

PROBLEMS OF NATIONAL PUBLIC AND PRIVATE LAW

Дмитро Ягунов

національний експерт проекту Ради Європи «Подальша підтримка пенітенціарної реформи в Україні»

ПЕРСПЕКТИВИ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ: ДЕЯКІ ПРОЕКТИ ТА ДЕЯКІ КРОКИ

Dmytro Yagunov, MSc in Criminal Justice

National expert of the Project of the Council of Europe «Further Support for the Penitentiary Reform in Ukraine»

PERSPECTIVES OF PENITENTIARY REFORM IN UKRAINE: SOME PROJECTS AND SOME STEPS

The article is focused on the problems of reforming of the penitentiary system of Ukraine. The reform has been started with the presentation by the Ministry of Justice of Ukraine (February 2016) on perspectives of the future reform. The article stressed that the elimination of the State Penitentiary Service of Ukraine (May 2016) was hasty and one that has not been discussed in the expert community and all stakeholders.

At the same time, the article is focused on the need of establishing in Ukraine the system of dual penitentiary inspections. Penitentiary inspections should fill the empty space that will appear after elimination of the prosecutorial supervision over the legality in penitentiary establishments.

The article analyzes some problems of the prison system, which are determined the non-transparency of the penitentiary system, which in turn is a basis for further the violation of the rights of prisoners and detainees.

Key words: subordination of the penitentiary system of Ukraine, the State Penitentiary Service of Ukraine, Ministry of Justice of Ukraine, European Prison Rules, human rights, penitentiary inspections, prosecutorial supervision over legality in prisons, social work with offenders, the elimination of the State Penitentiary Service of Ukraine, prison labor, prison privatization.

Вступ

18.05.2016 р. на засіданні Кабінету Міністрів України було схвалено на перший погляд непримітне рішення, яке в подальшому викликало широкий резонанс.

Йдеться про ліквідацію Державної пенітенціарної служби України.

Безумовно, це рішення матиме велике значення для національної системи кримінально юстиції в силу настання наслідків, які, мабуть, автори реформи, можливо, навіть не усвідомлювали. Мінюст набув статусу монопольного гравця у пенітенціарній сфері, поклавши на себе тягар як формування, так і реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації (до речі, «політика у сфері пробації» – це таке дивне, магічне й таємниче словосполучення, яке викликає більше всього питань в контексті проголошеної пенітенціарної реформи).

Про пенітенціарну службу

Беручи до уваги сам факт ухваленого рішення про ліквідацію ДПтС, а також ті гіпотез, які поклалися в основу такого рішення, можна впевнено сказати, що сама Державна пенітенціарна служба України несе велику долю відповідальності за свою ліквідацію.

Це можна пояснити наступним чином.

Упродовж тривалого часу перебування пенітенціарної служби в автономному статусі (навіть

під «дахом» Мінюсту, який начебто мав обов'язок «формувати кримінально-виконавчу політику») склалася унікальна ситуація. На фоні максимальної зовнішньої, формальної відкритості, міжнародних контактів та безлічі міжнародних проектів, які проливалися благодатним дощем на пенітенціарну систему, остання залишалася (й продовжує залишатися) закритою й консервативною, а головне такою, що суттєво не змінила пріоритети своєї діяльності.

Пенітенціарна система функціонувала (та продовжує функціонувати) здебільшого заради самої системи, надаючи приклад вельми дивної суміші професійності та відданості своїй роботі, зовнішньої прозорості, формалізованого прокурорського тиску, субкультури, корупції, намагання забезпечувати права людини та сучасної примусової праці. Система природно хоче функціонувати за старими правилами, але ззовні виглядати привабливо, майже по-європейські, майже демілітаризовано та майже просоціально. Ключовим словом тут буде «майже».

