

ЗВІТ ПРО РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНЮВАННЯ

Напрямки діяльності: 11.1, 11.2 та 11.3
РЕФОРМА ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ

Мартін Седдон
Міжнародний експерт

Ольга Сандакова
Національна експертка

Вересень 2019
Київ



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



EXPERTISE
FRANCE



PRAVO-JUSTICE

ЗВІТ ПРО РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНЮВАННЯ

**Напрямки діяльності: 11.1, 11.2 та 11.3
РЕФОРМА ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ**

**Мартін Седдон
Міжнародний експерт**

**Ольга Сандакова
Національна експертка**

Вересень 2019

Київ





Зміст і погляди, викладені в цьому звіті, належать експертам і не обов'язково відображають офіційну позицію Європейського Союзу та відповідних українських органів влади.



ЗМІСТ

Вступ.....	3
Абревіатури.....	4
Вихідні умови.....	5
Актуальність Стратегії і Плану дій та їх показників.....	15
Точність моніторингу та звітування щодо результатів імплементації Стратегії і Плану дій.....	19
Досягнення відповідних результатів Плану дій і Стратегії.....	23
11.1.1: Організаційне управління.....	25
11.1.2: Етичні стандарти.....	32
11.2.1: Поводження з ув'язненими.....	37
11.2.2: Жорстоке поведження.....	42
11.3.1: Умови утримання.....	49
11.3.2: Вдосконалення охорони здоров'я в пенітенціарних установах.....	54
11.3.3: Реабілітація.....	57
Висновки та рекомендації.....	62
Додаток I: Загальна характеристика Державної кримінально-виконавчої служби України.....	67
Додаток II: Перелік законопроектів, підготовлених підкомітетом та членами парламенту.....	69
Додаток III: Перелік отриманих документів.....	72
Додаток IV: Перелік осіб, з якими було проведено зустрічі.....	76
Додаток V: Коментарі, надані нашими респондентами.....	78

ВСТУП

Звіт був розроблений в межах загальних заходів з оцінювання Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки (далі – Стратегія) і Плану дій щодо реалізації положень Стратегії (далі – План дій) командою експертів проєкту «Право-Justice» за підтримки команди проєкту. Він включає результати оцінювання, проведеного Мартіном Седдоном¹, в ролі міжнародного експерта, і Ольгою Сандаковою² – в ролі національної експертки. Оцінювання було проведене відповідно до методології, адаптованої для конкретного(них) напрямку(ів) оцінювання³.

Звіт було розроблено за активного сприяння Міністерства юстиції України, Державної кримінально-виконавчої служби України (колишня Державна пенітенціарна служба), представників інших міністерств, організацій громадянського суспільства та донорів, які ведуть активну діяльність у сфері пенітенціарної системи та її реформуванням.

- Основні положення та важливі висновки виділені (підкреслені) в тексті.
- Рекомендації розроблені та сформульовані (виділені жирним шрифтом) на основі відповідних висновків і обговорень, вони також узагальнені в кінці звіту.

¹ **Мартін Седдон** майже 20 років працює у галузі реформування кримінального судочинства в Східній Європі. До цього він обіймав як посади, пов'язані з напрацюванням політик і підходів, так і операційні посади в галузі поводження з правопорушниками у Великій Британії та інших країнах у державному і незалежному секторі. Серед його інтересів – підвищення спроможності опікунських та громадських ініціатив, спрямованих на забезпечення сталого скорочення випадків повторних правопорушень. В основному це стосується альтернатив тюремному ув'язненню та схемам дострокового звільнення. Мартін проаналізував для ЄС реформи пенітенціарної служби, служби пробачії та поліції в країнах колишнього СРСР. Він запустив проєкти для тестування електронного моніторингу комендантської години в Російській Федерації, Сербії та Туреччині.

² **Ольга Сандакова** наразі працює консультантом з питань співпраці з метою розвитку. Вона має ступінь магістра англійської мови, магістра з управління розвитком Відкритого університету Великої Британії, а також сертифікат консультантки Національної школи управління при Офісі Кабінету міністрів Великої Британії. Вона має більш ніж 20-річний досвід управління міжнародними проєктами розвитку в Україні та підтримки реформ у сфері державного управління, системи правосуддя та громадянського суспільства. Вона працювала в Міністерстві міжнародного розвитку Сполученого Королівства (1996–2008 рр.), Шведському агентстві з питань міжнародної співпраці та розвитку (2008–2015 рр.) та Раді Європи (2015–2018 рр.).

