грн. (сумарно – 6786 млн. грн.).

І нарешті бюджет на 2020 рік передбачав окремі статті видатків «Виконання покарань установами і органами ДКВСУ» та «Забезпечення діяльності органів пробації» відповідно у розмірі 6829 млн. грн. і 688 млн. грн. (сумарно – 7517 млн. грн.).

Таблиця 19

#### Бюджет пенітенціарної системи (1998 – 2020)

<b>БЮДЖЕТ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ</b>	<b>Сума (млн. грн.)</b>
<b>1998</b>	<b>227</b>
<b>1999</b>	215
<b>2000</b>	<b>204</b>
<b>2001</b>	350
<b>2002</b>	418
<b>2003</b>	453
<b>2004</b>	613
<b>2005</b>	814
<b>2006</b>	1062
<b>2007</b>	1455
<b>2008</b>	1978
<b>2009</b>	1881
<b>2011</b>	2598
<b>2012</b>	2843
<b>2013</b>	2896
<b>2014</b>	2883
<b>2015</b>	2962
<b>2016</b>	3523
<b>2017</b>	4309
<b>2018</b>	6020
<b>2019</b>	6786
<b>2020</b>	7517

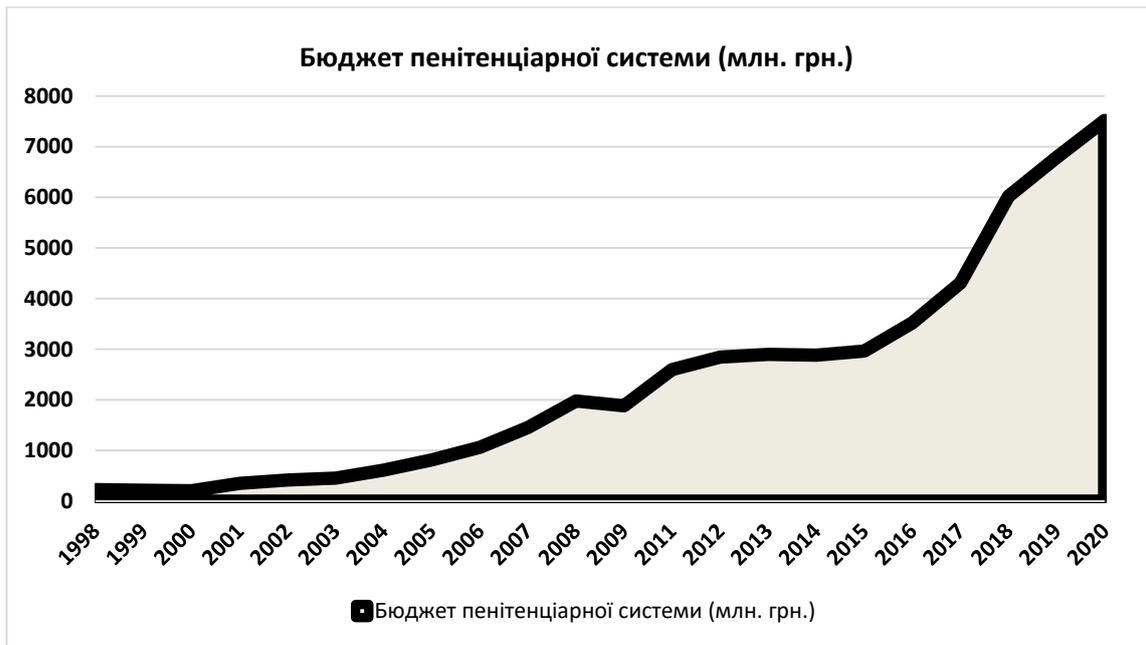


Рис. 12. Бюджет пенітенціарної системи України (1998 – 2020)

Отже, ефективність вітчизняної пенітенціарної системи з огляду на зниження кількості ув'язнених та збільшення обсягів фінансування може бути наочно представлена на поданих нижче таблицях та графіках.

Обсяги фінансування пенітенціарної системи України виглядають наступним чином крізь призму *total prison population* за даними Ради Європи.

Таблиця 20

**Бюджет пенітенціарної системи та загальна кількість ув'язнених за даними Ради Європи**

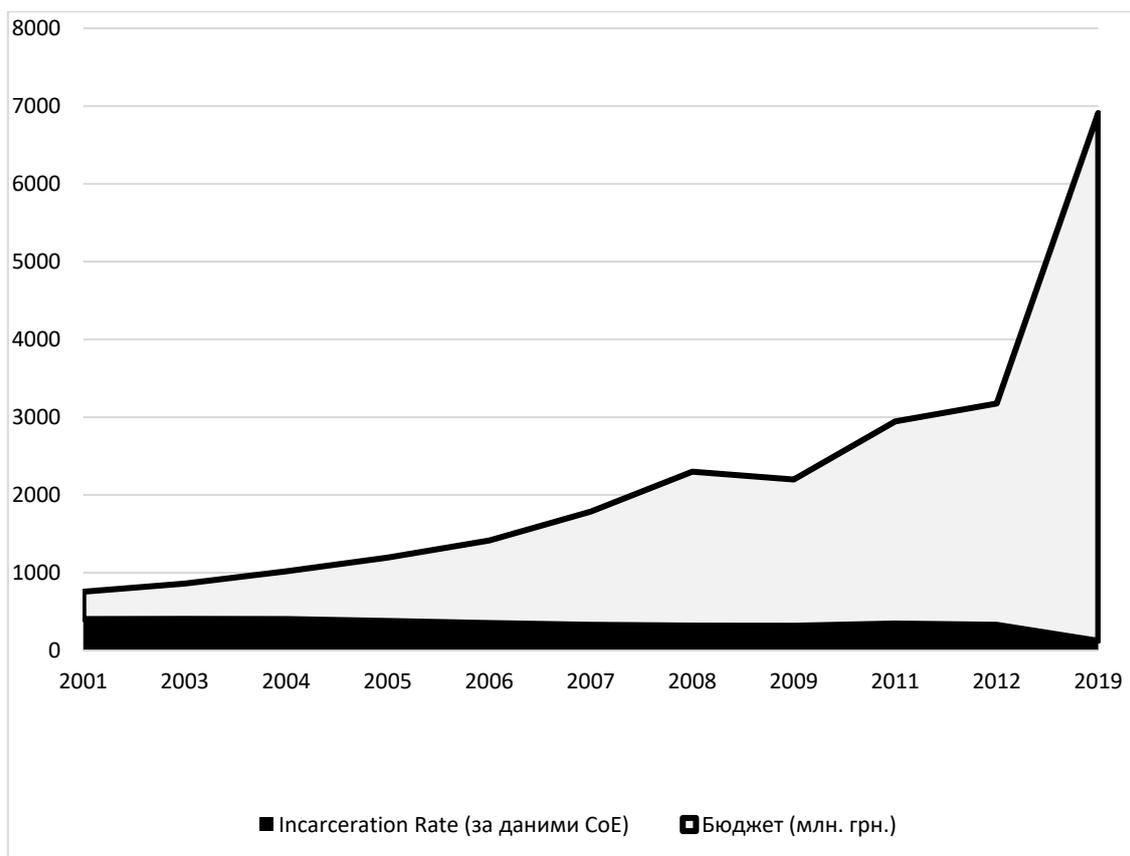
Рік	Кількість ув'язнених (тис.) (дані Ради Європи станом на 1 вересня кожного року)	Бюджет пенітенціарної системи (млн. грн.)
2001	199	350
2003	198	453
2004	193	613
2005	179	814
2006	165	1062
2007	154	1455
2008	148	1978
2009	146	1881
2011	158	2598
2012	151	2843
2019	52	6786

Обсяги фінансування пенітенціарної системи України виглядають наступним чином крізь призму *incarceration rate* за даними Ради Європи:

Таблиця 21

**Бюджет пенітенціарної системи та *incarceration rate*  
за даними Ради Європи**

Рік	Кількість ув'язнених на 100 тис. населення (дані Ради Європи станом на 1 вересня кожного року)	Бюджет пенітенціарної системи (млн. грн.)
2001	406	350
2003	407,8	453
2004	406,3	613
2005	381,1	814
2006	353,8	1062
2007	331,5	1455
2008	321,1	1978
2009	318,5	1881
2011	347,7	2598
2012	332,5	2843
2019	125,7	6786



**Рис. 13. Бюджет пенітенціарної системи та *incarceration rate*  
за даними Ради Європи**

Обсяги фінансування пенітенціарної системи України виглядають наступним чином крізь призму *total prison population* за даними UNODC.

Таблиця 22

**Бюджет пенітенціарної системи та загальна кількість ув'язнених**

<b>Рік</b>	<b>Кількість ув'язнених (тис.) (дані UNODC)</b>	<b>Бюджет пенітенціарної системи (млн. грн.)</b>
<b>2003</b>	191	453
<b>2004</b>	192	613
<b>2005</b>	171	814
<b>2006</b>	161	1062
<b>2007</b>	148	1455
<b>2008</b>	146	1978
<b>2009</b>	148	1881
<b>2011</b>	154	2598
<b>2016</b>	61	3523
<b>2017</b>	57	4309

Обсяги фінансування пенітенціарної системи України виглядають наступним чином крізь призму *incarceration rate* за даними UN Office on Drugs and Crime.

Таблиця 23

**Бюджет пенітенціарної системи та incarceration rate  
за даними UNODC**

<b>Рік</b>	<b>Кількість ув'язнених на 100 тис. населення (дані UNODC)</b>	<b>Бюджет пенітенціарної системи (млн. грн.)</b>
<b>2003</b>	401,9	453
<b>2004</b>	406,7	613
<b>2005</b>	364,5	814
<b>2006</b>	344,9	1062
<b>2007</b>	322,8	1455
<b>2008</b>	316,2	1978
<b>2009</b>	321,3	1881
<b>2011</b>	337,6	2598
<b>2016</b>	135,9	3523
<b>2017</b>	128,3	4309

На графіку обсяги фінансування пенітенціарної системи України виглядають наступним чином крізь призму *incarceration rate* за даними UNODC.