Закритість системи не означає, що до неї немає зовнішнього доступу. Навпаки, пенітенціарні установи в Україні буквально потерпають від кількості відомчих перевірок, візитів прокурорів та міжнародних експертів тощо, в силу чого більшість українських в'язниць є *over inspected*. Засудженим дозволено користуватися Інтернетом та мобільним зв'язком. Система суттєво змінилася за рахунок значного розширення прав засуджених та ув'язнених. Народний депутат України Ю. Мирошниченко створив постійно діючу науково-експертну платформу для обговорення та розробки законопроектів з пенітенціарних питань. Здається, ніколи українська в'язниця не була настільки наближеною до перших пенітенціарних ідеалів та міжнародних в'язничних стандартів, обсяг дотримання яких може дозволити собі держава на сучасному етапі, яка пережила революцію та наразі перебуває у стані війни.

Проте існує «але», яке надає підстави говорити про крайню контрверсійність вітчизняної пенітенціарної системи. Проблема полягає не в останню чергу в методах управління та стилі мислення багатьох в'язничних офіцерів. В'язничні офіцери нерідко забувають, що їх завдання – виконувати покарання, а не відправляти правосуддя, внаслідок чого втілення реабілітаційної парадигми нерідко зустрічається з прихованим опором. Прикладом такої конфронтації між зовнішніми формами та внутрішніми проявами може служити позиція пенітенціарної служби з приводу «закона Савченко», про який ми будемо говорити згодом.

З іншого боку, не існує підстав говорити про те, що після підпорядкування пенітенціарної служби безпосередньо Міністерству юстиції мислення чиновників Мінюсту отримує набагато більшу реабілітаційну складову. Порівняння «поганого поліцейського» (в особі ДПтС) і «доброго поліцейського» (в особі Мінюсту), а також зовнішньо задекларована реабілітаційна парадигма Мінюсту існують, гадаємо, за рахунок простого незнання чиновниками Мінюсту того, чим власне живе українська в'язниця. Мимоволі згадується загальновідома в'язнична симуляція доктора Філіпа Зімбардо, яка може частково пояснити причини такого контрасту: з одного боку суспільство насичується інформацією про начебто пунітивно орієнтованих офіцерів пенітенціарної служби (крайній негатив), з іншого – про начебто реабілітаційно спрямованих чиновників з Мінюсту (яскравий позитив).

Між тим реалії (у тому числі і з огляду на стан захисту прав людини) насправді невтішні. Що являє собою сучасна пенітенціарна система України можна дізнатися, лише проглянувши сайт національного пенітенціарного відомства. Саме такий експеримент, власне, ми й пропонуємо провести.

Незалежний спостерігач, потрапивши на сайт ДПтС, одразу ж відчуває себе під пресом інформації, яка має очевидно віддалене відношення до пенітенціарної діяльності та проблематики дотримання прав засуджених та ув'язнених.

Перше, що кидається в очі, крім, звичайно, гімну та символіки ДПтС, це вибіркова «тематичність» соціально-виховної роботи з так званим «спецконтингентом», яка характеризується очевидною традиційною радянською показовістю. Проїшов День народження Великого Кобзаря – і по всіх установах йде хвиля виступів в колоніях, присвячених цьому дню. Відзначаємо річницю бою під Крутами – і по всіх установах ув'язнені в одному пориві демонструють патріотизм. Під цей же тренд можна записати директиву «Різдвяні Свята», директиву «Допомога АТО», директиву «День довкілля», директиву «Небесна Сотня», директиву «Леся Українка» та інші не менш показові масові дійства, що організуються під гаслами «соціально-психологічної роботи із засудженими».

Прощу зрозуміти правильно: наша держава перебуває у стані війни. Відтак усе, що пов'язано з патріотизмом та захистом Вітчизни – це заслуговує на глибоку повагу, низький уклін та щире

підтримку (так само як й приділення уваги культурі, мистецтву та освіті).

Проте давайте просто уявимо собі, що ув'язнені Louisiana State Penitentiary на День Незалежності США організують за негласними директивами Федерального бюро в'язниць святковий концерт, а засуджені Folsom State Prison в єдиному пориві святкують перемогу над Мексикою у війні 1898 року з відповідними стінгазетами та концертом. Давайте уявимо собі, що засуджені, які утримуються у Attica Correctional Facility, на день народження Президента Лінкольна проводять відповідний святковий вечір.