³ Див. у додатках матрицю заходів з оцінювання.



АБРЕВІАТУРИ

ДКВСУ	Державна кримінально-виконавча служба України (колишня ДПтС)
ДПтС	Державна пенітенціарна служба (до 2017)
ДУ ЦОЗДКВС	Державна установа «Центр охорони здоров'я Державної кримінально-виконавчої служби»
ДУ ЦП	Державна установа «Центр пробації»
ІМ	Інструмент моніторингу Плану дій та Стратегії
КПЕ	Ключовий показник ефективності
КК	Кримінальний кодекс України
КВІ	Кримінально-виконавча інспекція
КВК	Кримінально-виконавчий кодекс України
КЗК	Європейський комітет з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню
КПК	Кримінальний процесуальний кодекс України
МУЕ	Механізм управління ефективністю
МФВ	Міжнародний фонд «Відродження»
Мін'юст	Міністерство юстиції України
НПМ	Національний превентивний механізм
НУО	Неурядова організація
NORLAU	Норвезькі радники з питань верховенства права в Україні
ОГС	Організація громадянського суспільства
ОГП	Офіс Генерального прокурора
ОРП	Оцінка ризиків та потреб
EDGE	Проект уряду Канади «Експертна підтримка врядування та економічного розвитку»
ПУ	Прокуратура України
РЄ	Рада Європи
План дій/ Стратегія	План дій щодо реалізації положень Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів в Україні на 2015–2020 роки/ Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів в Україні на 2015–2020 роки

ВИХІДНІ УМОВИ

3.1 Визначення пенітенціарного сектору

У цьому розділі звіту розглянуто державні служби, відповідальні за осіб, які утримуються під вартою в очікуванні суду, вироку або тих, хто відбуває покарання у виді позбавлення волі. Ці теми розглядаються в частинах 1, 2 і 3 11 розділу Плану дій. Цей звіт не стосується інших способів, якими держава обмежує пересування своїх громадян шляхом тримання під вартою в поліції, у психіатричних установах і спеціальних виховних закладах для неповнолітніх/інтернатах.

3.2 Джерела вихідної інформації:

Організація	Документ
Мін'юст/ДПтС	дані відсутні
КЗК	Звіти, які були розроблені на підставі оцінювань, проведених у 2014 році, та опубліковані 29 квітня 2015 року. https://rm.coe.int/16806985fd
ВООЗ	Оцінювання потреб у галузі охорони здоров'я в пенітенціарній системі України, жовтень – грудень 2016 року
Офіс Омбудсмена	http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/npm/provisions/reports/ звіти, які були розроблені на підставі оцінювань, проведених у 2013 році
Статистика РЄ SPACE	Дані відсутні http://wp.unil.ch/space/files/2017/04/SPACE_I_2015_FinalReport_161215_REV170425.pdf
Проекти РЄ/ЄС	Звіт про результати оцінювання та аналіз потреб в галузі охорони здоров'я та загальної реформи пенітенціарної системи, червень 2011 року. (Ці звіти відсутні в загальному доступі)
ОГС	Узагальнена доповідь правозахисних організацій, які діють в Україні, про стан дотримання прав людини, 2014 рік https://helsinki.org.ua/?id=1432628829 http://khpg.org/index.php?id=1432467656