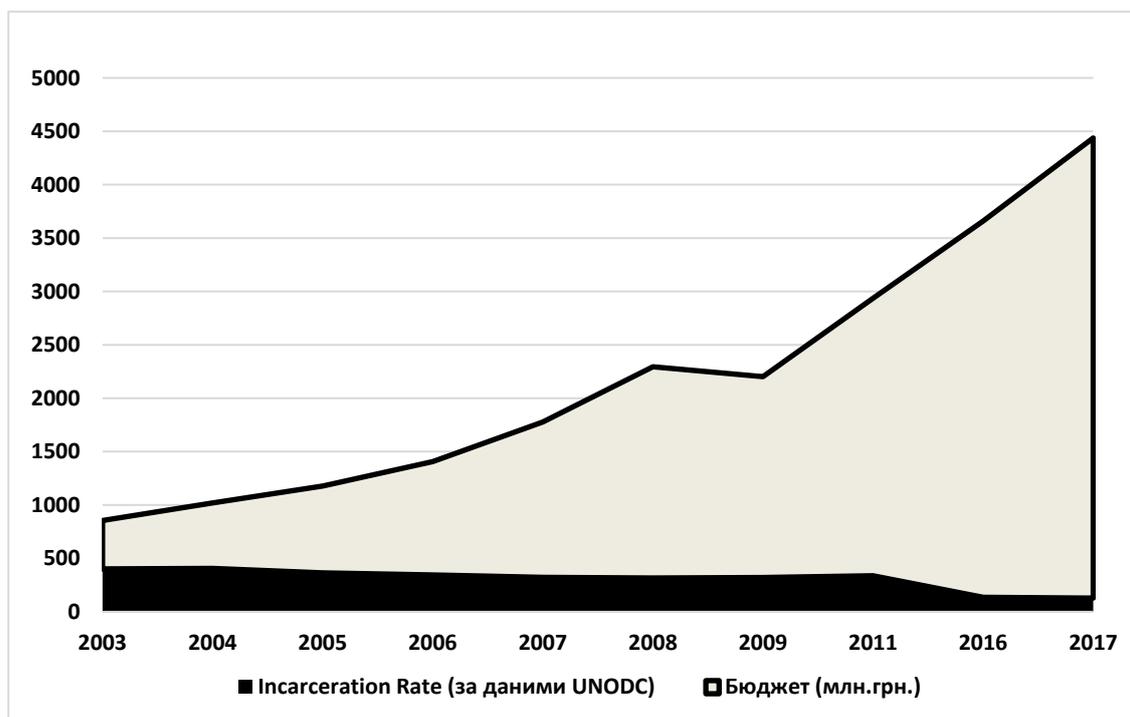


Рис.14. Бюджет пенітенціарної системи України та incarceration rate за даними UNODC

Обсяги фінансування пенітенціарної системи України виглядають наступним чином крізь призму *total prison population* за даними WPB.

Таблиця 24

Бюджет пенітенціарної системи та кількість ув'язнених за даними WPB

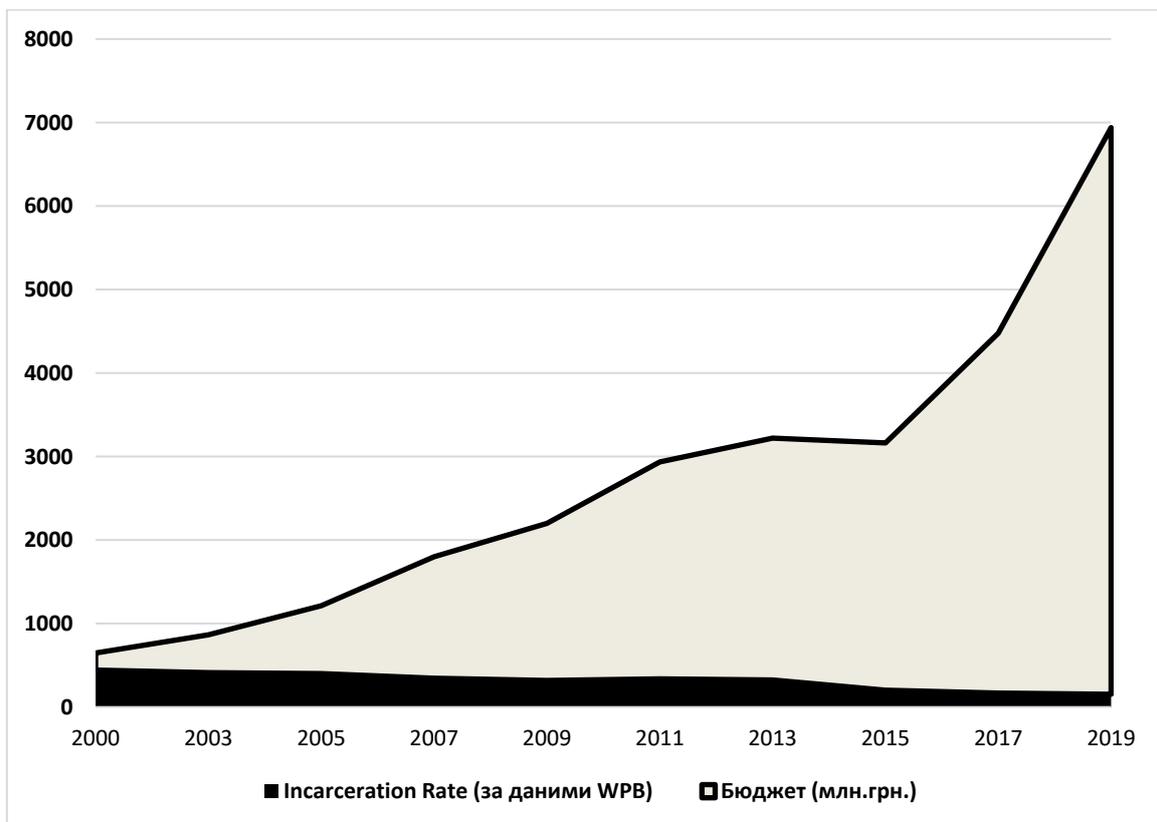
Рік	Кількість ув'язнених (тис.) (дані WPB)	Бюджет пенітенціарної системи (млн. грн.)
2000	219	204
2003	198	453
2005	188	814
2007	161	1455
2009	146	1881
2011	154	2598
2013	147	2896
2015	73	2962
2017	60	4309
2019	55	6786

Обсяги фінансування пенітенціарної системи України виглядають наступним чином крізь призму *incarceration rate* за даними **World Prison Brief**.

**Бюджет пенітенціарної системи та incarceration rate  
за даними WPB**

Рік	Кількість ув'язнених на 100 тис. населення (дані WPB)	Бюджет пенітенціарної системи (млн. грн.)
2000	443	204
2003	412	453
2005	400	814
2007	345	1455
2009	318	1881
2011	338	2598
2013	324	2896
2015	201	2962
2017	167	4309
2019	153	6786

На графіку обсяги фінансування пенітенціарної системи України виглядають наступним чином крізь призму *incarceration rate* за даними **WPB**.



**Рис. 15. Бюджет пенітенціарної системи та incarceration rate за даними WPB**

Обсяги фінансування пенітенціарної системи України за даними ГПО «Донецький меморіал» виглядають наступним чином крізь призму загальної кількості ув'язнених.

**Бюджет пенітенціарної системи та кількість ув'язнених  
(за даними ГПО «Донецький меморіал»)**

Рік	Бюджет пенітенціарної системи (млн. грн.)	Кількість ув'язнених (тис.) (дані ГПО «Донецький меморіал» станом на 1 січня кожного року)
2004	613	192
2005	814	188
2006	1062	171
2007	1455	161
2008	1978	150
2009	1881	146
2011	2598	154
2012	2843	154
2013	2896	147
2014	2883	127
2015	2962	73
2016	3523	70
2017	4309	60
2018	6020	57
2019	6786	55
2020	7517	53

На графіку обсяги фінансування пенітенціарної системи України за даними ГПО «Донецький меморіал» виглядають наступним чином крізь призму загальної кількості ув'язнених.



**Рис. 16. Бюджет пенітенціарної системи та загальна кількість ув'язнених**

**Втечі**

Одним з показників пенітенціарної політики є кількість втеч з пенітенціарних установ, що представлено на поданій нижче таблиці.

Таблиця 27

**Втечі з пенітенціарних установ України**

ВТЕЧІ З ПЕНІТЕНЦІАРНИХ УСТАНОВ (дані Ради Європи станом на 1 вересня кожного року)	Кількість ув'язнених (тис.)	Кількість втеч	Кількість втеч на 10 тис. ув'язнених
<b>2000</b>	199	<b>5</b>	<b>0,2</b>
<b>2001</b>	199	<b>10</b>	<b>0,5</b>
<b>2002</b>	198	<b>4</b>	<b>0,2</b>
<b>2003</b>	198	3	0,2
<b>2004</b>	194	3	0,2
<b>2005</b>	180	12	0,7
<b>2007</b>	154	7	0,5
<b>2008</b>	148	126	8,5
<b>2009</b>	146	16	1,1
<b>2010</b>	152	3	0,2
<b>2011</b>	158	1	0,1
<b>2013</b>	151	24	1,6

**Смертність у пенітенціарній системі**

Ще більш важливим показником пенітенціарної політики є смертність у пенітенціарній системі. Як і раніше, беручи до уваги приховування такої інформації пенітенціарною службою упродовж усіх модулів пенітенціарної політики, ми будемо посилалися на дані Ради Європи та ГПО «Донецький меморіал».

