

СТВОРЕННЯ В'ЯЗНИЧНИХ ІНСПЕКЦІЙ: МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ Й ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМ В УКРАЇНІ

ESTABLISHING PRISON INSPECTIONS: INTERNATIONAL STANDARDS AND PERSPECTIVES FOR REFORMS IN UKRAINE

Ягунов Д.В.,

кандидат наук з державного управління, доцент,
MSSc in Criminal Justice, національний експерт проекту Ради Європи
«Подальша підтримка пенітенціарної реформи в Україні»

Стаття присвячена проблемам створення в Україні внутрішніх і зовнішніх в'язничних інспекцій, функціонування яких рекомендовано численними міжнародними стандартами прав людини. Стаття сфокусована на проблемах здійснення прокурорського нагляду під час виконання судових рішень у кримінальних справах, також містить рекомендації щодо активізації ролі Міністерства юстиції України в розробці та оцінюванні кримінально-виконавчої політики.

Ключові слова: в'язничні інспекції, Європейські пенітенціарні правила, Правила Мандели, прокуратура, права ув'язнених, національні в'язничні стандарти.

Статья посвящена проблемам создания в Украине внутренних и внешних тюремных инспекций, функционирование которых рекомендовано многочисленными международными стандартами прав человека. Статья сфокусирована на проблемах осуществления прокурорского надзора при исполнении судебных решений по уголовным делам, также содержит рекомендации по активизации роли Министерства юстиции Украины по разработке и оценке уголовно-исполнительной политики.

Ключевые слова: тюремные инспекции, Европейские пенитенциарные правила, Правила Манделы, прокуратура, права заключенных, национальные тюремные стандарты.

The article is focused on problems of establishing of internal and external prison inspections which are strongly recommended by numerous international human rights standards. The article is also focused on problems of the supervision over penitentiaries conducted by the Prosecution Office of Ukraine. The article contains recommendations for the Ministry of Justice of Ukraine in the sphere of shaping and implementing the national prison policy.

Key words: prison inspections, European Prison Rules, Mandela Rules, Prosecution office, human rights of prisoners, national prison standards.

Актуальність теми. За роки української незалежності було реалізовано чимало проектів у сфері захисту прав ув'язнених і реформування пенітенціарної системи. Проте, як це не дивно звучить, лише сьогодні розпочинається заповнення однієї сфери пенітенціарної реформи, яка до цього часу в Україні залишалася порожньою.

Ідеться про створення в Україні в'язничних (пенітенціарних) інспекцій (так званого подвійного інспекційного механізму) і, як наслідок, абсолютно нове переосмислення сутності поняття міжнародних в'язничних стандартів, на основі яких мають бути створені національні стандарти.

В умовах сьогодення наявність ретельно розроблених національних в'язничних стандартів і відповідного інституційного забезпечення діяльності внутрішніх та зовнішніх в'язничних інспекцій є загальноприйнятою нормою для будь-якої сучасної демократичної держави (особливо це стосується держав-членів Ради Європи в силу відображення цієї проблеми в обох редакціях Європейських в'язничних правил).

Між тим, наявність такого елемента в структурі національної пенітенціарної системи було вже передбачено понад 60 року тому Мінімальними стандартними правилами ООН поводження з ув'язненими. Тому доволі сумно визнати, що питання створен-

ня системи подвійного в'язничного інспектування, результати якого є доступними для суспільства без будь-яких перешкод, в Україні з'явилося на порядку денному лише сьогодні й лише за ініціативи Ради Європи в межах проекту «Подальша підтримка в'язничної реформи в Україні», який реалізується в Україні з 03.07.2015 р.

Отже, тема цієї статті пов'язана з однією з найбільш важливих і гострих проблем сучасної пенітенціарної реформи в Україні, а саме: зі створенням у нашій країні системи регулярних незалежних подвійних (внутрішніх і зовнішніх) урядових в'язничних інспекцій, які до цього часу відсутні в структурі державного управління пенітенціарною системою України.