3.3 Загальна інформація

Опис	2014 ⁴	2019 ⁵
Кількість осіб, які перебувають у місцях позбавлення волі (без урахування Криму)	79 750	54 186
Кількість місць позбавлення волі (включаючи слідчі ізолятори)	177	148 ⁶
Кількість місць позбавлення волі, діяльність яких призупинено	немає даних	25
Місця попереднього ув'язнення	23	17
Установи виконання покарань з функцією СІЗО	8	12
Особи, які перебувають у місцях попереднього ув'язнення (загальна кількість)	16,501	19,584
Особи, які перебувають на стадії досудового розслідування	1,991	1,912
Особи, які перебувають на стадії судового розгляду	5,928	10,099
Кількість засуджених осіб, які перебувають у місцях позбавлення волі	62,794	34,488
Виправні колонії максимального рівня безпеки	9	7
Особи, які перебувають у виправних колоніях максимального рівня безпеки	3,820	1,584
Виправні колонії середнього рівня безпеки для неодноразово засуджених	40	32
Неодноразово засуджені, які перебувають у виправних колоніях середнього рівня безпеки	24,766	14,711
Виправні колонії середнього рівня безпеки для вперше засуджених	34	27
Особи, уперше засуджені до позбавлення волі, які перебувають у виправних колоніях середнього рівня безпеки	18,469	9,467
Виправні колонії мінімального рівня безпеки із загальними умовами тримання	9	7
Особи, які перебувають у виправних колоніях мінімального рівня безпеки із загальними умовами тримання	2,421	1,072
Особи, які перебувають у виправних колоніях мінімального рівня безпеки із полегшеними умовами тримання (чоловіки)	598	442
Колонії для тримання жінок	14	11
Особи, які перебувають у колоніях для тримання жінок (жінки)	29,525	1,303
Спеціалізовані лікувальні заклади	6	4
Особи, які перебувають у спеціалізованих лікувальних закладах	1,456	637
Особи, які перебувають в лікувальних закладах при виправних колоніях та СІЗО	1,726	1,022
Виправні центри	24	22
Особи, які перебувають у виправних центрах	2,507	1,530
Виховні колонії для неповнолітніх	6	6
Неповнолітні особи, які перебувають у виховних колоніях	455	114
Особи, які відбувають покарання у вигляді довічного позбавлення волі	1,777	1,517
Арештні дома, створені при установах виконання покарань	59	50
Особи, які відбувають покарання у вигляді арешту в арештних домах, створених при установах виконання покарань	395	421
Колонії мінімального рівня безпеки із полегшеними умовами тримання чоловіків	4	4

⁴ <http://khpg.org/index.php?id=1432467656>

⁵ <https://kvs.gov.ua/2019/harakteristika/01.07.2019.pdf>

⁶ (29 з них знаходяться на окупованій території країни)

3.4 Загальна ситуація в пенітенціарному секторі у 2015 році

Незважаючи на численні спроби попереднього керівництва зробити пенітенціарну службу більш сучасною, функціональні проблеми, успадковані з радянських часів, залишалися актуальними й у 2015 році. Однак завдання, що стоїть перед керівництвом пенітенціарної системи, значно полегшилося щонайменше в одному суттєвому аспекті. Незважаючи на те, що рівень злочинності залишається відносно стабільним протягом останніх 10 років, кількість ув'язнених зменшилася з 188 000 до 73 000. Таке скорочення значною мірою було досягнуто завдяки новому Кримінальному процесуальному кодексу, прийнятому у 2012 році, який змінив законодавство про попереднє ув'язнення. Іншим фактором став так званий «закон Савченко», прийнятий у листопаді 2015 року⁷, згідно з яким один день тримання під вартою в слідчому ізоляторі рахується за два дні відбутого покарання.

На жаль, зекономлені на операційних витратах кошти не було спрямовано на поліпшення умов або підвищення ефективності решти установ. Реабілітаційні підходи не стали рушійною силою зміни режиму тримання ув'язнених. Через зламане або застаріле обладнання ув'язнених не можна було залучати до творчої праці. У деяких пенітенціарних установах великі спальні приміщення залишалися під контролем неформальних тюремних лідерів. Низька оплата означала, що було важко залучати або утримувати компетентний персонал. Корупція, що поглинала державне фінансування, та недоотримання коштів (близько 40% від основних вимог) означали, що начальники колоній опікувалися передусім повсякденним виживанням. Постійна критика з боку міжнародних спостерігачів, включаючи рішення Європейського суду з прав людини, викликала захисну реакцію керівництва пенітенціарної системи.

