

DOI: 10.34015/2523-4552.2020.1.12

УДК 343.8:341.231.14

Нецвєтаєв Є. О.,

виконавчий директор громадської
організації «Український інститут з
прав людини»

ORCID: 0000-0003-3252-555X

СТАН ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНО- ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

У статті висвітлено стан дотримання прав засуджених та осіб, узятих під варту, в умовах реформування Державної кримінально-виконавчої служби України у 2016–2019 роках. Незважаючи на те, що в системі виконання покарань постійно відбувалися зміни, зокрема на законодавчому та структурному рівнях, умовно за початок реформування взято 2016 рік, коли було ліквідовано центральний орган виконавчої влади, що реалізовував державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, – Державну пенітенціарну службу України, а її функції передано Міністерству юстиції України. Не випадково основний акцент зроблено саме на дотриманні прав в'язнів, оскільки людина в пенітенціарних установах перебуває під повним контролем держави та є більш уразливою з точки зору можливості порушення її прав.

Ключові слова: кримінально-виконавча служба; реформа пенітенціарної системи; дотримання прав засуджених; ув'язнений.

В статье освещено состояние соблюдения прав осужденных и лиц, взятых под стражу, в условиях реформирования Государственной уголовно-исполнительной службы Украины в 2016–2019 годах. Несмотря на то, что в системе исполнения наказаний постоянно происходили изменения, в частности на законодательном и структурном уровнях, условно за начало реформирования взято 2016 год, когда был ликвидирован центральный орган исполнительной власти, который реализовывал государственную политику в сфере исполнения уголовных наказаний и пробації, – Государственную пенитенциарную службу Украины, а ее функции переданы Министерству юстиции Украины. Не случайно основной акцент сделан именно на соблюдении прав заключенных, поскольку человек в пенитенциарных учреждениях находится под полным контролем государства и является более уязвимым с точки зрения возможности нарушения его прав.

Ключевые слова: уголовно-исполнительная служба; реформа пенитенциарной системы; соблюдения прав осужденных; заключенный.

Постановка проблеми. Незважаючи на те, що в останні роки представниками державних органів задекларовано початок кардинального

реформування Державної кримінально-виконавчої служби України з метою створення відповідно до міжнародних стандартів умов пово-

дження та тримання засуджених і ув'язнених, на сьогодні суттєвих позитивних змін у цьому напрямку не досягнуто.

Порушення прав засуджених та осіб, узятих під варту, продовжують фіксувати як представники громадських організацій, дотичні до цієї проблеми, так і відповідні державні органи (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи прокуратури). Такі факти підтверджуються і численними рішеннями Європейського суду з прав людини, за якими Україна змушена виплачувати заявникам значні компенсаційні виплати унаслідок порушення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Системний аналіз порушень прав людини в установах виконання покарань та попереднього ув'язнення з початку реформи цієї сфери здійснювали окремі громадські організації та Уповноважений Верховної Ради України з прав людини [1–4]. Для того, щоб оцінити рівень впливу впроваджених реформ в Державній кримінально-виконавчій службі України на стан дотримання прав в'язнів, необхідно володіти об'єктивною інформацією про хід та результати таких реформ. Разом з тим, на всіх рівнях державного управління традиційною залишається практика ухилення від публічного детального оцінювання та фахового обговорення якості проведеного реформування. Зазначене у подальшому призводить до того, що при зміні політичного керівництва в країні нові керівники розпочинають чергову «реформу», яка зазвичай не призводить до покращення ситуації. На сьогодні у відкритих джерелах спо-

стерігається дефіцит інформації щодо практичних кроків, які здійснювалися у межах реформування пенітенціарної системи. Такий інформаційний вакуум здебільшого компенсується за рахунок представників громадськості. У 2019 році експертами громадської організації «Український інститут з прав людини» була здійснена перша спроба надати оцінку впровадженним змінам у Державній кримінально-виконавчій службі України у межах проекту «Моніторинг пенітенціарної реформи в Україні у 2016–2019 рр» [5].

Постановка завдання. З урахуванням оцінки стану дотримання прав людини в установах виконання покарань та попереднього ув'язнення, результатів проведених заходів з реформування пенітенціарної системи, визначити можливі шляхи посилення захисту прав в'язнів.

Виклад основного матеріалу. Після Революції гідності, початку військової агресії на Сході України та окупації Криму в українському суспільстві актуалізувалася потреба у проведенні кардинальних змін у всіх сферах життя. Відображення суспільного запиту на зміни мало свою реалізацію у проголошенні представниками органів влади відповідних реформ. Найбільше у засобах масової інформації висвітлювалися заходи з реформування поліції, системи охорони здоров'я та судових органів. Загальнодержавна тенденція реформування не оминула й Державну кримінально-виконавчу службу України, яка об'єктивно потребувала конструктивних змін.