Або ж засуджені з Aylesbury у такому ж форматі святкують день народження Її Величності, а в'язні з Pentonville ставлять святковий спектакль на честь перемоги під Ватерло. І все це широко представлено на сайті Her Majesty Prison Service.

Можливо все це має місце і в США, і в Сполученому Королівстві. Можливо...

Проте сайт ДПтС, на відміну від сайтів пенітенціарних служб західних країн, не говорить майже нічого про те, як, кому і на що поскаржитися засудженому з колонії та ув'язненому зі слідчого ізолятору. Сайт не містить інформації про те, на що саме можна скажитися прокурору і в якій формі, а що – Омбудсману, на що – керівнику місцевої поліції, а на що – Міністру юстиції. Сайт не містить окремої доступної рубрики для родичів засуджених та потерпілих від злочинів.

Ми щонайменше сумніваємося, що фінансові декларації керівників ДПтС, слова гімну ДПтС, аудіофайл з бравурною піснею «Наша служба пенитенциарная», інформацію про найкращий кінологічний підрозділ пенітенціарної служби або про кращого майстра бойових мистецтв є об'єктом першочергової уваги засудженого, його родича або потерпілого. Так само як і стеханівське змагання щодо показників у знайденні наркотиків у колоніях та мобільних телефонів у слідчих ізоляторах на фоні того, що кожен другий сьогодні обізнаний, що мобільний телефон в СІЗО – це предмет необмеженої торгівлі у слідчих ізоляторах, а відтак – абсолютна норма.

Отже, потрапляючи на сайт ДПтС, надзвичайно важко знайти саме актуальну і потрібну інформацію, необхідну для потреб засудженого, так і для потреб персоналу пенітенціарних установ у конкретній ситуації, яка потребує негайного вирішення. Звичайно, що сайт – це лише сайт. Проте водночас сайт – це вітрина досягнень та яскравих показників, яка наочно доводить те, що система працює для себе й заради себе.

Говорячи узагальнено, можна зауважити, що, з одного боку, ліквідація ДПтС не була чимось, чого не можна було б виправдати для впливових гравців, які хотіли це зробити.

Питання полягає в тому, чи була проголошена Міністром реформа дійсно спрямована на кардинальне вирішення дійсних проблем системи, поліпшення прав ув'язнених, соціальну підтримку та захист персоналу, а відтак – зміну системоутворюючого елемента з карального на реабілітаційний.

Більше того, питання полягає в тому, чи були вірно ідентифіковані реальні проблеми та запропоновано шляхи їх вирішення?

Вважаємо, що ні.

Та поспішність та завуальованість реформаторських кроків надає підстави говорити про це вже сьогодні. Якщо лаконічно говорити про Міністерство юстиції в аспекті вкрай негативної оцінки роботи Державної пенітенціарної служби, то варто нагадати про один момент.

Враховуючи, що ДПтС лише *реалізовувало* кримінально-виконавчу політику, яка, в свою чергу *формулася* Міністром, то невже виходить, що ліквідація ДПтС була наслідком того, що незграбна, закрита, консервативна пенітенціарна служба просто була нездатною втілити ту просоціальну, витончену, ювелірну, реабілітаційну політику, яка формувалася Міністром упродовж тривалого часу?

Напевне, на думку реформаторів, що так, беручи до уваги сам факт ліквідації ДПтС у спосіб, який було реалізовано.

Про реформу

Розмірковуючи про прискорене реформування пенітенціарної системи України та наслідки такого реформування, а головне – про вже реалізовані кроки, доцільно було нагадати реформаторам яскраву, але перевірену часом тезу Мішеля Фуко про те, що із самого початку народження сучасної (так званої «виправної») в'язниці і сама в'язниця, і її реформа, і невдача цієї реформи були заздалегідь задуманим сценарієм, який із самого початок передбачався ініціаторами такої реформи.

Хотілося б також нагадати реформаторам дуже просту істину, що «виправна» в'язниця, що з'явилася на початку XIX століття, майже одразу ж продемонструвала очевидну недосконалість тих

високих і, мабуть, дійсно благородних цілей, які навіть сьогодні рухають романтиками та які доволі цинічно використовують прагматики.