Незважаючи на ці проблеми, організації громадянського суспільства, національні експерти в галузі кримінального правосуддя та міжнародні донори надали рекомендації та деякі ресурси для випробовування нових підходів. Поряд із навчальними поїздками і участю в міжнародних конференціях та різноманітних заходах, до середини 2010-х років сформувалося достатнє усвідомлення необхідності реформи. Події Євромайдану в 2014 році, після яких розпочалася агресія Російської Федерації, дозволили по-новому поглянути на проблеми дотримання принципів справедливості та захисту прав людини, а також викликали певне розуміння нагальності цих проблем.

Сукупність зазначених факторів дозволила Президенту підписати Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів в Україні в 2014 році. Проте цікавим, хоча й невтішним водночас, є той факт, що питання в'язничної реформи були зазначені лише в кінці документу та без тієї уваги, яку було приділено прокуратурі чи судовій системі.

НПМ у своєму Річному звіті за 2015 рік виявив такі порушення (за пріоритетністю):

1. Дотримання площі на одну особу
2. Застосування психічного та фізичного насилля
3. Порушення права на приватність
4. Порушення права на охорону здоров'я, медичну допомогу
5. Доступ до правової інформації
6. Доступ до питної води

⁷ втратив чинність у травні 2017 року



7. Дотримання права на свободу та особисту недоторканість
8. Застосування непередбачених законом методів та заходів покарання
9. Право на вільний розвиток особистості
10. Можливість дотримання особистої гігієни⁸

3.5 Організаційне управління

(Вид діяльності Стратегії 11.1.1: Розробка та використання на практиці сучасних підходів до управління пенітенціарною системою).

Перший із семи розділів, що стосуються реформи пенітенціарної системи, присвячений управлінню її структурою. Метою управління є забезпечення того, щоб персонал, який безпосередньо контактує з ув'язненими, якнайефективніше досягав загальних цілей організації. У 2015 році, на початок Стратегії в пенітенціарній службі використовували в основному успадковані військові методи, більш придатні для управління великою кількістю людей у конфліктних ситуаціях, а не для реабілітації проблемних і недисциплінованих ув'язнених, які можуть завдавати багато клопоту. Робота персоналу регулювалася через накази, командування та механізми оперативного підпорядкування. Безпосередня взаємодія персоналу з ув'язненими, яка могла б сприяти вирішенню проблем та покращити деякі аспекти в'язничних реалій, майже не бралася до уваги. Подібна військова культура тримається на силі, яка стає одним із визначальних факторів у міжособистісних відносинах, а також на фінансових та соціальних вигодах, які її супроводжують. Пенітенціарна служба зберегла свій військовий статус-кво, а її співробітники прагнули забезпечити собі соціальні пільги на рівні з поліцією або збройними силами. Культура «чоловіків-мачо», уніформа і звання продовжували визначати весь стиль управління. Вони витісняли гуманістичні мотиви цієї служби і відносини, засновані на цінностях.

Методи фінансового управління не були достатньо точними та комплексними задля виявлення нераціонального використання коштів та підвищення ефективності. Відсутність комп'ютерних інформаційних систем призводила до того, що окремі пенітенціарні установи надавали щомісячні операційні звіти в товстих паперових томах. Інформація була дуже детальною, але водночас складною для аналізу. Жорсткі бюджетні обмеження спричинили таку тенденцію, коли пенітенціарні установи ніколи не розраховували на отримання мінімальних операційних коштів і були змушені перекидати дефіцит шляхом отримання доходу. Відірване від реальності припущення про те, що система могла забезпечувати себе самостійно, самотужки розпоряджаючись безкоштовною працею ув'язнених та низкою підприємств радянського типу, які функціонують у виправних колоніях, залишалася серйозною проблемою протягом розподілу державного бюджету. Це призвело до легітимізації спеціальних фондів, якими керували начальники виправних колоній. Але врешті-решт навіть ці кошти витрачалися на базове утримання або інші непередбачувані потреби.

У 2015 році в пенітенціарній системі була відсутня внутрішня пенітенціарна інспекція, що було серйозною вадою загальної системи управління і викликало стурбованість у Раді Європи. Хоча на рівні Міністерства юстиції був налагоджений механізм моніторингу місць позбавлення волі (зосереджував увагу головним чином на дотриманні прав людини), належна інспекція вимагає наявності більших повноважень з усіх про-

⁸ <https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/DG/Ombudsman's%20project/2015%20annual%20report%20of%20Ombudsperson.%20Summary.pdf>

блемних питань у галузі управління. В ідеальному варіанті результати таких перевірок повинні ретельно розглядатися та братися до уваги вищим керівництвом.