Таблиця 28

**Смертність у пенітенціарних установах за даними Ради Європи**

СМЕРТНІСТЬ (дані Ради Європи станом на 1 вересня кожного року)	Кількість ув'язнених (тис.)	Кількість смертей	Кількість смертей на 1 тис. ув'язнених
<b>2001</b>	199	<b>5404</b>	<b>27,17</b>
<b>2002</b>	198	<b>691</b>	<b>3,47</b>
<b>2003</b>	198	972	4,9
<b>2004</b>	194	808	4,18
<b>2005</b>	180	686	4,84
<b>2007</b>	154	723	4,69
<b>2009</b>	146	573	3,91
<b>2010</b>	152	784	5,15
<b>2011</b>	158	1009	6,36
<b>2013</b>	152	792	5,24

Співвідношення між обсягами фінансування та смертністю у пенітенціарній системі за даними Ради Європи подано у таблиці нижче (загальні показники смертності).

Таблиця 29

**Смертність у пенітенціарних установах за даними Ради Європи  
та фінансування пенітенціарної системи  
(абсолютні показники)**

<b>Рік</b>	<b>Бюджет пенітенціарної системи (млн. грн.)</b>	<b>Смертність у пенітенціарних установах, загальна кількість випадків (дані Ради Європи станом на 1 вересня кожного року)</b>
<b>2001</b>	350	<b>5404</b>
<b>2002</b>	418	<b>691</b>
<b>2003</b>	453	972
<b>2004</b>	613	808
<b>2005</b>	814	686
<b>2007</b>	1455	723
<b>2009</b>	1881	573
<b>2011</b>	2598	1009
<b>2013</b>	2896	792

Співвідношення між обсягами фінансування та смертністю у пенітенціарній системі за даними Ради Європи подано у таблиці нижче (відносні показники смертності).

Таблиця 30

**Смертність у пенітенціарних установах за даними Ради Європи  
та фінансування пенітенціарної системи  
(відносні показники)**

<b>Рік</b>	<b>Бюджет пенітенціарної системи (млрд. грн.)</b>	<b>Смертність у пенітенціарних установах, кількість на 1 тис. ув'язнених (дані Ради Європи станом на 1 вересня кожного року)</b>
<b>2001</b>	0,350	<b>27,17</b>
<b>2002</b>	0,418	<b>3,47</b>
<b>2003</b>	0,453	4,9
<b>2004</b>	0,613	4,18
<b>2005</b>	0,814	4,84
<b>2007</b>	1,455	4,69
<b>2009</b>	1,881	3,91
<b>2011</b>	2,598	6,36
<b>2013</b>	2,896	5,24

Співвідношення між обсягами фінансування та смертністю у пенітенціарній системі (за даними ГПО «Донецький меморіал») подано у таблиці нижче (загальні показники смертності).

Таблиця 31

**Смертність у пенітенціарних установах за даними ГПО «Донецький меморіал»  
та фінансування пенітенціарної системи  
(абсолютні показники)**

<b>Рік</b>	<b>Бюджет пенітенціарної системи (млн. грн.)</b>	<b>Смертність у пенітенціарних установах, загальна кількість (дані ГПО «Донецький меморіал»)</b>
<b>2003</b>	<b>453</b>	824
<b>2011</b>	2598	1169
<b>2012</b>	2843	1021
<b>2013</b>	2896	911
<b>2014</b>	2883	792
<b>2015</b>	2962	510
<b>2016</b>	3523	523
<b>2017</b>	4309	568
<b>2018</b>	6020	484
<b>2019</b>	6786	517

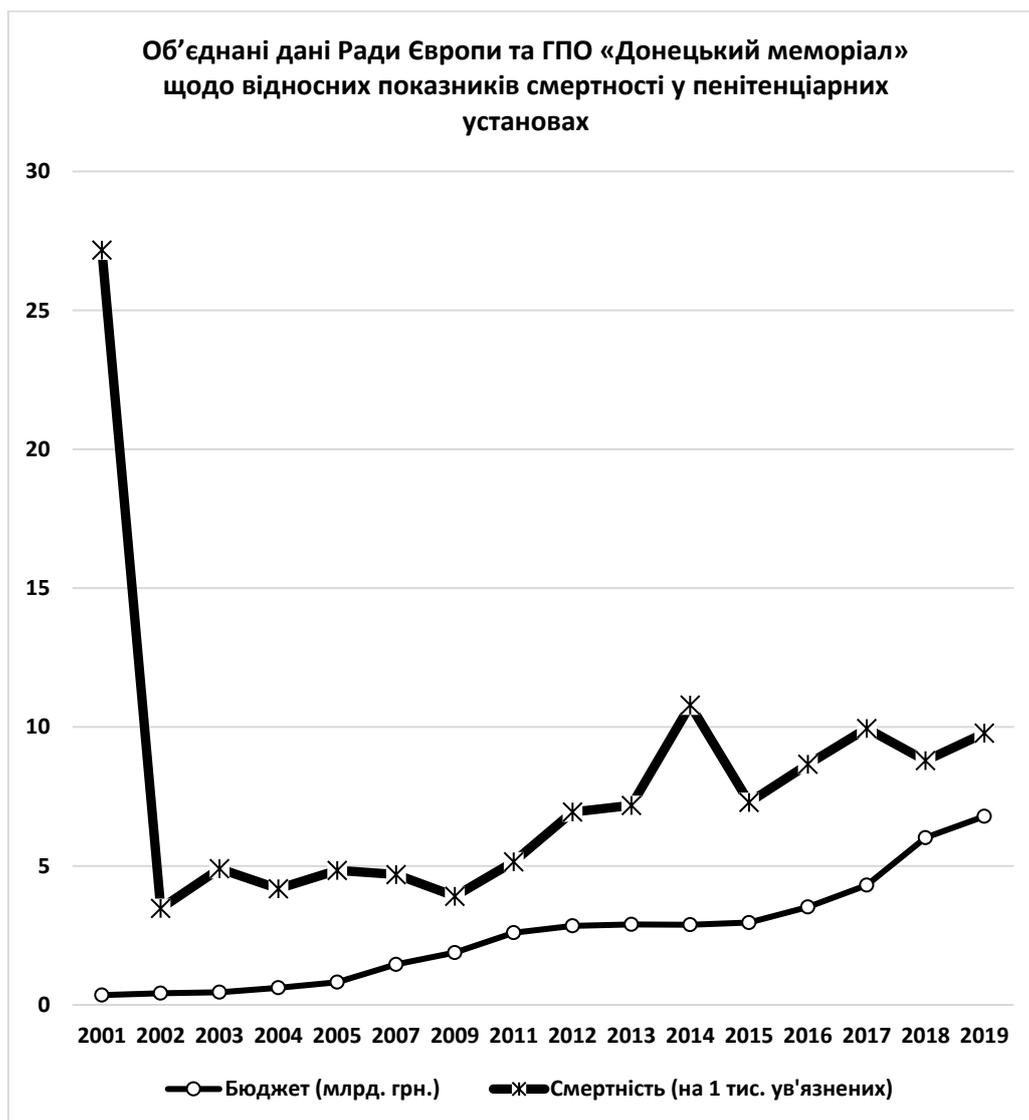
Співвідношення між обсягами фінансування та смертністю у пенітенціарній системі (за даними ГПО «Донецький меморіал») подано у таблиці нижче (відносні показники смертності).

Таблиця 32

**Смертність у пенітенціарних установах за даними ГПО «Донецький меморіал»  
та фінансування пенітенціарної системи  
(відносні показники)**

<b>Рік</b>	<b>Бюджет пенітенціарної системи (млрд. грн.)</b>	<b>Смертність у пенітенціарних установах, на 1 тис. ув'язнених (дані ГПО «Донецький меморіал»)</b>
<b>2003</b>	<b>0,453</b>	4,3
<b>2011</b>	2,598	7,59
<b>2012</b>	2,843	6,94
<b>2013</b>	2,896	7,18
<b>2014</b>	2,883	10,79
<b>2015</b>	2,962	7,29
<b>2016</b>	3,523	8,66
<b>2017</b>	4,309	9,95
<b>2018</b>	6,020	8,79
<b>2019</b>	6,786	9,78

У свою чергу представлений нижче графік побудований на об'єднаних даних Ради Європи та ГПО «Донецький меморіал» щодо відносних показників смертності у пенітенціарних установах.



**Рис. 17. Смертність у пенітенціарних установах**

Представлені вище дані демонструють, що більш ніж суттєве збільшення обсягів фінансування пенітенціарної системи не сприяло зниженню смертності серед ув'язнених, що додатково вказує на неефективність та нерезультативність української пенітенціарної політики у цій сфері.

#### Суїциди у пенітенціарній системі

Ще більш важливим показником пенітенціарної політики є кількість суїцидів у пенітенціарних установах, що представлено на поданій нижче таблиці (дані Ради Європи):

Таблиця 33

#### Суїциди у пенітенціарних установах за даними Ради Європи

СУІЦИДИ (дані Ради Європи станом на 1 вересня кожного року)	Кількість ув'язнених (тис.)	Кількість суїцидів	Кількість суїцидів на 10 тис. ув'язнених
<b>2001</b>	199	<b>29</b>	<b>1,5</b>
<b>2002</b>	198	<b>28</b>	<b>1,4</b>
<b>2003</b>	198	41	2,1
<b>2004</b>	194	44	2,3

Продовження табл. 33

СУІЦИДИ (дані Ради Європи станом на 1 вересня кожного року)	Кількість ув'язнених (тис.)	Кількість суїцидів	Кількість суїцидів на 10 тис. ув'язнених
<b>2005</b>	180	16	0,9
<b>2007</b>	154	54	3,5
<b>2009</b>	146	44	3
<b>2010</b>	152	35	2,3
<b>2011</b>	158	48	3
<b>2013</b>	152	62	4,1

Відносні показники суїцидів у пенітенціарних установах за даними Ради Європи на фоні фінансування пенітенціарних установ представлено у поданій нижче таблиці:

Таблиця 34

**Суїциди у пенітенціарних установах за даними Ради Європи  
(відносні показники)**

Рік	Бюджет пенітенціарної системи (млрд. грн.)	Суїциди у пенітенціарних установах, на 10 тис. ув'язнених (дані Ради Європи станом на 1 вересня кожного року)
<b>2001</b>	0,350	<b>1,5</b>
<b>2002</b>	0,418	<b>1,4</b>
<b>2003</b>	0,453	2,1
<b>2004</b>	0,613	2,3
<b>2005</b>	0,814	0,9
<b>2007</b>	1,455	3,5
<b>2009</b>	1,881	3
<b>2011</b>	2,598	3
<b>2013</b>	2,896	4,1