Водночас і романтики, і прагматики не чули або не хочуть визнавати очевидність: не варто сьогодні розмірковувати про те, що було запроваджене понад двохсот років тому, як про щось нове. Тим більше не варто «приміряти» цей «виправний» «раритет» на сучасне електронне суспільство з характерними для нього соціальними відносинами.

Згадуючи ідеї Руше, Кіркхеймера, Фуко, Мелоссі, Паваріні, а особливо «Ніщо Не Спрацьовує» Роберта Мартінсона, мусимо наголосити: сьогодні ми живемо у зовсім інших соціально-економічних умовах, де традиційне «виправлення через _____» (потрібний «засіб виправлення» вписати за бажанням реформатора) – це день вчорашній. І саме на це потрібно було б звернути увагу реформаторам. Історія так званої «виправної» в'язниці, зміна модуляцій покарання та докорінна трансформація реабілітаційного ідеалу упродовж XIX – XX століть, повинна була б як ніколи стати об'єктом уваги реформаторів перед проголошенням реформи. Проте цього, на превеликий жаль, не сталося. І пенітенціарна реформа, проголошена Мінюстом на початку 2016 року, навіть в умовах вельми скромного висвітлення проблем та шляхів їх вирішення, викликала неоднозначну реакцію серед експертів та всередині самої ДПтС.

Іноді така неоднозначна реакція межувала з нерозумінням, адже як такого обговорення перспектив майбутньої реформи Мінюст так і не оголосив і не запропонував. Тому рішення Уряду про ліквідацію Державної пенітенціарної служби України було позбавленим чіткого пояснення щодо існуючих проблем, цілей, ресурсів та перспектив.

Пенітенціарна реформа відбулася на фоні і під час певного протистояння природно консервативної Державної пенітенціарної служби за свій незалежний статус на фоні намагань Мінюсту взяти пенітенціарну систему (у тому числі питання приватизації) під свій контроль під гаслами її демілітаризації, більш результативного дотримання прав людини у в'язниці та більш ефективного (з економічної точки зору) управління системою.

Кожен з двох провідних гравців у цьому, умовно кажучи протистоянні (на цей момент вже програному пенітенціарною службою з погляду тактики), дуже обережно (а інколи й навіть не дуже) надавав (й продовжує надавати) аргументи на користь або збереження існуючої ситуації, або докорінної зміни моделі управління пенітенціарною системою з посиланням на певні «європейські стандарти», які, згідно з усталеною у нас традицією, представляються у міфологізованому світлі без доказів та чітких логічних аргументів.

Узагальнюючи доводи Мінюсту на цій реформаторській арені, можна дійти висновку, що проблематика значно спрощується.

Так, Мінюст зображує пенітенціарну систему у вкрай негативному світлі, наводячи гіпотези (проте, на жаль, не факти і не аргументи), водночас забуваючи, що саме Мінюст більш ніж тривалий час був відповідальний за формування та оцінку кримінально-виконавчої політики, а відтак мав усі можливості впливати на стан реалізації цієї політики.

Згідно з презентацією Мінюсту (лютий 2016 р.) щодо перспектив реформування пенітенціарної системи, «75 років не змінювалися стандарти функціонування установ виконання покарань». Чому саме 1941 рік був таким переломним в історії вітчизняної пенітенціарної системи – здогадатися надзвичайно важко. Так само як і про те, які ж саме «стандарти» існували до 1941 року. І чи могло існувати таке поняття взагалі. Автори презентації сором'язливо про це промовчали.

Теза про те, що структура пенітенціарної служби не змінювалася за роки незалежності є принаймні дискусійною (якщо не сказати більшого). Ініціатори реформи чомусь не згадали нову структуру ГУВП МВС України зразка 1992 року, створення Департаменту МВС з питань виконання покарань, створення окремого Департаменту з питань виконання покарань як центрального органу виконавчої влади, створення Державної пенітенціарної служби України. Ініціатори реформи забули про численні програми, стратегії та концепції реформування пенітенціарної системи, які вироблялися, до речі, за участю Мінюсту. Чомусь для обґрунтування реформи було використано негативні радикальні символи, і ця негативна радикальність аж ніяк не пасує реформуванню за чіткими й прозорими правилами.