Найбільш значущою подією у межах реформування стала ліквідація у 2016 році Державної пенітенціарної служби України та її територі-

альних органів управління з одночасним покладанням функцій цієї служби на Міністерство юстиції України. У подальшому зазначені функції були розпорешені серед окремих органів та державних установ, що належать до сфери управління цього Міністерства. При цьому, в центральному апараті Міністерства юстиції навіть не було створено структурного підрозділу, який би здійснював координацію всіх напрямів діяльності ДКВС України, що, на нашу думку, негативно вплинуло на керованість службою. Унаслідок таких дій було зруйновано існуючу роками систему управління органами та установами виконання покарань, а запропонована управлінська модель виявилася неефективною.

Проведений моніторинг пенітенціарної реформи в Україні надав змогу стверджувати, що на момент ліквідації ДПтС України не було розроблено нормативно-правового акту та плану дій, які б визначали мету, напрямки та завдання реформи пенітенціарної системи, безпосередні заходи, необхідні для досягнення цієї мети, строки їх виконання та економічні розрахунки. Лише через півтора року після анонсування початку реформи пенітенціарної системи Урядом прийнято відповідну Концепцію.

Хоча чинний на сьогодні Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» є застарілим та в окремих положеннях не узгоджується з іншими законодавчими актами, за три роки реформи так і не прийнято Закону України «Про пенітенціарну систему», який мав стати нормативно-правовою основою для подальших змін.

Заходи з реформування пенітенціарної системи не були системни-

ми та носили більш ситуативний характер, мало місце прийняття суперечливих та водночас необґрунтованих управлінських рішень. До вказаного можна віднести спробу створити в структурі Мін'юсту інституту слідчих ДКВС України, що за поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Конституційним судом України визнано неконституційним. У своєму рішенні від 24.04.2018 № 3-р/2018 Конституційний Суд України зазначив, зокрема, що ієрархічне підпорядкування слідчих органів ДКВС України вищим посадовим особам Міністерства юстиції України не здатне забезпечити дотримання конституційних вимог щодо незалежності офіційного розслідування злочинів, вчинених проти осіб, які перебувають в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах. Така ієрархічна залежність нівелює процесуальні гарантії незалежності слідчого, тобто він буде певним чином упередженим під час здійснення досудового розслідування злочинів проти осіб, які перебувають в пенітенціарних установах [10].

Незважаючи на те, що на початку реформи одним з основних завдань визначено будівництво за схемою державно-приватного партнерства нових установ виконання покарань та слідчих ізоляторів у найбільших містах України, зокрема у місті Києві, на сьогодні будівництво таких установ так і не розпочато.

Основним аргументом на користь проведення змін в ДКВС України, яким керівництво Міністерства юстиції оперувало на початку реформи та впродовж усього часу її реалізації, стала необхідність раціонального використання бюджетних коштів у сфері виконання покарань.

Разом з тим, відповідно до законів про державний бюджет (з 2014 до 2019 роки) на потреби ДПтС України у 2014 році затверджені видатки загального фонду державного бюджету склали 2 703 млн гривень, на 2015 рік – 2 773, на 2016 рік – 3 342. Отже, затверджена на рік загальна сума видатків за три роки збільшилася на 639 млн гривень. Після ліквідації ДПтС України для Мін'юсту на потреби ДКВС України (зокрема виконання покарань установами і органами, діяльність пробації, будівництво та реконструкцію окремих об'єктів тощо) на 2017 рік затверджені видатки загального фонду державного бюджету склали 4 160 млн гривень, на 2018 рік – 5 821, на 2019 рік – 6 567 [5, с. 21].

Отже, після 2016 року, тобто з часу передачі Міністерству юстиції функції з реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, річна загальна сума видатків загального фонду держбюджету збільшилися на 3 225 млн гривень або майже вдвічі. Проте за офіційними даними відсоток недофінансування системи суттєво не змінився та залишився на рівні приблизно 60 %. Зазначене відбувалося на фоні значного скорочення територіальних органів управління ДКВС України, оптимізації шляхом консервації діяльності 21 установи виконання покарань, поступового зменшення кількості в'язнів (з 60 тис у 2017 році до 54 тис у 2019 році) [5, с. 22].

Аналіз стану реформування пенітенціарної системи засвідчив, що позитивні результати можливо констатувати лише у напрямку створення та функціонування служби пробації в Україні. На рівні установ виконання покарань та попереднього

ув'язнення фактично не відбулося суттєвих змін, окрім виведення з підпорядкування керівників цих установ медичних працівників. Однак, позитивного ефекту від такого нововведення в'язні не відчували.