Абсолютні показники суїцидів у пенітенціарних установах за даними ГПО «Донецький меморіал» на фоні фінансування пенітенціарних установ представлено у поданій нижче таблиці:

Таблиця 35

**Суїциди у пенітенціарних установах за даними ГПО «Донецький меморіал»  
(абсолютні показники)**

Рік	Бюджет пенітенціарної системи (млн. грн.)	Суїциди у пенітенціарних установах, загальна кількість (дані ГПО «Донецький меморіал»)
<b>2003</b>	<b>453</b>	41
<b>2011</b>	2598	59
<b>2012</b>	2843	65
<b>2013</b>	2896	84
<b>2014</b>	2883	63
<b>2015</b>	2962	49
<b>2016</b>	3523	60
<b>2017</b>	4309	46
<b>2018</b>	6020	47
<b>2019</b>	6786	71

Відносні показники суїцидів у пенітенціарних установах за даними ГПО «Донецький меморіал» на фоні фінансування пенітенціарних установ представлено у поданій нижче таблиці:

Таблиця 36

Суїциди у пенітенціарних установах за даними ГПО «Донецький меморіал»  
(відносні показники)

Рік	Бюджет пенітенціарної системи (млн. грн.)	Суїциди у пенітенціарних установах, кількість на 10 тис. ув'язнених (дані ГПО «Донецький меморіал»)
2003	453	2,1
2011	2598	3,83
2012	2843	4,42
2013	2896	6,62
2014	2883	8,6
2015	2962	7
2016	3523	9,9
2017	4309	8,1
2018	6020	8,5
2019	6786	9,6

У свою чергу представлений нижче графік щодо відносних показників суїцидів побудований на об'єднаних даних Ради Європи та ГПО «Донецький меморіал».

Представлені нижче дані демонструють, що більш ніж суттєве збільшення обсягів фінансування пенітенціарної системи не сприяло зниженню показників суїциду серед ув'язнених, що додатково вказує на неефективність та нерезультативність української пенітенціарної політики у цій сфері.

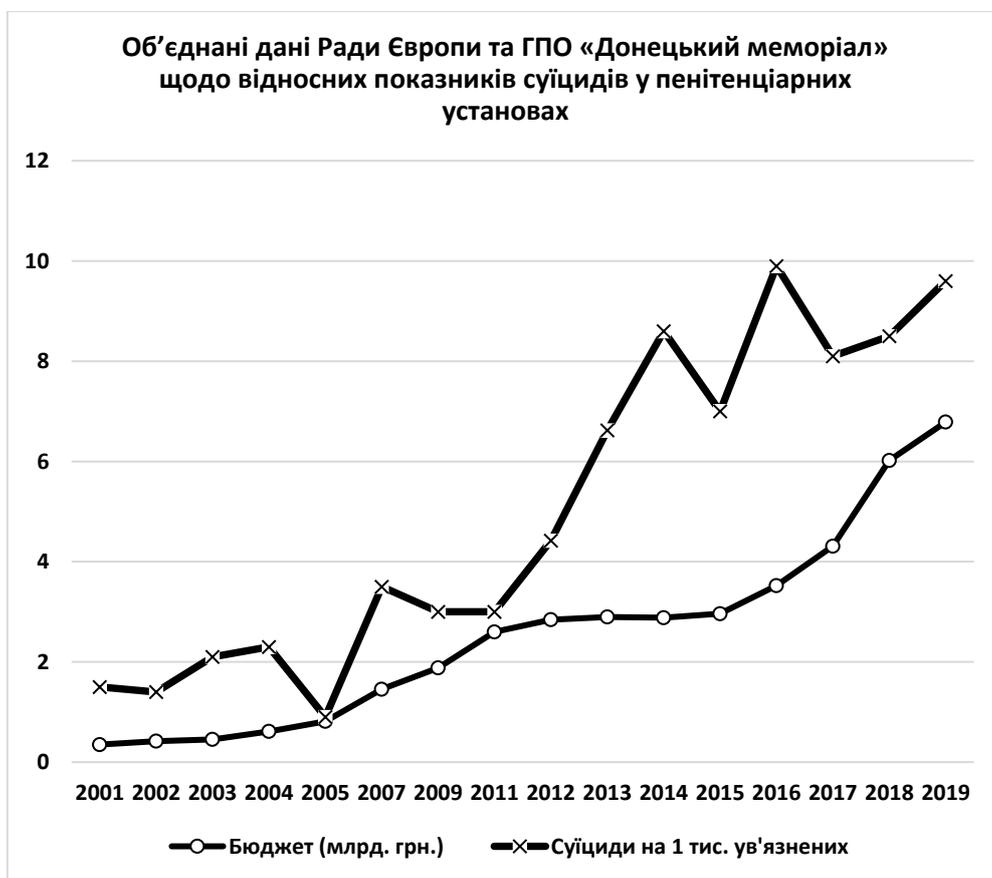


Рис. 18. Суїциди у пенітенціарних установах

**Персонал пенітенціарної системи**

За даними Ради Європи та ООН кількість персоналу пенітенціарної системи виглядає наступним чином:

Таблиця 37

**Персонал пенітенціарної системи**

ПЕРСОНАЛ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ	Кількість персоналу (тис.)
2003 (СоЕ)	49597
2004 (СоЕ)	43278
2006 (СоЕ)	42038
2008 (СоЕ)	52370
2009 (СоЕ)	46659
2010 (СоЕ)	52052
2011 (СоЕ)	52052
2012 (СоЕ)	54067
2014 (СоЕ)	51183
2017 (UN)	57100

Загальна картина щодо кількості персоналу пенітенціарної системи на фоні фінансування пенітенціарної системи представлена на поданій нижче таблиці:

Таблиця 38

**Персонал пенітенціарної системи та фінансування пенітенціарної системи**

ПЕРСОНАЛ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ	Кількість персоналу (тис.)	Бюджет пенітенціарної системи (млн. грн.)
2003 (СоЕ)	49,6	453
2004 (СоЕ)	43,3	613
2006 (СоЕ)	42	1062
2008 (СоЕ)	52,4	1978
2009 (СоЕ)	46,7	1881
2011 (СоЕ)	52	2598
2012 (СоЕ)	54	2843
2014 (СоЕ)	51,2	2883
2017 (UN)	57,1	4309

**Пенітенціарна злочинність**

Показники пенітенціарної злочинності в Україні як один з інструментів аналізу пенітенціарної політики є недоступними у повному обсязі до цього часу (особливо в динаміці).

Більше того, будь-якої інформації щодо пенітенціарної злочинності Міністерство юстиції України не надавало й не надає, що додатково свідчить про те, що приховування від суспільства інформації про показники пенітенціарної системи є не лише системною проблемою державного управління у зазначеній сфері. Фактично таке приховування є невід'ємною складовою частиною пенітенціарної політики України, яка реалізується саме з врахуванням такого приховування і маючи на меті таке приховування.

Свого часу Міністерство юстиції України у відповідь на наш запит надало інформацію, що в усіх пенітенціарних установах засудженими та особами, що перебувають під вартою, упродовж 2013 року зареєстровано вчинення 515 злочинів, у 2014 році – 377 злочинів, у 2015 році – 458 злочинів, у 2016 році – 298 злочинів, протягом січня – березня 2017 року – 103 злочинів.

При цьому, у пенітенціарних установах у 2013 році зареєстровано вчинення 2 злочинів, відповідальність за які передбачено статтями 115 та 119 КК України, у 2014 році – 2 злочини, у 2015 році – 3 злочини, у 2016 році – 2 злочини.

Єдиним загальнодоступним та відкритим джерелом щодо статистики пенітенціарної злочинності є веб-сайт Офісу Генерального прокурора. Проте дані прокуратури не надають підстав вважати прокурорську статистику такою, що відображає реальний стан справ у пенітенціарній системі.

Так, офіційні статистичні дані органів прокуратури щодо показників «допенітенціарної», «пенітенціарної» та «післяпенітенціарної» злочинності, які підлягають комплексному аналізу, полягають у наступному:

Таблиця 39

**Злочинність у пенітенціарній системі 2013 – 2019**  
(за даними органів прокуратури)

<b>ЗЛОЧИННІСТЬ У ПЕНІТЕНЦІАРНІЙ СИСТЕМІ (кількість кримінальних проваджень та кількість повідомлень про підозру, 2013 – 2019)</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Ухилення від покарання, не пов'язаного з позбавленням волі, ст.389	0/0	1/0	11/1	0/0	0/0	0/0	0/0
Ухилення від відбування покарання у виді обмеження волі та у виді позбавлення волі, ст.390	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0
Злісна непокора вимогам адміністрації УВП, ст.391	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0
Дії, що дезорганізують роботи УВП, ст.392	1/1	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0
Втеча з місця позбавлення волі або з- під варти, ст.393	5/4	2/2	0/0	5/3	5/2	0/0	0/0
Порушення правил адміннагляду, ст.395	0/0	1/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0

Отже, відповідно до офіційних даних органів прокуратури, за період 2013 – 2019 років було відкрито 31 кримінальне провадження за статтями КК України, які пов'язані з пенітенціарною системою, у рамках яких було повідомлено про підозру 13 особам.

Проте лише за період 8 місяців 2020 року з вказаними вище «пенітенціарними» статтями було відкрито 1153 кримінальних провадження, у рамках яких було повідомлено про підозру 799 особам.