Щодо проголошених пріоритетів реформи, то вони є надзвичайно яскравими, але водночас такими, що, знов-таки, не підкріплені соціологічними та кримінологічними дослідженнями. На жаль, як і раніше, двигуном реформ є міфи.

Так, посилання на те, що саме пілотні проекти, відкриті за допомогою канадського партнера,

які приводять до майже нульового рівні рецидивної злочинності, є вражаючим. Проте ця теза вимагала порівняння, адже невідомо який процент засуджених, які наразі перебувають на обліках національної служби пробації, вчиняли рецидивні злочини. В цілому авторам реформ не потрібно було йти шляхом міфологізації пробації.

Звуження в реформаторських проектах «демлітаризації» до скорочення працівників центрального апарату також викликає питання. Як виявилось згодом, повна ліквідація пенітенціарної служби була кроком, зробленим всупереч проголошеним пріоритетам, які були пов'язані із скороченням апарату ДПтС. Більше того, яким чином «демлітаризація» межує з фактом того, що, згідно з презентацією реформи, у складі Мінюсту буде функціонувати відділ оперативно-розшукової роботи?

Посилання на «ресоціалізацію», абстрактно сформульоване в презентації реформи надає підставити говорити про вельми специфічне уявлення реформаторів про сутність ресоціалізації та практику такої роботи. Більше того, складається враження, що вони абсолютно не приділили уваги трансформації цієї концепції у західній пенології, починаючи з початку ХХ століття.

Щодо «нових людей в системі», то автори реформи поклали в її основу «аксіому», що стати молодшим інспектором у в'язниці бажає кожен другий, але «закрита консервативна система» не допускає «молоді гарячі серця» до здійснення реформ, які вони так рвуться втілювати. Іншими словами, мимоволі згадується Ярослав Гашек з його «Хоробрим вояком Швейком», що «ті, хто складав у Відні цей наказ, уявляли собі прифронтову смугу такою, що рясніє морквою і цвітною капустаю».

Декларативний характер презентації реформи, так само як і міфологізація пріоритетів реформи є очевидними. «Норми ЄС», «станданти Ради Європи», «консервативність», «нові люди в системі», «демлітаризація» тощо – все це та інше, на жаль, викликають обґрунтовані побоювання щодо успіхів в її подальшій реалізації. Після ухвалення рішення про ліквідацію пенітенціарної служби, на жаль, такі побоювання посилюються, адже в своєму намаганні зробити «консервативну й непрозору систему» відкритою, Мінюст вдався до напівтаємних методів на фоні занурення до декларативності.

Про підпорядкування

Необхідно висловити декілька слів з приводу відомчого підпорядкування пенітенціарної системи. Свого часу ми опублікували декілька статей з цього приводу (Перспективи відомчого підпорядкування пенітенціарної системи України: деякі думки з приводу деяких законопроектів // Актуальні проблеми європейської інтеграції. Збірник наукових праць з питань європейської інтеграції та права. Випуск п'ятий. – Одеса, 2009; Проблеми та перспективи відомчого підпорядкування пенітенціарної системи України // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць ОРІДУ. Вип. 3 (39). – Одеса, 2009).

За час, що минув, наші власні думки з цього питання не змінилися. Сутність проблеми полягає в наступному: Правило 71 Європейських пенітенціарних правил наголошує, щоб за пенітенціарні установи повинні відповідати органи державної влади, не підпорядковані військовому відомству, поліції або карного розшуку. Цей стандарт Україною було дотримано.

Більше того, в силу статусу монопольного розробника кримінально-виконавчої політики Мінюст упродовж тривалого часу мав усі необхідні для цього можливості здійснювати також й оцінку реалізації такої політики. Мінюст мав усі важелі впливу на стан справ в системі, але з невідомих причин їх не використовував.