Зазначене підтверджується і результатами моніторингових візитів представників громадськості до пенітенціарних установ. На сьогодні продовжують мати місце в установах такі ж порушення прав людини, які фіксувалися і на початку реформування: порушення права не бути підданим катуванню, права на повагу до особистої гідності, права на приватність, зловживання персоналом заходами дисциплінарного впливу, а також при застосуванні спеціальних засобів та фізичної сили. В установах мають місце внутрішнє насильство між в'язнями, порушення їх трудових прав, права на медичне забезпечення та охорону здоров'я. Як і в попередні роки, в установах фіксуються наступні недоліки:

- недотримання норми жилої площі (перенаселення);
- використання так званих «стаканів» у збірному відділенні СІ-30, неналежне обладнання камер цього відділення;
- сирість, грибок на стелі та стінах;
- недотримання температурного режиму;
- неналежний санітарний стан, наявність гризунів, тарганів у жилих приміщеннях;
- замалий розмір вбиралень та не відділення їх повністю від іншої частини камери, розташування вбиралень на вулиці;
- відсутність необхідної побутової техніки, достатньої кількості меблів та інвентарю;

- брак природного та штучного освітлення, відсутність нічного освітлення;

- відсутність спортивного інвентарю у прогулянкових двориках, недостатнє їх перекриття з метою захисту від атмосферних опадів або повне перекриття, яке унеможливає доступ сонячного світла;

- задуха, неприємні запахи (брак свіжого повітря) в камерах;

- розташування ліжок у безпосередній близькості до санвузлів;

- зношеність інженерних мереж та комунікацій;

- брудна білизна, застарілий м'який інвентар;

- порушення правил пожежної безпеки тощо.

Зрозуміло, що майже усі проблемні питання, пов'язані із умовами тримання, залишаються не вирішеними через брак необхідних коштів або через неналежне використання наявних ресурсів. Для об'єктивності слід зазначити, що керівництво пенітенціарних установ самостійно вживає заходів задля покращення умов тримання, при чому деякі із них досягли доволі непоганих результатів. В основному це установи, які мають значні надходження до спеціального фонду за рахунок виробництва та залучення в'язнів до праці.

Наявність порушень прав людини у вітчизняних пенітенціарних установах та неналежне реагування на такі порушення з боку відповідних державних інституцій змушують засуджених та ув'язнених звертатися по захист до Європейського суду з прав людини. За наявною інформацією близько 15 % зареєстрованих у Європейському суді скарг стосуються України. У 2019 році Європейський судом ухвалено щодо нашої країни

109 рішень, з яких 40 стосувалися нелюдського або принизливого поводження, а 54 – порушення права на свободу і особисту недоторканність. За останніми даними у Європейському суді на розгляді перебуває 8833 справи щодо України [6].

В пілотному рішенні у справі «Сукачов проти України» Європейський суд зазначив, що більшість зі справ проти України, в яких Суд визнавав порушення статті 3 Конвенції, стосувалися проблем переповнення та різних інших повторюваних проблем, пов'язаних із матеріальними умовами ув'язнення: неналежними санітарно-гігієнічними умовами, неналежним освітленням та вентиляцією, присутністю комах та плісняви у камерах, обмеженим доступом до душі, обмеженими щоденними прогулянками, відсутністю усамітненості при використанні туалету, поганою якістю їжі тощо. У зв'язку із чим, Європейський Суд постановив, що Україна повинна протягом вісімнадцяти місяців з дати, коли це рішення набуде статусу остаточного, зробити доступною комбінацію ефективних національних засобів правового захисту по відношенню до умов утримання під вартою, які мають як запобіжний, так і компенсаційний вплив, для повного дотримання вимог, встановлених у цьому рішенні [7–8].

Попередньо в Україні була невдала спроба запровадити такі запобіжні та компенсаційні засоби. 8 липня 2016 року у Верховній Раді України зареєстровано законопроект про превентивні і компенсаційні засоби у зв'язку з катуванням, нелюдським чи таким, що принижує гідність, поводженням або покаранням щодо засуджених та осіб, узятих під варту, та

запровадження інституту пенітенціарних суддів, який 29 серпня 2019 року було відкликано [9].

На сьогодні у публічному просторі нове керівництво Міністерства юстиції декларує створення приватних слідчих ізоляторів, як один із можливих шляхів вирішення проблеми неналежних умов тримання під вартою. На наш погляд такі ініціативи повинні бути всебічно опрацьовані із залученням широкого кола науковців та практиків з метою недопущення поглиблення зазначеної проблеми, а також уникнення можливої дискримінації в'язнів.

Висновки. Ураховуючи, що на сьогодні Україна не має достатніх матеріальних та людських ресурсів

для покращення у короткий термін умов тримання в'язнів у пенітенціарних установах, пропонується з урахуванням міжнародного досвіду із залученням представників наукового і експертного середовища розробити запобіжні та компенсаційні заходи правового захисту засуджених і осіб, узятих під варту.