Таблиця 40

**Злочинність у пенітенціарній системі 2013 – 2019 та за 8 міс. 2020**  
(за даними органів прокуратури)

<b>ЗЛОЧИННІСТЬ У ПЕНІТЕНЦІАРНІЙ СИСТЕМІ (кількість кримінальних проваджень)</b>	<b>2013 – 2019</b>	<b>8 міс. 2020</b>
Ухилення від покарання, не пов'язаного з позбавленням волі, ст.389	12	615
Ухилення від відбування покарання у виді обмеження волі та у виді позбавлення волі, ст.390	0	13
Злісна непокора вимогам адміністрації УВП, ст.391	0	87
Дії, що дезорганізують роботи УВП, ст.392	1	0
Втеча з місця позбавлення волі або з-під варти, ст.393	17	9
Порушення правил адміннагляду, ст.395	1	429
<b>ВСЬОГО</b>	<b>31</b>	<b>1153</b>

У рамках зазначених вище кримінальних проваджень було повідомлено про підозру 799 особам.

Таблиця 41

**Злочинність у пенітенціарній системі 2013 – 2019 та за 8 міс. 2020  
(за даними прокуратури)**

<b>ЗЛОЧИННІСТЬ У ПЕНІТЕНЦІАРНІЙ СИСТЕМІ (кількість повідомлень про підозру)</b>	<b>2013 – 2019</b>	<b>8 міс 2020</b>
Ухилення від покарання, не пов'язаного з позбавленням волі, ст.389	<b>1</b>	<b>389</b>
Ухилення від відбування покарання у виді обмеження волі та у виді позбавлення волі, ст.390	<b>0</b>	<b>8</b>
Злісна непокора вимогам адміністрації УВП, ст.391	<b>0</b>	<b>74</b>
Дії, що дезорганізують роботи УВП, ст.392	<b>1</b>	<b>0</b>
Втеча з місця позбавлення волі або з-під варти, ст.393	<b>11</b>	<b>5</b>
Порушення правил адміннагляду, ст.395	<b>0</b>	<b>323</b>
<b>ВСЬОГО</b>	<b>13</b>	<b>799</b>

Отже, маючи такі стверджувані показники злочинності, пов'язаної з виконанням кримінальних покарань та функціонуванням пенітенціарної системи, можна стверджувати про штучне заниження показників пенітенціарної злочинності упродовж багатьох років, що вкотре доводить тезу про відсутність пенітенціарної політики в Україні як такої в силу простого факту: політика, яка базується на викривленій упродовж багатьох років статистиці, не може бути політикою в принципі.

Крім того, відповідно до відповіді Міністерства юстиції України на наш запит, у 2014 році стосовно персоналу ДКВСУ відкрито 94 кримінальних проваджень, у 2015 році – 111 кримінальних проваджень, у 2016 році – 102 кримінальних провадження.

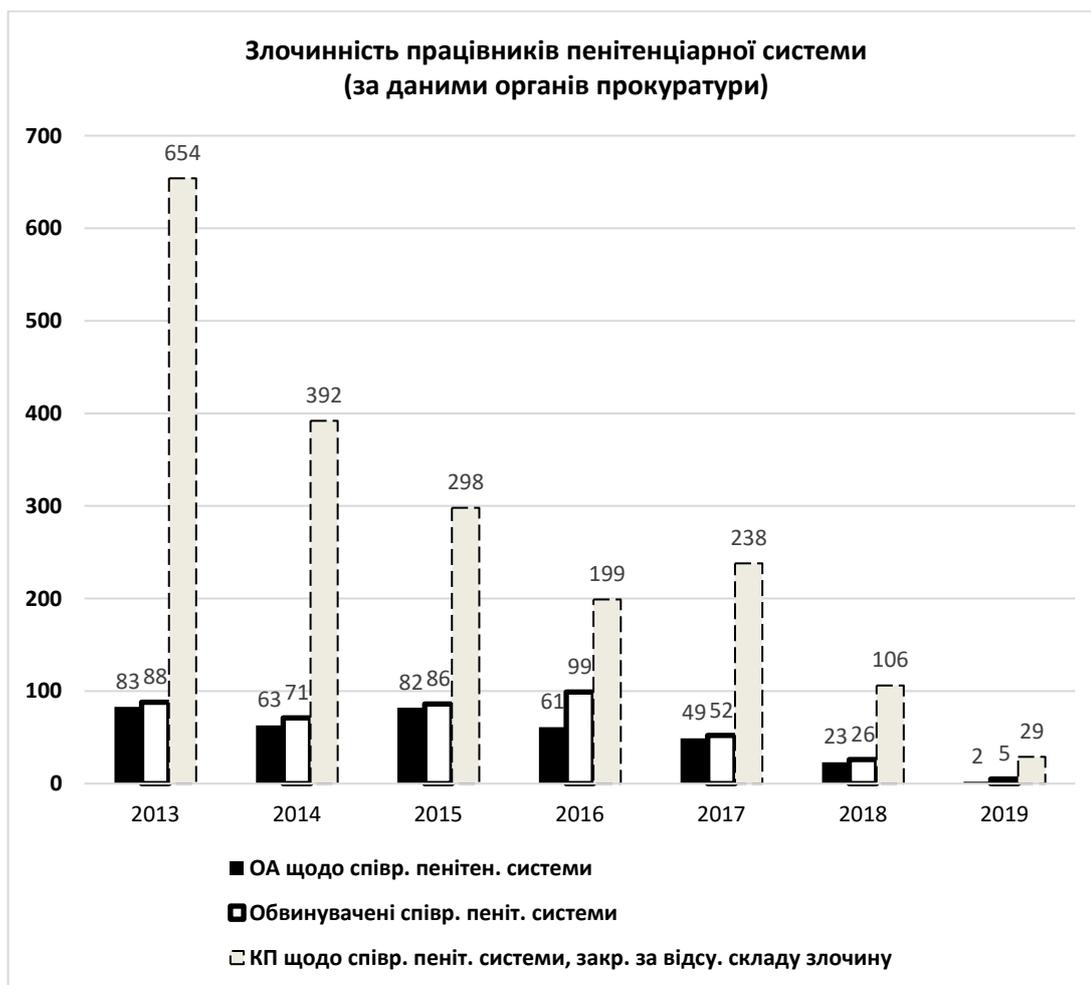
Проте, відповідно до даних прокуратури, у 2013 році було направлено до суду 83 обвинувальних актів у кримінальних провадженнях стосовно 88 працівників пенітенціарної системи, проте водночас закрито за відсутністю складу злочину 654 кримінальних провадження.

У подальшому аналогічний показник було представлено наступним чином:

Таблиця 42

**Злочинність у пенітенціарній системі 2013 – 2019  
та за 8 міс. 2020 (за даними прокуратури)**

	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
<b>Кількість обвинувальних актів щодо співробітників пенітенціарної системи</b>	83	63	82	61	49	23	2
<b>Кількість обвинувачених співробітників пенітенціарної системи</b>	88	71	86	99	52	26	5
<b>Кількість кримінальних проваджень щодо співробітників пенітенціарної системи, закритих за відсутністю складу злочину</b>	654	392	298	199	238	106	29



**Рис. 19. Злочинність персоналу пенітенціарних установ  
(за даними прокуратури)**

Отже, дані Міністерства юстиції України щодо злочинності персоналу пенітенціарної служби занижені порівняно з даними прокуратури у 2 – 4 рази, що додатково вказує на те, що соціально-політичне явище, яке ми можемо умовно називати «пенітенціарна політика України» базується на викривлені інформації.

Відповідно до зазначеного вище для цілей нашого дослідження ми будемо брати неопубліковану та недосяжну для широкого загалу відомчу статистику ДПтСУ та Міністерства юстиції України.

Таблиця 43

**Пенітенціарна злочинність (за даними відомчих звітів ДДУПВП та ДПтСУ)**

ПЕНІТЕНЦІАРНА ЗЛОЧИННІСТЬ	Кількість злочинів	Кількість злочинів на 10 тис. ув'язнених
<b>2009</b>	422	38,5
<b>2010</b>	424	35,2
<b>2011</b>	465	30,2
<b>2012</b>	576	39,2
<b>2013</b>	517	40,5
<b>2014</b>	417	47,0
<b>2015</b>	458	66
<b>2016</b>	298	39

Продовження табл. 43

ПЕНІТЕНЦІАРНА ЗЛОЧИННІСТЬ	Кількість злочинів	Кількість злочинів на 10 тис. ув'язнених
2017	379	66
2018	541	98,2
8 місяців 2019	593	110

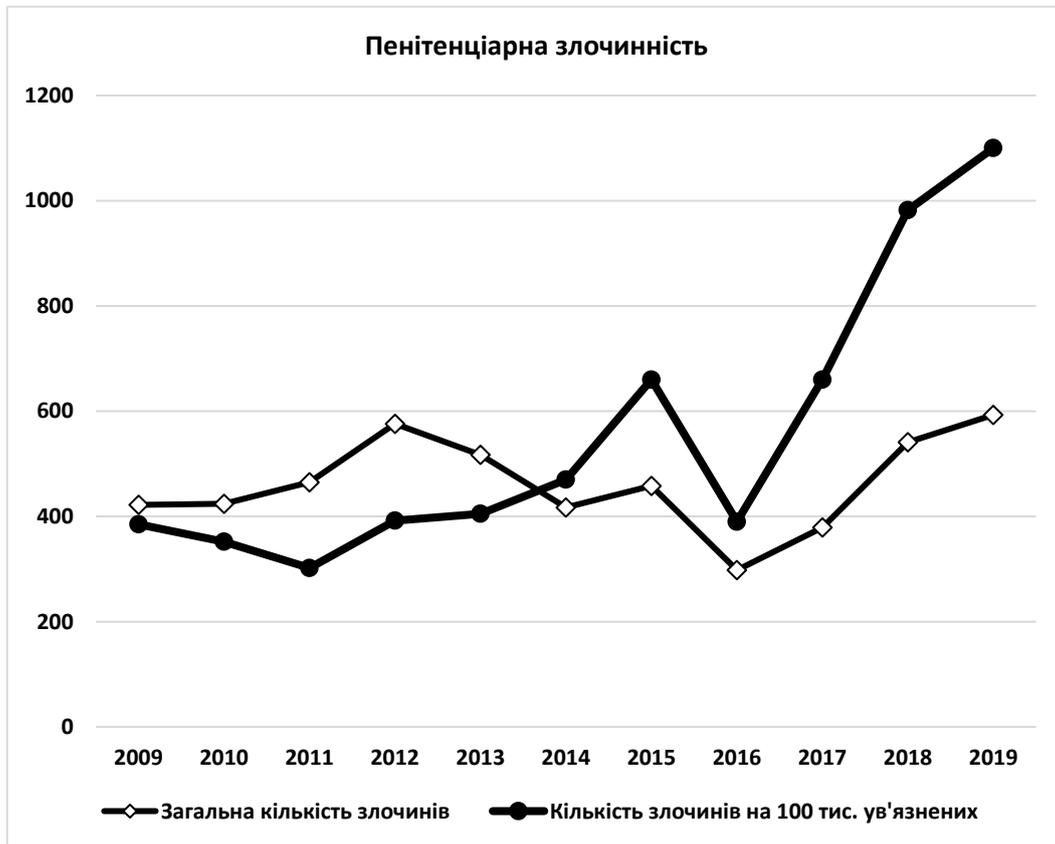


Рис. 20. Пенітенціарна злочинність у динаміці (2009 – 2019)