Стаття є продовженням наукових досліджень автора з теми створення в'язничних інспекцій в Україні (Yagunov D. Prison inspections in the light of further penitentiary reform in Ukraine / D. Yagunov // *Evropský politický a právní diskurz.* – 2015. – Svazek 2. – 5. vydání. – S. 156–160).

З урахуванням викладеного вище стаття має на меті таке: 1) висвітлити основні положення основоположних міжнародних стандартів, які стосуються в'язничних інспекцій; 2) проаналізувати проблему прокурорського нагляду за виконанням судових рішень у кримінальних справах у світлі проекту кон-

ституційних змін від 25.11.2015 р. в частині правосуддя; 3) надати рекомендації щодо створення в Україні системи в'язничних інспекцій.

Виклад основного матеріалу. Спочатку ми хотіли б нагадати, що Мінімальні стандартні правила ООН поводження з ув'язненими (1955 р.) уже на час їх прийняття містили відповідні рекомендації щодо створення в'язничних інспекцій як невід'ємного елемента національної пенітенціарної системи.

Так, правило 55 передбачало, що пенітенціарні заклади і служби повинні підлягати регулярній інспекції з боку кваліфікованих і досвідчених інспекторів, яких призначає компетентна влада. Інспектори мусять, зокрема, переконатися в тому, що місця ув'язнення працюють відповідно до чинних законів і приписів і що їхня робота відповідає завданням, поставленим перед пенітенціарними й виправними службами.

Європейські пенітенціарні правила 1987 р. також містили вкрай важливі положення щодо проведення урядових в'язничних інспекцій (Рекомендація № R(87)3, ухвалена 12.02.1987 р. на 404-му засіданні заступників міністрів). Так, у Європейських в'язничних правилах особливо наголошувалося, що вони мали на меті, серед усього іншого, забезпечити основні реальні критерії, за допомогою яких адміністрації в'язниць та особи, відповідальні за інспектування умов утримання й управління в'язницями, могли б об'єктивно оцінювати стан справ і ступінь просування до більш високих стандартів.

Правило 4 містило рекомендацію, щоб кваліфіковані та досвідчені інспектори, призначені відповідним компетентним органом, регулярно перевіряли пенітенціарні установи й служби. Вони, зокрема, повинні перевіряти, якою мірою діяльність цих установ відповідає чинним законам і нормативним актам, цілям в'язничної служби та вимогам цих правил.

Згідно з новою редакцією Європейських пенітенціарних правил (Рекомендація № R (2006)2 Комітету Міністрів, прийнято 11.01.2006 р. на 952-й зустрічі заступників міністрів), пенітенціарні установи повинні регулярно інспектуватися державними органами. Більш детально положення щодо в'язничних інспекцій сформульовані в частині VI («Інспекція та моніторинг»).

Так, державам-членам ради Європи було рекомендовано створити відповідні урядові інспекції з метою оцінювання того, чи відповідає управління в'язницями вимогам національного законодавства та міжнародного права, а також положенням цих Правил (правило 92).

І, нарешті, відповідно до нової редакції Мінімальних стандартних правил ООН поводження з ув'язненими 2015 р. (Правила Мандели), питання проведення в'язничних інспекцій отримали ще більшу увагу й деталізацію, що свідчить про неабияку важливість проблеми урядового інспектування результатів упровадження пенітенціарної політики. Є очевидним, що Правила Мандели містять найбільш детальні положення щодо сутності в'язничних інспекцій, їхніх повноважень, завдань і принципів ро-

боти порівняно з будь-якими іншими стандартами прав людини ООН і Ради Європи.

Так, відповідно до правила 83 Правил Мандели, повинна існувати подвійна система регулярних інспекцій тюремних установ і пенітенціарних служб, яка складається з двох елементів, до яких належать а) внутрішні або адміністративні інспекції (проводяться центральними органами управління в'язничною системою); б) зовнішні перевірки (проводяться незалежним від в'язничної адміністрації органом, яким може бути компетентний міжнародний або регіональний орган). Проте в обох випадках мета як внутрішніх, так і зовнішніх інспекцій полягає в тому, щоб упевнитися, що управління в'язничними установами здійснюється згідно з чинними законами, нормативно-правовими актами, політикою і процедурами, що їхня робота відповідає завданням, поставленим перед пенітенціарними й виправними службами, що права ув'язнених захищені.