На фоні того, що ДПтС була повністю у сфері відання Мінюсту, хто скаже, що Україна порушувала цей основоположний стандарт? Тому, гадаємо, покладання усієї відповідальності за системні проблеми в системі виключно на ДПтС є невинуватим. Щонайменше невинуватим.

Про в'язничну працю та приватизацію

Окрема увага має бути приділена і в'язничній праці, яка посідає провідне місце в презентації реформи. Так, автори презентації ставлять за мету значно підвищити мотивацію засуджених щодо в'язничної праці. Тут можна говорити багато, проте ми знову обмежимося Мішелем Фуко: «Якщо взагалі можна говорити про економічний результат тюремної праці, то він полягає в виробництві механізованих індивідів, які відповідають загальним нормам індустріального суспільства».

Щодо в'язничної праці як «засобу виправлення», то, на жаль, та величезна відстань «бездоказовості» – від Чубинського до Мартінсона – реформаторами не була взята до уваги: «Оплата тюремної праці – це юридична фікція, яка вважається ефективним методом виправлення»

(Фуко).

На додаток можна лише порекомендувати реформаторам дізнатися про те, що говорили про сутність в'язничної праці Олександр Солженицин та Варлам Шаламов. Гадаємо, що вони як ніхто знали, що таке в'язнична праця. Дуже сподіваємося, що ці думки реформатори візьмуть до уваги, особливо на фоні того, які цифри вони продемонстрували в своїй презентації щодо рентабельності в'язничної індустрії.

Про «закон Савченко»

В презентації Мініюсту було зроблено наголос на «законі Савченко». І в цьому контексті доволі кумедною є ситуація, коли адвокати у мережі «Фейсбук» в усіх можливих юридичних групах постять тріумфальні судові рішення про перерахування своїм клієнтам строку покарання внаслідок застосування «закону Савченко». Іронія полягає в тому, що коли програна перша інстанція, і друга програна, і навіть третя, то проходить тріумфальним маршем під знаменами «закону Савченко» є принаймні нескромно, якщо не сказати більшого, особливо враховуючи, якщо існує презумпція, що відповідні вирокі були законними та справедливими.

З погляду кримінолога, то застосування «закону Савченко» також є більш ніж дискусійним, адже кримінолог не оцінює переваги цього закону лише тому, що «чийсь клієнт вийшов з в'язниці». Звісно, ми не поділяємо ті «страшні байки», які приховано, але масово розповсюджувалися пенітенціарною службою про те, що країну накриє «хвилею злочинів, які будуть вчинені маніяками та вбивцями, яких свого часу звільнили за «законом Савченко». Якщо це дійсно так, то це показник якості реабілітаційного впливу на засуджених у вітчизняних в'язницях та рівня оцінки їх ризиків.

Проте, гадаємо, є вкрай необгрунтованим відкидати очевидний негативний вплив зазначеного Закону на криміногенну ситуацію в Україні через звільнення дезадаптованих осіб, які вчинили тяжкі злочини.

Проте, проблематика цього Закону повинна аналізуватися через призму питання: як можна було приймати такий важливий закон без будь-якого кримінологічного обгрунтування та покладати в його основу абстрактний, нічим не підтверджений коефіцієнт? Із самого початку було зрозуміло, що «день за два» було вкрай ненадійним коефіцієнтом для зарахування строку перебування в слідчому ізоляторі у строк покарання. І вже сьогодні з'являються голоси авторитетних експертів: закон було прийнято зарано та без належного обгрунтування.

Гадаємо, що цей закон потрібно змінювати як в аспекті встановлення іншого коефіцієнту, так і в частині надання йому індивідуального спрямування. Гадаємо, що після прийняття закону про пенітенціарного суддю «закон Савченко» буде переглянуто, якщо раніше не з'являться й інші обставини, які зумовлять внесення відповідних змін.

Про прокурорський нагляд

В контексті проголошеної реформи не можна не згадати ще один надзвичайно важливий аспект. Йдеться про пенітенціарну складову прокурорського нагляду. Нагадаємо, що цей атавізм в проекті змін до Конституції України обгрунтовано вирішено ліквідувати.