3.6 Етичні стандарти

(Вид діяльності Плану дій 11.1.2 стосується вдосконалення етичних та дисциплінарних правил й механізмів внутрішнього контролю.)

Випадки неналежного або жорстокого поводження з деякими ув'язненими, які траплялися до введення Стратегії, були відзначені в низці аналітичних доповідей КЗК та в деяких рішеннях ЄСПЛ проти України. З-поміж іншого часто відзначали відсутність належної приватності, свавільні методи забезпечення дисципліни, погане і несвоєчасне медичне обслуговування і незадовільні базові побутові умови. Також зазнавали критики недоліки в системі подання скарг.

Закон «Про запобігання корупції»⁹ набув чинності у жовтні 2014 року та передбачав призначення уповноважених з питань запобігання та виявлення корупції у всій пенітенціарній системі. Це був невеликий, але бажаний крок до вирішення екзистенційної проблеми, яка процвітає в організаціях, де персонал, що обіймає низькооплачувані посади, має велику формальну владу. Кодекс етики для персоналу Державної кримінально-виконавчої служби був розроблений у 2013 році, але характер документу, який містив деякі елементи радянської спадщини, означав, що він не зможе ефективно керувати поведінкою персоналу. Ідея про те, що ізоляція – це основа мета ув'язнення, а також відсутність згадки аспекту реабілітації, витіснили будь-які «м'які виміри» людяності, емоції, етичні та моральні міркування, надаючи перевагу законам, наказам та командам.

Коли в 2016 році настав час оновити застарілий Кодекс етики, лунало чимало думок про необхідність прописати його на законодавчому рівні, щоб забезпечити його ефективність. Ігнорування «нематеріальних аспектів» і «м'яких навичок» ускладнює впровадження в пенітенціарних установах деяких основних методів сучасного управління місцями позбавлення волі, таких як застосування динамічної моделі безпеки або забезпечення ефективної реабілітації. Етичні норми, які мали б бути покладені в основу системи охорони здоров'я в місцях позбавлення волі, часто не дотримувалися медичним і немедичним персоналом, незважаючи на рекомендації КЗК або рішень ЄСПЛ проти України. Порушення принципів недоторканності приватного життя, конфіденційності, випадки несвоєчасного надання медичних послуг, невмотивованого одиночного ув'язнення або примусового годування свідчать про порушення Європейської конвенції з прав людини, часто в поєднанні з відсутністю етичних норм.

У Генеральній прокуратурі на той час працювало понад 30 співробітників, які відповідали за моніторинг дотримання стандартів та розслідування правопорушень у більш, ніж 3 000 установах (у тому числі пенітенціарних), уповноважених утримувати осіб проти їхньої волі. Незважаючи на те, що вони поставилися до цієї місії достатньо серйозно, обсяги завдань дозволяли їм реагувати лише на найгучніші випадки та унеможлилювали заглиблення у проблеми.

3.7 Поводження з ув'язненими

(Вид діяльності Плану дій 11.2.1 Впровадження індивідуалізованого підходу до відбування покарання, вжиття заходів для управління ризиками й збільшення безпеки в пенітенціарних установах)

⁹ Закон України №1700-VII «Про запобігання корупції»



Ця частина Плану дій і Стратегії передбачає пошук індивідуального підходу до кожного ув'язненого відповідно до типу скоєного злочину та особистих якостей правопорушника. Жінки, неповнолітні та особи, які очікують суду, трималися в окремих установах, але основна маса засуджених зазнавала досить грубого розподілу залежно від того, чи опинилися вони в місцях позбавлення волі вперше або були засуджені до довічного ув'язнення.

Стратегія приділяє увагу «індивідуалізованому, заснованому на практичних доказах підходу до попередження злочинів». Для оцінки проблем, які можуть призвести до вчинення ув'язненими нових злочинів, а також з метою систематизації досвіду тримання під вартою, спрямованої на те, щоб ці ув'язнені з більшою вірогідністю уникали проблем із законом, пенітенціарна служба повинна використовувати науково-обґрунтовані методи (Інструмент оцінки ризиків і потреб). Без вжиття таких заходів пенітенціарна система залишатиметься (за словами міністра юстиції Великої Британії) «дорогим способом перетворювати поганих людей на ще гірших».