Правила Мандели (2015 р.) містять окремі положення, присвячені повноваженням інспекторів під час здійснення останніми своїх повноважень. Так, відповідно до правила 84 згаданого вище оонівського стандарту, інспектори повинні мати право на таке: а) отримувати доступ до всієї необхідної інформації; б) безперешкодно вибирати в'язниці, які вони бажають відвідати, у тому числі шляхом проведення незапланованих інспекцій за власної ініціативи, і ув'язнених, із якими вони бажають поговорити; с) проводити в ході відвідувань бесіди з ув'язненими та персоналом в'язниць без свідків і в умовах повної конфіденційності; d) надавати рекомендації керівництву в'язниць та іншим посадовим особам пенітенціарної системи й іншим компетентним органам.

Згідно з Правилами Мандели, до складу груп зовнішньої перевірки повинні входити кваліфіковані та досвідчені інспектори, які призначаються компетентним органом, у тому числі медичні фахівці.

Функціонування в'язничних інспекцій пов'язане з максимальним висвітленням результатів такої роботи, адже за результатами кожної інспекції повинен подаватися письмовий звіт до компетентного органу. Правила Мандели наголошують, що належну увагу потрібно приділяти оприлюдненню звітів за результатами зовнішніх перевірок, за винятком будь-яких персональних даних про ув'язнених, якщо вони не дали своєї явно вираженої згоди. В'язнична адміністрація або інші компетентні органи, залежно від обставин, повинні протягом розумного строку вказати, чи будуть вони виконувати рекомендації за підсумками зовнішньої перевірки.

Питання діяльності в'язничних інспекцій відображено також і в інших міжнародних стандартах прав людини у сфері виконання/відбування кримінальних покарань.

Так, у Зводі принципів захисту всіх осіб, що підлягають затриманню чи ув'язненню (Резолюція ГА ООН 43/173 від 09.12.1988 р.), указується, що з метою здійснення контролю за суворим дотриманням відповідних законів і правил місця ув'язнення повинні регулярно відвідуватися кваліфікованими й досвідчени-

ми особами, призначеними та відповідальними перед компетентними органами влади, що не є частиною органу, який безпосередньо підпорядковується адміністрації місць позбавлення волі (принцип 29).

У Рекомендації СМ/Рес (2014)3 стосовно небезпечних злочинців (ухвалена 19.02.2014 р. на 1192-ій зустрічі заступників міністрів) питанням інспекції також приділено особливу увагу. Так, п. 43 цих Рекомендацій указує на те, що персонал і установи, що мають справу з небезпечними злочинцями, повинні бути об'єктом регулярного державного контролю та незалежного моніторингу.

У Європейських правилах стосовно неповнолітніх правопорушників, які підлягають призначенню санкцій або заходів (прийнято 05.11.2008 р. на 1040-ій зустрічі заступників міністрів), також звертається увага, що застосування будь-яких санкцій чи заходів має підлягати постійним урядовим перевіркам і проведеному незалежному моніторингу (правило 20).

Так, правило 125 указує на те, що заклади, у яких перебувають неповнолітні, позбавлені волі, та органи, які запроваджують громадські санкції й заходи, повинні регулярно проходити інспектування з боку державних інстанцій з метою перевірки, чи працюють вони відповідно до вимог національного та міжнародного законодавства й дотримання цих Правил.

Що стосується України, то питання затвердження національних в'язничних стандартів і створення внутрішніх і зовнішніх в'язничних інспекцій набуває ще більшої гостроти й актуальності з огляду на те, що в найближчій перспективі прокуратура України буде позбавлена однієї зі своїх традиційних функцій – функції нагляду за дотриманням законів під час виконання рішень судів у кримінальних справах. Так, відповідні зміни було подано в унесеному Президентом України проекту Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) (від 25.11.2015 р. № 3524).