Більш детально відомча окрема статистика злочинності за 2017 – 2019 роки представлена наступним чином:

Таблиця 44

## Пенітенціарна злочинність (за даними відомчих звітів)

ПЕНІТЕНЦІАРНА ЗЛОЧИННІСТЬ (2009 – 2019)	2009	2010	2011	2012	2013	2017	2018	8 міс. 2019
Крадіжка (ст. 185)			2	4	2	5	3	
Умисне вбивство (ст. 115)	3	1	4	5	2	6	3	0
Замах на вбивство (ст. 115)			1	2	1	1	0	2
Умисне ТТУ (ст. 121)	2	4	5	1	6	7	2	4
Умисне СТТУ (ст. 122)	2	2	3	1	1	0	0	2

Продовження табл. 44

ПЕНІТЕНЦІАРНА ЗЛОЧИННІСТЬ (2009 – 2019)	2009	2010	2011	2012	2013	2017	2018	8 міс. 2019
Втеча (ст. 393)		26	22	36	37	21	24	8
Спроба втечі (ст. 393)		3	6	7	2	2	1	2
Злісна непокора (ст. 391)	186	177	157	201	172	99	130	122
Дії, що дезорг. роб. установ (ст. 392)			1	1	1	7	2	3
Погроза, насильство (ст. 342, ст. 345)	29	28	30	20	28	22	30	29
«Наркозлочини» (ст. ст. 307 – 309)	54	94	159	188	167	120	266	330
Ухил. від відб. пок. (ст. 390)	106	77	75	81	83	74	46	28
<b>Усього злочинів</b>	<b>422</b>	<b>424</b>	<b>465</b>	<b>576</b>	<b>515</b>	<b>379</b>	<b>541</b>	<b>593</b>

Наголосимо, що порожні місця залишаються такими в силу відсутності офіційно опублікованої статистики. Проте навіть такий узагальнений аналіз пенітенціарної злочинності надає підстави стверджувати про більш ніж суттєве зростання кількості злочинів на 1 тис. ув'язнених за останні 10 років.

Так середній показник злочинності у пенітенціарних установах за період 2009 – 2014 років складає 3,85 злочини на 1 тис. ув'язнених. У той же час середній показник злочинності у пенітенціарних установах за період 2015 – 2019 років складає 7,6 злочини на 1 тис. ув'язнених.

Ми допускаємо, що зазначені дані можуть містити певну ступінь погрішності, проте така погрішність є, передусім, наслідком таємничості, яка до цього часу оточує пенітенціарну систему та перебуває в основі пенітенціарної політики в Україні.

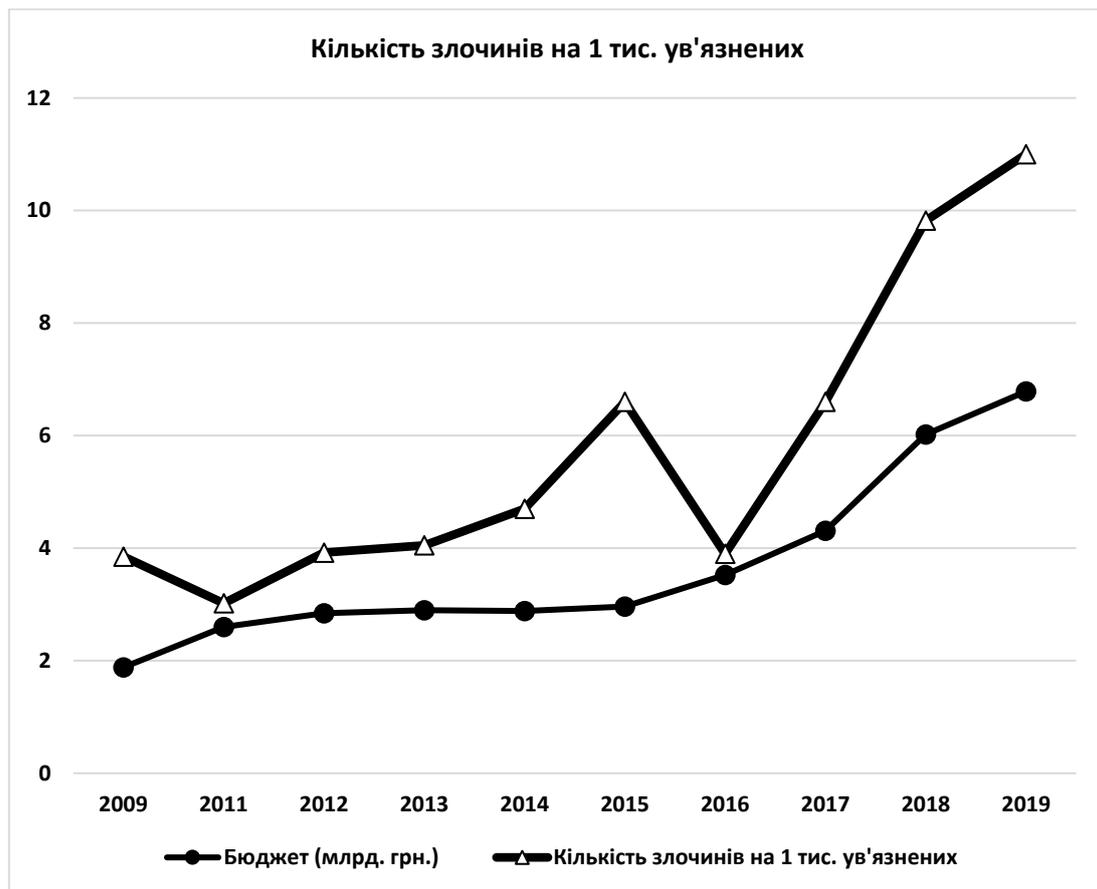
Проте, навіть беручи до уваги максимальну погрішність, можна стверджувати, що стрімке збільшення кількості злочинів у пенітенціарній системі є наслідком розбалансованості системи державного управління пенітенціарною системою України, що, у свою чергу, є наслідком пенітенціарних реформ 2016 – 2017 років, проведених у рамках театральної модуляції.

Проте ще більшої актуальності статистика пенітенціарної злочинності набуває крізь призму фінансування пенітенціарної системи.

Таблиця 45

**Пенітенціарна злочинність та фінансування пенітенціарної системи  
(за даними відомих звітів ДДУПВП та ДПтСУ)**

ПЕНІТЕНЦІАРНА ЗЛОЧИННІСТЬ	Бюджет пенітенціарної системи (млрд. грн.)	Кількість злочинів на 1 тис. ув'язнених
<b>2009</b>	1,881	3,85
<b>2011</b>	2,598	3,02
<b>2012</b>	2,843	3,92
<b>2013</b>	2,896	4,05
<b>2014</b>	2,883	4,7
<b>2015</b>	2,962	6,6
<b>2016</b>	3,523	3,9
<b>2017</b>	4,309	6,6
<b>2018</b>	6,020	9,82
<b>8 міс. 2019</b>	6,786	11



**Рис. 21. Пенітенціарна злочинність та фінансування пенітенціарної системи України**

З цього випливає, що за період 2009 – 2019 років кількість злочинів у відносних показниках зросла майже у 4 рази на фоні збільшення фінансування пенітенціарної системи у 3,5 рази, зменшення кількості ув'язнених в 3 рази та збільшення кількості персоналу в 1,2 рази.

Висновок є очевидним: українська пенітенціарна політика є більш ніж невдалою. Більше того, можна висловлювати обґрунтовані побоювання, що українська пенітенціарна політика є провальною, починаючи з пенітенціарних реформ 2016 – 2017 років.

#### **Окремі зауваження щодо злочинності клієнтів пробації**

Так само ДУ «Центр пробації» у відкритому доступі не надає повної та детальної інформації щодо злочинів, вчинених клієнтами пробації.

Відповідно до офіційної відповіді з Міністерства юстиції України на мій запит, особами, які перебувають на пробації вчинено:

- у 2013 році – 2229 злочинів;
- у 2014 році – 1736 злочинів;
- у 2015 році – 1715 злочинів;
- у 2016 році – 1906 злочинів.

Отже, якщо брати до уваги середній показник, то на обліках пробації в Україні перебуває 55 – 60 тис. клієнтів пробації, то вчинення злочинів особами під час перебування під пробаційним наглядом є більш вагомим показником оцінки пенітенціарної політики, особливо беручи до уваги звіти Ради Європи SPACE – II.

Так, у щорічних статистичних звітах Ради Європи SPACE – II міститься важлива інформація щодо успішності або неуспішності пробаційного нагляду, де одним з критеріїв неуспішності є саме невиконання клієнтом пробації покладених на нього обов'язків або вчинення клієнтом пробації рецидивного злочину.