Хоча стандартні механізми запровадження індивідуального підходу до ув'язнених можна було б запустити відносно легко, надання освітніх послуг (у тому числі й у галузі соціальної освіти), психологічної допомоги та можливості працювати в приміщеннях, збудованих для потреб зовсім іншої епохи, залишається надзвичайно складним завданням.

У Плані дій запропоновано сучасну концепцію «динамічної моделі безпеки». Вона передбачає більш активну взаємодію між персоналом та ув'язненими, створюючи у такий спосіб рівень розуміння, що дозволяє уникати репресивного (і недешевого) підходу персоналу до забезпечення безпеки. Однак низький рівень заробітної плати та менталітет, притаманний військовим, зробили це завданням одним із найважчих викликів, що постали перед пенітенціарною службою на той час.

Було б справедливо сказати, що такі важливі компоненти сучасної системи поводження з правопорушниками, як Оцінка ризиків і потреб, індивідуальний підхід до планів відбування покарання, застосування динамічної моделі безпеки, програми реабілітації, привернули увагу саме через свою відсутність в українській системі.

3.8 Жорстоке поводження (Вид діяльності Стратегії 11.2.2 Здійснення зовнішнього нагляду та незалежного моніторингу для подолання жорстокого поводження)

На момент розробки Стратегії критика з боку ЄСПЛ щодо умов тримання в місцях позбавлення волі була звичною справою. Причини цих проблем мали давню історію та системний характер. Зміни в міжнародній економіці призвели до того, що трудова дисципліна, на якій трималася система виправних колоній, зникла як така. Крім того, в 2014 році був прийнятий Закон України «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо адаптації правового статусу засудженого до європейських стандартів». Принциповою зміною стала зміна підходу щодо визначення праці як індивідуального права ув'язненого відповідно до статті 26 Європейських пенітенціарних правил. Таким чином, праця ув'язнених, що була частиною радянської філософії виховання шляхом праці, перестала бути обов'язковою в українських виправних колоніях. Проте підприємства, які продовжували функціонувати в колоніях, як і раніше пропонували можливості професійної підготовки, щоб ув'язнені могли опанувати певні навички, у той час як необхідність отримання прибутку від використання дешевої примусової праці нікуди не зникла. Дійсно, ця зміна відповідала європейському принципу,

згідно з яким «працю ув'язнених слід розглядати як позитивний елемент виправного режиму і ніколи не використовувати в якості покарання». Однак українські реалії не відповідали іншому правилу: «режим тримання ув'язнених повинен передбачати збалансовану програму заходів для всіх ув'язнених».

Тому велика кількість ув'язнених марнувала час, не маючи змоги натомість робити щось корисне. Співробітники, які були здатні забезпечувати дотримання трудової дисципліни лише в армійській манері, не могли відігравати роль посередників у подоланні напруженості та ворожості, породжених тривалим неробством.

Застарілі будівлі, можливо, задовольняли б потреби ув'язнених після важкого робочого дня. Але за умов, коли засуджені весь день перебувають усередині, виходячи на прогулянку лише протягом 60 мінімально обов'язкових хвилин, контролювати таку кількість людей стало складно. Атмосфера, що панує у великих спальних приміщеннях, сприяє розквіту неформальної ієрархії ув'язнених. Так звана тюремна субкультура або неформальний «кодекс поведінки ув'язнених» часто згадується вищими посадовцями пенітенціарної системи як форма самоорганізації ув'язнених, особливо коли виникає проблема нестачі персоналу. Неформальні позаправові норми часто сприймаються тюремними службовцями в якості протизаконодавчих і хаосу в переповнених виправних колоніях. Однак в умовах ізоляції, що лише сприяє виникненню конфліктів, такі норми не можуть бути запобіжником насильства.