Так, згідно із запропонованим проектом змін до Конституції України, п. 9 розділу «Перехідні положення» наголошує: «Прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів ... функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, – до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій», що є ще одним прикладом прямого впливу міжнародних стандартів (зокрема Правил Манделі) на конституційне будівництво в нашій державі.

Говорячи про прокурорський нагляд у цій сфері, не можна сказати, що прокуратура здійснює цю функцію нагляду погано або добре (хоч, з іншого боку, на нашу думку, ця діяльність була та залишається максимально прихованою від громадськості). На наше глибоке переконання, ця функція є в принципі глибоко неприродною для прокурора як сторони обвинувачення, адже сторона обвинувачення не може бути ефективним гарантом дотримання прав засудженого.

У світлі оонівських і європейських стандартів прокуратура України під час здійснення функції цього нагляду фактично є прикладом певної змішаної моделі зовнішньої інспекції та незалежного моніторингу, причому прикладом доволі незграбним. Пояснення такої очевидної, як нам видається, правової незграбності полягає в такому.

Прокуратура під час здійснення нагляду за виконанням рішень судів у кримінальних справах сфокусована на пошуку порушень закону й підзаконних нормативних актів, а тому не може вийти за межі національного закону, так само як не може оперувати «міжнародними стандартами» та «найкращими практиками» в оцінюванні відповідності діяльності в'язниці критеріям ефективності й результативності. Іншими словами, прокурори у своїй діяльності орієнтовані на «мінімум», тоді як ефективне управління в'язницею вимагає орієнтації на досягнення «максимуму».

А головне в цьому контексті полягає в тому, що прокурор як представник сторони обвинувачення, який намагався з усіх сил реалізувати за законною процедурою увесь обсяг кримінальної репресії проти певної особи в певному кримінальному провадженні, після набуття вироком законної сили не може бути особою, на яку покладено функції піклування за цю особу під час відбування кримінального покарання.

На нашу думку, поєднання прокурором двох функцій (функції процесуального керівництва та функції нагляду під час виконання рішень судів у кримінальних справах) є вкрай нелогічним і неприродним, адже йдеться про поєднання того, що не може поєднуватися в принципі.

Невипадково ще в 1996 р. експерти Ради Європи у своїй доповіді «Оцінка в'язничної системи України» (Доповідь про місії експертів Ради Європи в Україну у червні та серпні 1996 р.) рекомендували українському урядові створити незалежну в'язничну інспекцію, а після цього скасувати наглядові функції прокурора. Гадаємо, що є доволі іронічним, що лише через майже 20 років після цих рекомендацій в Україні було зроблено перші кроки до реалізації таких рекомендацій. З іншого боку, головним є те, що перші такі кроки вже зроблено.

Беручи викладене вище до уваги, можна подати таке описання першочергових кроків у сфері реформування пенітенціарної системи з огляду на положення Правил Манделі (2015 р.), Європейських пенітенціарних правил (2006 р.) та інших міжнародних стандартів.

1. Прокурорський нагляд.

З огляду на проект змін до Конституції України щодо правосуддя постає гостре питання щодо подальшого зменшення втручання прокурорів до сфери виконання покарань. Таке зменшення є природним, адже роки радянської влади й незалежності України більше ніж переконливо довели, що прокуратура не здатна оперативного реагувати на порушення прав ув'язнених, а сам інститут прокурорського нагляду в цій сфері не може бути інструментом удосконалення кримінально-виконавчої політики в аспекті забезпечення дотримання прав ув'язнених. Тому втрата про-

куратурою функції нагляду за виконанням рішень судів у кримінальних справах загалом є виваженим і обґрунтованим кроком з огляду на подальше реформування пенітенціарної системи.

Прокуратурі варто не розпиляти свою увагу на велику кількість функцій, а краще виконувати на належному рівні принаймні свою головну функцію (звичайно, ідеться про процесуальне керівництво в кримінальному провадженні та підтримання державного обвинувачення в цьому самому провадженні).