Актуальним залишається питання розробки та досягнення стратегічних цілей реформування пенітенціарної системи. Важливий аспект цього процесу полягає не у кардинальних змінах пенітенціарної системи, а у планомірних поступових усвідомлених діях задля досягнення таких цілей.

Список використаних джерел

1. Моніторинг місць несвободи: стан реалізації національного превентивного механізму. Доповідь за 2016 рік. *Уповноважений Верховної Ради України з прав людини*. Офіційний веб-сайт. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/docs/presentations/&page=3> (дата звернення: 13.02.2020).
2. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина в Україні 2017. *Уповноважений Верховної Ради України з прав людини*. Офіційний вебсайт. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/docs/presentations/&page=3> (дата звернення: 13.02.2020).
3. Жупанов Д. Аналітичний звіт за результатами здійснення моніторингових візитів до установ Державної кримінально-виконавчої служби України у 2018 році. Київ, 2018. 64 с.
4. Жупанов Д., Нецветаєв Є. Аналітичний звіт за результатами моніторингових візитів до установ Державної кримінально-виконавчої служби України у 2019 році. Київ, 2019. 80 с.
5. Нецветаєв Є., Жупанов Д. Моніторинг пенітенціарної реформи в Україні у 2016–2019 рр. Київ, 2019. 84 с.
6. Скачко І. Україна на третьому місці за кількістю скарг проти неї до ЄСПЛ. *Права Людини в Україні*. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. URL: <http://khp.org/index.php?id=1580303436> (дата звернення: 12.02.2020).
7. Рішення ЄСПЛ у справі Сукачов проти України//Права Людини в Україні. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. URL: <http://khp.org/index.php?id=1581010116> (дата звернення: 12.02.2020).
8. CASE OF SUKACHOV v. UKRAINE. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-200448%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-200448%22]}) (дата звернення: 12.02.2020).
9. Проект Закону про превентивні і компенсаційні засоби у зв'язку з катуванням, нелюдським чи таким, що принижує гідність, поводженням або покаранням

щодо засуджених та осіб, узятих під варту, та запровадження інституту пенітенціарних суддів//Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59613 (дата звернення: 12.02.2020).

10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини шостої статті 216 Кримінального процесуального кодексу України//Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-18> (дата звернення: 12.02.2020).

References

Zhupanov, D. (2018). *Analitichnij zvit za rezultatami zdiysnennya monitoringovih vizitiv do ustanov Derzhavnoyi kriminalno-vikonavchoyi sluzhbi Ukrayini u 2018 roci* [in Ukrainian].

Zhupanov, D., Nyecvyetayev, Ye. (2019). *Analitichnij zvit za rezultatami monitoringovih vizitiv do ustanov Derzhavnoyi kriminalno-vikonavchoyi sluzhbi Ukrayini u 2019 roci*. Kyiv [in Ukrainian].

Nyecvyetayev, Ye., Zhupanov, D. (2019). *Monitoring penitenciarney reformy v Ukrayini u 2016–2019 rr.* Kyiv [in Ukrainian].

Skachko, I. Ukrayina na tretomu misci za kilkistyu skarg proti neyi do YeSPL. *Prava Lyudini v Ukrayini*. Informacijnij portal Harkivskoyi pravozahisnoyi grupi. URL: <http://khp.org/index.php?id=1580303436> (data zvernennya: 12.02.2020) [in Ukrainian].

Yvhen Nietsvietaiev, Executive Director of Non-Governmental Organization «Ukrainian Institute for Human Rights»
ORCID: 0000-0003-3252-555X

The state of observance of human rights of prisoners in the context of penitentiary reform in Ukraine

The article highlights the state of observance of human rights of prisoners in the context of penitentiary reform in Ukraine 2016-2019. Despite the fact that changes have been constantly made in the system of executing criminal punishments (in particular at the legislative and structural levels), 2016 was conditionally taken as a starting point of the reform. In this year the central executive body which implemented state policy in the sphere of criminal punishment and probation (State penitentiary system of Ukraine) was eliminated and its functions were transferred to the Ministry of Justice. It is no coincidence that the main focus is made on the rights of prisoners, since a person in a penitentiary institution is under the full control of the state and is more vulnerable in terms of the possibility of violating his/her rights.

Although the purpose of the penitentiary reform was to create conditions of treatment and detention of prisoners in line with international standards there are no significant positive changes achieved in this direction to date. Results of the monitoring visits to penitentiary institutions conducted by members of the public indicate that violations of prisoners' rights are still lasting. Such facts are also con-

firmed by numerous decisions of the European Court for Human Rights for the implementation of which Ukraine is obliged to pay the applicants considerable compensation for breach of the Convention for the Protection of Human Rights and fundamental freedoms.

Keywords: *criminal executive service; penitentiary reform; prisoner' rights; prisoner.*