КЗК РЄ неодноразово вказував на те, що численні випадки насильства у відносинах між ув'язненими, підживлювані практикою позасудового регулювання відносин у пенітенціарних установах, являють собою форму жорстокого поводження, оскільки керівні органи зобов'язані захищати фізичну недоторканність ув'язнених, які перебувають під їхнім контролем. На жаль, наявний «кодекс поведінки ув'язнених» вважався і вважається наразі невід'ємною частиною злочинного світу і середовища, що сформувалося в місцях позбавлення волі.

3.9 Умови тримання

(Вид діяльності Стратегії 11.3.1 Подальше вирішення проблеми переповненості пенітенціарних установ, вдосконалення тюремної інфраструктури і залучення приватного сектору).

Застаріла інфраструктура пенітенціарних установ, будівлі, в яких відсутні приміщення для проведення реабілітаційних заходів, і незадовільний стан санітарно-гігієнічних послуг були ключовими темами обговорень ще в 2015 році. Особливо нагальними ці проблеми були в найбільших слідчих ізоляторах (СІЗО). Широко розповсюджена практика розміщення ув'язнених у приміщеннях гуртожиткового типу була спадщиною минулого, яка підвищувала супутні ризики випадків залякування і насильства серед ув'язнених, суттєво ускладнюючи належний контроль персоналу. Це унеможливило організацію ефективного розміщення окремих ув'язнених із урахуванням оцінки ризиків та потреб у кожному конкретному випадку. Деякі експерти в галузі кримінального правосуддя час від часу виступали за перехід від гуртожитків великої місткості до невеликих житлових приміщень, однак інші стверджували, що слід дотримуватися більш «соціального та колективного» режиму ув'язнення з урахуванням начебто особливостей місцевої культури та менталітету.

Проблема критичної переповненості пенітенціарних установ значною мірою зникла з порядку денного внаслідок різкого скорочення числа ув'язнених. Однак ті, хто зали-



шався у місцях позбавлення волі на момент розробки Стратегії, були більш складними з точки зору поведінки. Переповненість залишалася постійною проблемою у всіх 30 СІЗО, що знаходилися в різних частинах країни.

Типовий рівень витрат на утримання і ремонт, що складав 5% річного бюджету пенітенціарних установ, означав, що начальники виправних колоній намагалися задовольнити мінімальні стандарти. Їхня здатність доповнювати основний бюджет з доходів підприємств, які функціонували в колоніях, значно знизилася, але ці «спеціальні фонди» продовжували й надалі своє існування як частина радянської ідеології самозабезпечення пенітенціарної системи.

Спроби віднайти нові способи покриття величезних капітальних витрат виявилися марними. На початку реалізації стратегії реформування ідея державно-приватного партнерства вважалася цілком перспективним способом переміщення найбільш застарілих СІЗО за межі великих міст.

3.10 Послуги в галузі охорони здоров'я

(Вид діяльності 11.3.2 Вдосконалення охорони здоров'я в пенітенціарних установах)

Проблеми із доступом ув'язнених до медичної допомоги спричинили появу значної кількості скарг, отриманих ЄСПЛ і КЗК. Частково це було пов'язано з відсутністю інвестицій, які мали б забезпечити наявність необхідної кількості медичних працівників всіх рівнів спеціалізації. Занедбані споруди і застаріле обладнання 1970-х років уже не були прийнятними. Тим часом вартість деяких видів лікування, наприклад, розповсюджених випадків гепатиту С, різко зросла. Майже п'ять років не закуповувалося стоматологічне обладнання. Протягом багатьох років кваліфікаційний відбір і перепідготовка медичного персоналу місць позбавлення волі не закладалися в бюджети пенітенціарних установ. Хоча недостатнє фінансування й погіршувало ситуацію, більш складною проблемою було питання підзвітності медичного персоналу керівникам в'язниць та превалювання режимних вимог у і міркувань безпеки над потребами засуджених у послугах служб охорони здоров'я і соціального забезпечення.