У SPACE – II надається пояснення щодо дефініцій, які використовуються у цього звіті, де використовуються наступні категорії:

Таблиця 46

## Пояснення дефініцій SPACE – II

<b>Completion</b>	коли особа завершила свій пробаційний строк, виконавши покладені на неї обов'язки, внаслідок чого особа більше не перебуває під наглядом органів пробації
<b>Revocation</b>	коли санкція або пробаційний захід скасовуються через порушення встановлених умов, де зазвичай особа повертається під варту
<b>Imprisonment</b>	коли особа, яка перебуває під наглядом, була ув'язнена після вчинення нового правопорушення (якщо позбавлення волі є наслідком скасування пробаційного нагляду, це повинно враховуватися в розділі щодо revocation)
<b>Absconder</b>	коли особа втекла з-під пробаційного нагляду та фактично не перебуває під пробаційним наглядом

У 2017 році Україна мала показник «пробаційної успішності» на рівні 74%.

У 2018 році Україна показник «пробаційної успішності» складав 69%.

Проте більшість країн Європи за цим формальним показником є набагато більш успішними, аніж Україна.

Таблиця 47

## Успішність пробаційного нагляду за SPACE – II

УСПІШНІСТЬ ПРОБАЦІЙНОГО НАГЛЯДУ	Показник успішності пробаційного нагляду	
	2017 рік	2018 рік
<b>Україна</b>	<b>74</b>	<b>69</b>
<b>Вірменія</b>	91,6	44,6
<b>Австрія</b>	67,9	67,3
<b>Азербайджан</b>	13,9	54,8
<b>Бельгія</b>	74,9	75,9
<b>Болгарія</b>	94,8	94,4
<b>Хорватія</b>	89,9	90,4
<b>Чехія</b>	42,1	39,1
<b>Естонія</b>	76,2	76,8
<b>Фінляндія</b>	92,8	92,1
<b>Греція</b>	78,7	83,2
<b>Ісландія</b>	80,8	88
<b>Ірландія</b>	89,1	81,8
<b>Італія</b>	88,6	85,5
<b>Литва</b>	64,6	67,2
<b>Люксембург</b>	74,3	75,1
<b>Чорногорія</b>	86,5	94,7
<b>Нідерланди</b>	83,3	87,1
<b>Португалія</b>	87,8	89,2
<b>Румунія</b>	86,5	87,4
<b>Росія</b>	60,3	63,9
<b>Сербія</b>	78,5	90,6
<b>Словаччина</b>	73,2	75,1
<b>Швеція</b>	90,6	90,2
<b>Англія та Уельс</b>	66,5	66,5
<b>Шотландія</b>	69,2	68,6

Відповідно до SPACE II – 2018, за 2017 рік в Україні в цілому успішно пройшли пробаційні випробування у різних формах 74% клієнтів пробації. Водночас, неуспішним проходженням пробації в Україні було revocation (1,9%), imprisonment (2%) та other (22,1%). Варто наголосити, що наразі невідомо, що саме в українському контексті приховується під категорією «other».

Таблиця 48

## Показники України за SPACE II – 2018

УКРАЇНА, SPACE II – 2018 (дані за 2017 рік)	
<b>Загальна кількість осіб, що пройшли по обліках служби пробації, з яких:</b>	<b>94139</b>
Completion	69695
Revocation	1766
Imprisonment	1888
Absconder	-
Death	-
Other	20790

У відносних показниках ці дані за 2017 рік представлено у поданій нижче таблиці:

Таблиця 49

## Показники України за SPACE II – 2018 (2)

УКРАЇНА, SPACE II – 2018 (дані за 2017 рік)	
<b>Кількість на 100 тис. населення</b>	<b>223</b>
<i>З них:</i>	
Completion	74 %
Revocation	1,9 %
Imprisonment	2 %
Absconder	невідомо
Death	невідомо
Other	22,1%
Показник смертності (на 10 тис. клієнтів пробації)	невідомо

Відповідно до SPACE II – 2019, за 2018 рік в цілому успішно пройшли пробаційні випробування у різних формах 69% клієнтів пробації. Водночас, неуспішним проходженням пробації в Україні було revocation (2,6%), imprisonment (3,8%) та other (24,5%). Наразі знову невідомо, що саме в українському контексті приховується під категорією «other».

Таблиця 50

## Показники України за SPACE II – 2019

УКРАЇНА, SPACE II – 2019 (дані за 2018 рік)	
<b>Загальна кількість осіб, що пройшли по обліках служби пробації, з яких:</b>	<b>62886</b>
Completion	43418
Revocation	1650
Imprisonment	2391
Absconder	невідомо
Death	невідомо
Other	15427

У відносних показниках ці дані за 2018 рік представлено у поданій нижче таблиці:

Таблиця 51

## Показники України за SPACE II – 2019 (2)

УКРАЇНА, SPACE II – 2019 (дані за 2018 рік)	
Кількість на 100 тис. населення	149,2
<i>З них:</i>	
Completion	69 %
Revocation	3,2 %
Imprisonment	2,8 %
Absconder	невідомо
Death / of which by suicide	невідомо
Other	24,5 %
Показник смертності (на 10 тис. клієнтів пробації)	невідомо

У контексті оцінки злочинності клієнтів пробації та оцінки порушення обов'язків, покладених на клієнтів пробації, варто провести порівняльний аналіз відповідних показників України та інших країн Ради Європи.

Справа у тому, що показник неспішності пробаційного нагляду внаслідок порушення пробаційних обов'язків в Україні є одним з найменших в Європі.

Так, показник *revocation* в Україні в 2017 році перебував на відмітці 1,9%, а у 2018 році – 2,6%.

Водночас у 2017 та у 2018 роках в Австрії аналогічний показник становив відповідно 16,8% та 16,9%, у Бельгії – 19% та 18,6%, у Чехії – 20,9% та 19,3%, у Греції – 12,5% та 12,2%, у Люксембурзі – 14,9% та 13,6%, у Чорногорії – 13,1% та 4,3%, у Каталонії (Іспанія) – 16,5% та 14,5%, в Англії та Уельсі – 5,7% та 5,6%.

Більш детальна картина представлена у поданій нижче таблиці:

Таблиця 52

## Показники країн Європи за SPACE II – 2018 та за SPACE II – 2019

Показник «revocation» в оцінці успішності пробаційного нагляду (%)	2017	2018
Австрія	16,8	16,9
Азербайджан	0,5	9,1
Бельгія	19	18,6
Чехія	20,9	19,3
Естонія	9,6	10,2
Фінляндія	5,5	5,9
Греція	12,5	12,2
Ірландія	5,6	4,5
Італія	7,6	6,8
Литва	9,5	7,7
Люксембург	14,9	13,6
Чорногорія	13,1	4,3
Португалія	3,8	4,1
Росія	11,9	11,6
Сербія	4	3,5
Словаччина	6,7	5,1
Каталонія (Іспанія)	16,5	14,5
Англія та Уельс	5,7	5,6
Шотландія	11,1	11,1
<b>Україна</b>	<b>1,9</b>	<b>2,6</b>

Так само, показник *imprisonment* в Україні в 2017 році перебував на відмітці 2%, а у 2018 році – 3,2%.

Водночас у 2017 та у 2018 роках в Естонії аналогічний показник становив відповідно 12,8% та 11,5%, у Греції – 3,1% та 2,8%, в Ісландії – 16,6% та 10,7%, у Люксембурзі – 9,5% та 9,2%, в Ірландії – 6,3% та 6,7%.

Більш детальна картина представлена у поданій нижче таблиці:

Таблиця 53

**Показники країн Європи за SPACE II – 2018 та за SPACE II – 2019**

Показник « <i>imprisonment</i> » в оцінці успішності пробаційного нагляду (%)	2017	2018
Азербайджан	0,3	5,2
Естонія	12,8	11,5
Люксембург	9,5	9,2
Греція	3,1	2,8
Ірландія	6,3	6,7
Сербія	9,5	0,9
Англія та Уельс	8,6	8,1
Словаччина	5	3,4
Росія	3,2	3,4
Шотландія	12,1	12,1
<b>Україна</b>	<b>2</b>	<b>3,8</b>

### Пенітенціарні інспекції

У доповіді експертів Ради Європи 1996 року особливо наголошувалося на нагальній потребі створити незалежні пенітенціарні інспекції та водночас ліквідувати інспекційні функції прокуратури.

У 2003 році на цій проблемі знову було зроблено особливий наголос: «Ми провели корисні та конструктивні зустрічі з кількома вмотивованими обласними прокурорами, які вичерпно та цікаво розповіли про свої системи нагляду, і ми їм дуже вдячні за це. Однак ми як і раніше переконані, що інспекція пенітенціарної служби прокуратурою є недоречною» (див. Повторне оцінювання потреб пенітенціарної системи України. Доповідь експертної місії Ради Європи в Україні у квітні 2003 року. Страсбург, 2003).

Після внесення змін до Конституції України у 2016 році було вперше передбачено ліквідацію «пенітенціарного» прокурорського нагляду та запровадження відповідних пенітенціарних інспекцій, що припало на період централізованої театральної модуляції. Як засвідчив час, Міністерство юстиції України не доклало достатніх зусиль щодо втілення в життя відповідних конституційних приписів.

Як наслідок, станом на сьогодні ми маємо унікальну ситуацію з негативним контекстом, коли вже майже п'ять років конституційні приписи не виконуються, а фактичне інспектування пенітенціарних установ здійснює неуповноважений на це за Конституцією орган державної влади.

### Висновки

Говорячи про ключові сутнісні ознаки пенітенціарної політики України в цілому та в рамках окремих модуляцій, варто відзначити таке.

Українська пенітенціарна політика власне не є політикою. Здебільшого все зводиться до ліквідації попередніх управлінських структур та створення нових, доцільність яких не пояснюється належним чином.

Українська пенітенціарна політика є абсолютно непослідовною. Перехід від старої до кожної нової модуляції пояснюється здебільшого за допомогою історичних фантазмів та ідеологічних гасел, проте не за допомогою статистики.

Українська пенітенціарна політика, як наслідок, абсолютно позбавлена спадкоємності, адже Міністерство юстиції України, проголошуючи певний новий курс політики, тотально забуває про минуле та не піддає оцінці показники попередньої модуляції. Якщо така оцінка і має місце, то виключно у категоріях популізму та історичного невігластва.