Сьогодні прокуратура все ще намагається переконати експертне середовище (причому переконати доволі незграбно), що ліквідація прокурорського нагляду призведе до хаосу: і засуджені, і персонал пенітенціарних установ стануть без суворого, але справедливого прокурора тим джерелом небезпеки, яка змусить ледве не половину населення країни тікати за кордон (нам доводилося чути й такі думки, висловлені сановними прокурорами на високоповажних заходах).

Можливо й так. Проте є одне «але». Проблема полягає в тому, що прокуратура за останні 20 років не зробила ані крок, щоб спробувати довести, що цей інститут потрібен ув'язненим й засудженим, суспільству та державі, або принаймні самій прокуратурі. Прокуратура занадто глибоко занурилася в політичні ігрища, щоб відстоювати таку порівняно (!) неважливу для неї функцію.

З іншого боку, ми дійсно не впевнені, що знайдеться принаймні хоч один працівник пенітенціарної служби, який би засвідчив на користь збереження прокурорського нагляду. Принаймні за результатами тривалого спілкування з багатьма офіцерами пенітенціарної служби усі вони вказують на крайній формалізм та збережену до цього часу систему показників в діяльності прокурорів щодо притягнення до відповідальності.

Звичайно, що це лише відображення позиції лише однієї сторони у системі «наглядач – піднаглядний», яке не може не піддаватися критиці. Проте для того, щоб зрозуміти наскільки ефективним був прокурорський нагляд за усі роки незалежності нашої держави, можна задатися

питанням: а що взагалі ми знаємо про цю функцію нагляду, крім факту наявності сотень кандидатських та докторських дисертацій з цього питання та одиноких формальних повідомлень на сайті пенітенціарної служби про те, як час від часу прокурори здійснюють особистий прийом засуджених?

Гадаємо, що майже нічого. Принаймні на сайті Генеральної прокуратури України ви не знайдете хоча б мінімального звіту або узагальнення щодо результатів здійснення такого нагляду. Тим більше, що кожне третє звернення, яке надходить за належністю до центрального апарату ДПтС, пересилається з Генеральної прокуратури. Наскільки прокурори своєчасно та адекватно реагують на порушення прав людини у пенітенціарних установах залишається великою таємницею, що створює презумпцію неефективності прокуратури при реалізації цієї функції. Гадаємо, що не можна забезпечити прозорість пенітенціарної системи, якщо сам інструмент забезпечення такої прозорості функціонує за абсолютно незрозумілими правилами та невідомими наслідками такої діяльності.

Про пенітенціарні інспекції

Проект реформи Мінюсту взагалі не згадує питання інспектування крім того, що у складі центрального апарату Мінюсту створюватиметься «відділ інспекції установ».

Перше, що можна сказати про таку структуру управління пенітенціарною системою, є те, що саме за умов, коли б Мінюст формував кримінально-виконавчу політику, а ДПтС її реалізував, існування інспекційного відділу мало б сенс.

Проте після ліквідації ДПтС наявність такого відділу і саме в такому вигляді свідчить про те, що цей відділ не може бути незалежним. На фоні згаданої вище реформи прокуратури і пенітенціарної системи Мінюст зосереджує в своїх руках функції і інспектора, і того, хто інспектується. Наслідки – очевидні.

Проте, чи зможе Мінюст підняти таку ношу? Інспекторів має бути достатньо багато, і вони мають бути дійсно незалежними і об'єктивними. Це друге й не менш важливе питання, відповідь на яке Мінюст не надав.

Тому пропонуємо увазі принципи побудови системи пенітенціарних інспекцій, які повинні бути створені найближчим часом для забезпечення прозорості вітчизняної пенітенціарної системи.

Гадаємо, що єдино можливим напрямом реформ у цій площині є створення пенітенціарних інспекцій за західними зразками, які зможуть зробити пенітенціарну систему прозорою та покласти додаткову відповідальність на усіх акторів, які залучені до процесу виконання покарань.

Принципи діяльності пенітенціарних інспекцій мають полягати в наступному.