Єдине питання полягає в тому, хто саме зможе замінити прокуратуру під час виконання цієї функції щодо захисту прав ув'язнених. Гадаємо, що ця заміна повинна відбутися через створення в складі Міністерства юстиції України й Державної пенітенціарної служби України, відповідно, внутрішньої та зовнішньої в'язничних (пенітенціарних) інспекцій.

2. Незалежні в'язничні інспекції.

Оонівські та європейські рекомендації щодо створення подвійної системи в'язничних інспекцій містять чіткі й недвозначні приписи щодо принципів створення відповідних структур в Україні. Більше того, на нашу думку, Правила Манделі буквально заслуговують на те, щоб бути перенесеними до національного законодавства з вельми незначними змінами, адже приписи, які містяться в цих Правилах щодо в'язничних інспекцій, є чіткими, конкретними та всеохопними.

З огляду на приписи таких вагомих і важливих міжнародних та європейських інструментів Міністерству юстиції України й Державній пенітенціарній службі України фактично вже нічого не залишається, окрім як ужити заходів щодо створення відповідних департаментів у своїх організаційних структурах.

3. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

В умовах сьогодення в'язничні інспекції, які діють у європейських країнах, розглядаються як частина національного превентивного механізму. В Україні поняття національного превентивного механізму здебільшого асоціюється з діяльністю Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та відповідного підрозділу в складі Секретаріату Уповноваженого (Департамент з питань реалізації національного превентивного механізму).

Надаючи належне діяльності Уповноваженого у сфері захисту прав людини в Україні, треба вказати на певні аспекти, які доводять, що діяльність Уповноваженого не виключає й не замінює в'язничних інспекцій в Україні.

По-перше, діяльність офісу Уповноваженого не може «покрити» всю територію України в тому обсязі, як це мають робити в'язничні інспекції (як у територіальному, так і предметному контексті).

По-друге, діяльність офісу Уповноваженого пов'язана з дотриманням прав людини не лише в пенітенціарних установах, проте й в інших місцях не-свободи, що об'єктивно унеможлиблює ту саму «регулярність», на яку вказують міжнародні стандарти.

По-третє, діяльність Уповноваженого (як і у випадку із прокуратурою) спрямована на «мінімум» прав, який має бути дотримано у в'язниці, тоді як ді-

яльність в'язничних інспекцій спрямована на забезпечення «максимуму» того, що можна «взяти» від певної конкретної в'язниці у сфері надання реабілітаційних послуг, забезпечення безпечною середовищем (як для ув'язнених, так і для персоналу).

По-четверте, сама вказівка на те, що такі інспекції повинні бути «урядовими», надає остаточну відповідь на відповідне питання.

Іншими словами, інспекційна діяльність у тому вигляді, як це пропонується в Правилах Манделі та Європейських в'язничних правилах, не є природною для офісу Уповноваженого з огляду на цілі й завдання його діяльності. Крім того, Уповноважений не може забезпечити глибину та регулярність такого інспектування.

3. Міністерство юстиції України.

Відтак гадаємо, ключова ініціатива щодо створення в'язничних інспекцій і впровадження національних в'язничних стандартів віднині має належати Міністерству юстиції. До цього часу Міністерство юстиції демонструвало й продовжує демонструвати зайву сором'язливість щодо реального впливу на кримінально-виконавчу політику в Україні, яка була та залишається більш ніж неприродною. Міністерство юстиції, яке є відповідальним за формування кримінально-виконавчої політики в Україні, не може самосуватися від оцінювання результатів впровадження такої політики. Між тим, найбільш дієвим інструментом оцінювання результатів реалізації впровадження цієї політики є результати діяльності відповідних в'язничних інспекцій у вигляді їхніх доповідей.

4. Прозорість у діяльності в'язничних інспекцій і принципи їх проведення.

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

Висновки. З урахуванням викладеного вище можна впевнено сказати, що створення й затвердження національних в'язничних стандартів і створення як внутрішньої (у складі центрального апарату Державної пенітенціарної служби України), так і зовнішньої (у складі, наприклад, Міністерства юстиції України) в'язничної інспекції є одним із найбільш важливих напрямів пенітенціарної реформи в Україні на сучасному етапі.