Українська пенітенціарна політика абсолютно позбавлена фінансової прозорості, що загострює проблему ефективності пенітенціарної політики з огляду на дедалі меншу кількість ув'язнених та дедалі більше фінансування пенітенціарної системи.

Українська пенітенціарна політика, на жаль, є провальною з огляду на забезпечення держави, суспільства, експертного та наукового середовища інформацією та статистикою щодо пенітенціарної системи. В офіційних джерелах пенітенціарної служби (незалежно від назви) та Міністерства юстиції України ніколи не була присутня навіть елементарна пенітенціарна статистика за ключовими показниками у своїй динаміці. Відповідні фрагментарні дані можна знайти лише, як і 20 років тому, на сайтах ООН та Ради Європи, які нерідко суперечать один одному. Частково ця прогалина перекривається за рахунок статистики з міжнародного експертного центру World Prison Brief. Проте фактично єдиним ресурсом пенітенціарної статистики в Україні є сайт громадської правозахисної організації «Донецький меморіал», який, на додаток до ґрунтовного висвітлення стану справу у пенітенціарній системі, надає переконливі свідчення про глибокий активний спротив з боку пенітенціарної служби (незалежно від назви) та Міністерства юстиції України щодо надання пенітенціарної статистики будь-який зовнішнім акторам. У свою чергу це свідчить, що за 20 років українська пенітенціарна система та відповідні урядові структури так і не вийшли зі стану законсервованості та секретності, демонструючи радянські традиції щодо примусового занурення пенітенціарної системи та стану таємності.

Як це не дивно, але усі бюрократичні модуляції пенітенціарної політики, що мали місце до 2015 року, були більш прозорими та просоціальними, а головне політично чесними, враховуючи кумулятивний ефект показників усіх індикаторів публічної політики, що особливо стосується співвідношення між вартістю політики та її якістю.

Так, бюрократичні модуляції не приховували своєї бюрократизованості, закритості та багато у чому радянських засад управління, що було переважно обумовлено мілітаризацією пенітенціарної системи, що включала в себе як мілітаризацію пенітенціарної служби, так і мілітаризацію ув'язнених. Крім того, не варто забувати, що більшість проблем пенітенціарної системи, які призвели до відповідних негативних, але об'єктивних ярликів згідно з висновками ЄКЗК та рішеннями ЄСПЛ, були обумовлені тим, що саме урядові структури саме бюрократичних модуляцій були вимушені розпочати глибокі реформи на фоні майже нульового фінансування, старих консервативних кадрів, величезної кількості ув'язнених, масового переповнення пенітенціарних установ, а також колапсу економічної складової радянської виправно-трудової системи, заснованої на обов'язковості праці засуджених.

Умовна політична «чесність» бюрократичних модуляцій пенітенціарної політики полягала у тому, що вони не стидалися називати себе такими, якими вони є. Проте на відміну від них нові модуляції, починаючи з театральної, розпочали добу нечесної політичної та економічної конкуренції. Звинувативши попередні модуляції в усіх можливих проблемах пенітенціарної системи та використавши негативні кліше та образи, театральна та подальші модуляції, які також можна віднести до категорії театральності, забезпечили формування та реалізацію пенітенціарної політики на виключно декларативних засадах та у популістському руслі.

Проте головне, що відрізняє бюрократичні модуляції від театральних це те, що бюрократичні нерідко обирали курс *nothing doing* за умови відсутності матеріальних ресурсів (або краще були вимушені обирати). Навпаки, маючи набагато більшу кількість матеріальних та інформаційних ресурсів, театральні модуляції відійшли від *nothing doing* до безпланових хаотичних рухів, які вони задекларували як «нова пенітенціарна політика».

Щодо результативності та ефективності пенітенціарної політики, то, як було доведено вище, порівняльний аналіз пенітенціарної злочинності, динаміки в'язничного населення, фінансування пенітенціарної системи та кількості персоналу за останні 10 років приводить до висновку, що українська пенітенціарна політика є провальною, починаючи саме з пенітенціарних реформ 2016 – 2017 років.

Окремі питання виникають щодо показників смертності та суїциду у пенітенціарних установах, які, не зважаючи на більш ніж значне покращення фінансування пенітенціарної системи, продовжують зростати, що, у свою чергу, служить додатковими доказами незадовільнених показників ефективності та результативності української пенітенціарної політики.

Враховуючи викладене вище, можна стверджувати, що таке явище як «пенітенціарна політика» в Україні майже відсутня. Безумовно, є відповідні управлінські структури з великим штатом, є

відповідна кількість ув'язнених, засуджених та клієнтів пробації, є дедалі більший бюджет. Проте саме «політики», заснованої на чітких критеріях, прозорості та статистиці, а головне – на оцінці таких критеріїв та відповідних чітких оцінках – не існує.

Таблиця 54

**Пріоритети пенітенціарної політики у рамках модуляцій**

ПРІОРИТЕТИ ПОЛІТИКИ	Структура	Політичні Пріоритети
<b>Васально-бюрократична</b>	ГУВП МВС	<ul style="list-style-type: none"> <li>– отримання автономії від системи внутрішніх справ;</li> <li>– налагодження співпраці з міжнародними партнерами;</li> <li>– вирішення проблеми переповнення пенітенціарних установ;</li> <li>– вирішення проблеми матеріального забезпечення пенітенціарної системи;</li> </ul>
<b>Перехідна традиційно-бюрократична</b>	ДДУПВП (у складі МВС)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– отримання незалежності від системи внутрішніх справ;</li> <li>– налагодження співпраці з міжнародними партнерами;</li> <li>– вирішення проблеми переповнення пенітенціарних установ;</li> <li>– вирішення проблеми матеріального забезпечення пенітенціарної системи;</li> </ul>
<b>Автономна традиційно-бюрократична</b>	ДДУПВП, ДПтСУ	<ul style="list-style-type: none"> <li>– збереження автономії, цілісності та незалежності бюрократичної пенітенціарної організації;</li> <li>– налагодження співпраці з міжнародними партнерами;</li> <li>– вирішення проблеми переповнення пенітенціарних установ;</li> <li>– вирішення проблеми матеріального забезпечення пенітенціарної системи;</li> </ul>
<b>Централізована театральна</b>	МЮ	<ul style="list-style-type: none"> <li>– надання тотально негативного іміджу попереднім модуляціям;</li> <li>– приховування реального стану справ у пенітенціарній системі;</li> <li>– ліквідація автономії пенітенціарної служби як соціальної бюрократичної організації;</li> <li>– налагодження співпраці з міжнародними партнерами;</li> <li>– приватизація пенітенціарної системи;</li> <li>– демілітаризація пенітенціарної системи;</li> </ul>
<b>Децентралізована псевдо-менеджеріалістська</b>	АДКВСУ	<ul style="list-style-type: none"> <li>– продовження курсу на надання негативного іміджу попереднім модуляціям;</li> <li>– часткове відновлення пенітенціарної служби як автономної формальної та соціальної організації (з обмеженими повноваженнями);</li> <li>– переведення пенітенціарної системи на самокупність;</li> <li>– приховування реального стану справ у пенітенціарній системі;</li> </ul>
<b>Змішана псевдо-менеджеріалістська</b>	ДППВП МЮ	<ul style="list-style-type: none"> <li>– переведення пенітенціарної системи на самокупність;</li> <li>– тотальний розпродаж пенітенціарних установ;</li> <li>– приховування реального стану справ у пенітенціарній системі;</li> <li>– створення бюрократичних структур з подвійним статусом;</li> <li>– остаточна ліквідація пенітенціарної служби як автономної соціальної організації</li> </ul>

**Стилі управління пенітенціарною системою у рамках модуляцій  
пенітенціарної політики**

СТИЛІ УПРАВЛІННЯ	Структура	Стилі Управління
<b>Васально-бюрократична</b>	ГУВП МВС	Поліцейсько-мілітаризована бюрократія
<b>Перехідна традиційно-бюрократична</b>	ДДУПВП (у складі МВС)	Класична мілітаризована Бюрократія
<b>Автономна традиційно-бюрократична</b>	ДДУПВП, ДПтСУ	Класична мілітаризована Бюрократія
<b>Централізована театральна</b>	МЮ	Розбалансований цивільно- мілітаризований менеджмент
<b>Децентралізована псевдо-менеджеріалістська</b>	АДКВСУ	Розбалансований цивільно- мілітаризований менеджмент
<b>Змішана псевдо-менеджеріалістська</b>	ДППВП МЮ	Розбалансований цивільно- мілітаризований менеджмент

Офіційна оцінка пенітенціарної політики за увесь період незалежності України ніколи не проводилася. Єдиними винятками у цьому контексті, які частково вирішували проблеми оцінювання пенітенціарної політики, були дві ініціативи Ради Європи щодо оцінки в'язничної системи України з подальшим виданням відповідних документів (1996, 2003).

**Офіційна оцінка пенітенціарної політики  
на національному рівні**

ОФІЦІЙНА ОЦІНКА РЕЗУЛЬТАТІВ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ ПОЛІТИКИ	Структура	Офіційна оцінка політики
<b>Васально-бюрократична</b>	ГУВП МВС	Не проводилася
<b>Перехідна традиційна бюрократична</b>	ДДУПВП (у складі МВС)	Не проводилася
<b>Автономна традиційна бюрократична</b>	ДДУПВП, ДПтСУ	Не проводилася
<b>Централізована театральна</b>	МЮ	Не проводилася
<b>Децентралізована псевдо-менеджеріалістська</b>	АДКВСУ	Не проводилася
<b>Змішана псевдо-менеджеріалістська</b>	ДППВП МЮ	Не проводилася

**References:**

1. GPD Donetsk memorial. [NGO Donetsk memorial]. <<http://ukrprison.org.ua/>>
2. Council of Europe. Official site. <[www.coe.int](http://www.coe.int)>
3. United Nations Office on Drugs and Crime. <<https://www.unodc.org/>>