1. Пенітенціарні інспекції повинні бути повністю незалежними. Це виключає їх статус звичайного відділу у складі Мінюсту, як це запропоновано в презентації реформи. Знову наголосимо, що окремий відділ був би доцільний лише за умови, коли б Мінюст формував політику, а ДПтС її реалізував, і Мінюст вже в подальшому оцінював наслідки реалізації такої політики.

2. Пенітенціарні інспекції не підміняють відомчий контроль та прокурорський нагляд (за умови можливого збереження останнього, що також не виключається).

3. Пенітенціарні інспекції мають справу не з законом, а з в'язничними стандартами. Пенітенціарні інспекції – це не інструмент «забезпечення законності», а інструмент вдосконалення управління конкретною установою з огляду на «тести здорової в'язниці». Відтак, пенітенціарні інспекції ставляють за мету перевірити не дотримання правових норм, а досягнення зазначених вище стандартів (за встановленою шкалою).

4. Пенітенціарні інспекції не розглядають індивідуальні заяви та скарги. Пенітенціарні інспекції працюють виключно з метою узагальнення поточної ситуації щодо дотримання національних в'язничних стандартів. У випадку отримання індивідуальної скарги або заяви така заява або скарга в обов'язковому порядку надсилається за належністю. Відтак, в пенітенціарній системі повинна проводитися відповідна інформаційна компанія, що звернення до пенітенціарної інспекції із індивідуальними заявами не є засобом правового захисту.

5. Пенітенціарні інспекції не проводять розслідування окремих порушень національного законодавства та прав засуджених та ув'язнених. У випадку безпосереднього виявлення ознак найбрутальніших порушень прав людини пенітенціарні інспектори повинні повідомити про це компетентні органи, які є відповідальними за проведення перевірок за індивідуальними скаргами, розслідування злочинів та випадків нелюдського поводження.

6. Проведення пенітенціарних інспекцій включає консультації з усіма зацікавленими

сторонами (зокрема, з керівництвом установи, яка інспектувалася) з метою формулювання найбільш точних рекомендацій щодо покращення методів управління в'язницею.

7. Проведення пенітенціарної інспекції завершується наданням рекомендацій, вироблених за безпосередньої участі та урахуванням позицій представників інституції, яка інспектувалася.

8. Рекомендації не мають імперативного характеру. Вони містять лише пропозиції, вироблені разом з представниками в'язниці, що інспектувалася.

9. Діяльність пенітенціарних інспекцій не має каральної спрямованості, а їх рекомендації не містять інформації про кримінальну, дисциплінарну або іншу відповідальність певних посадових осіб або керівника установи. Йдеться лише про повне або часткове досягнення стандартів за певною шкалою. Відсутня юридична відповідальність в традиційному, нормативному розумінні цього слова.

10. Такий на перший погляд суто технічний момент як публікація рекомендацій за результатами інспектування конкретної пенітенціарної установи має винятково важливе значення для імплементації цих рекомендацій та покращення управління в'язницею. Рекомендації пенітенціарних інспекцій щодо конкретної установи публікуються на офіційному веб-сайті Мініюсту в окремій рубриці у сканованому вигляді з підписами членів відповідної пенітенціарної інспекції разом із зауваженнями, які було висловлено керівником установи, яка піддавалася інспектуванню (у випадку незгоди керівника інституції з рекомендаціями пенітенціарної інспекції).

Висновки

Підсумовуючи викладене вище, можна зазначити, що пенітенціарна реформа Мініюсту, започаткована у лютому та реалізована у травні 2016 року:

- 1) багато у чому базується на міфах, гіпотезах та вигаданих фактах;
- 2) проведена у непрозорий спосіб без належних консультацій з громадськістю та експертами;
- 3) використовує приховані негативні та стигматичні символи щодо інших суб'єктів заради обґрунтування свої міфології;
- 4) не містить достатнього обґрунтування щодо ефективності структури управління, яка має запроваджуватися після ліквідації ДПтС;
- 5) не враховує належним чином питання пенітенціарного інспектування, що є неприпустимим на фоні відсутності у майбутньому прокурорського нагляду.