КЗК пропонує кілька важливих принципів у галузі охорони здоров'я в пенітенціарних установах: вільний та постійний доступ до послуг лікаря, належний рівень медичного обслуговування, необхідність згоди пацієнта і дотримання лікарської таємниці, профілактичне медичне обслуговування, професійна незалежність та компетентність. Хоча Рада Європи підтримує інтеграцію системи охорони здоров'я в пенітенціарних установах до загальнонаціональної системи охорони здоров'я, лише небагатьом державам-членам РЄ вдалося цього досягти. Дехто зауважує, що такі реформи, як демілітаризація пенітенціарної служби і поділ обов'язків, можуть призвести до ситуації, коли медичний персонал буде підзвітний Міністерству охорони здоров'я. Інші стверджують, що це може призвести до неналежного втручання, а тому підтримують позицію, що загальна відповідальність за забезпечення охорони здоров'я повинна покладатися на адміністрацію пенітенціарних установ, але за дотримання принципів КЗК. Це питання є особливо делікатним у випадку ув'язнених, які стверджують, що ушкодження були завдані персоналом колонії. Якщо медичний персонал підзвітний начальнику установи, існують обґрунтовані підстави вважати, що перевага імовірно надаватиметься іншим поясненням причин отримання ушкоджень.

3.11 Реабілітація

(Вид діяльності 11.3.3 Вдосконалення соціальної, виховної та психологічної підтримки ув'язнених)

Реабілітація мала би стати основним пріоритетом Стратегії у частині пенітенціарної реформи. Незважаючи на те, що ідея надання необхідного захисту та забезпечення безпеки в місцях позбавлення волі отримала широке визнання, загальне розуміння механізмів функціонування пенітенціарної системи в Україні й надалі послуговувалося радянською теорією, яка визначала спокутування злочину через важку працю у віддалених місцях, ізольованих від решти суспільства, єдиною правильною реакцією на злочинну поведінку. Натомість міжнародні стандарти розвивалися у напрямку покращення майбутньої поведінки ув'язненого, а не на покарання за скоєні злочини. Якщо головним завданням є забезпечення того, щоб після звільнення з місць позбавлення волі колишні ув'язнені становили меншу загрозу, слід звернути увагу на зміну їхнього світогляду, моделей поведінки і набуття нових навичок.

Порівняно невелика кількість психологів та соціальних працівників, які працюють у пенітенціарній службі, займалася оцінюванням і розмірковуванням над окремими інцидентами. Деякі начальники установ намагалися запровадити реабілітаційні практики в своїх установах, особливо в колоніях для неповнолітніх, але на заваді стояла відсутність державної підтримки самої ідеї реабілітації та її соціального виміру.

Опір розробці концепції реабілітації був достатньо сильним навіть з боку деяких експертів у галузі кримінального правосуддя та освіти. Замість того, щоб перебирати досвід сучасних європейських держав, а також запроваджувати стандарти та керівні принципи Ради Європи, такі погляди ґрунтувалися на теоретичних працях середини 20-го століття.

Атмосфера песимізму, притаманна пенітенціарній системі, значно ускладнювала ефективне використання наявних інструментів, серед яких – можливість більш активної реалізації практики дострокового звільнення, проведення навчальних курсів для опанування нових навичок, розбудова інфраструктури для запровадження менш обмежувальних режимів ув'язнення, впровадження більш корисних видів діяльності поза межами камер, активне збереження родинних зв'язків і використання прогресивної системи відбування покарань. Відсутність уявлення про те, що пенітенціарні установи нерозривно пов'язані з рештою суспільства, обмежувала реабілітаційні заходи загальною та професійною освітою або релігійною діяльністю, яка мала викликати каяття ув'язнених.



АКТУАЛЬНІСТЬ СТРАТЕГІЇ І ПЛАНУ ДІЙ ТА ЇХ ПОКАЗНИКІВ

Робота над Стратегією була завершена Адміністрацією Президента в 2014 році. Складається враження, що питання поводження з правопорушниками, якими опікувалося Міністерство юстиції, були достатньо пізно включені до Стратегії, основну увагу якої було приділено судовим процедурам. Наприклад, у розділі «Аналіз нинішнього стану правосуддя» перелічені конкретні проблеми в прокуратурі, судових органах та судах без жодної згадки про виконання покарань.

Тим часом, одне з 12 завдань Стратегії таки стосується виконання покарань (також відоме як поводження з правопорушниками), але більшість порушених питань згадуються лише побіжно. На жаль, деякі дуже важливі питання, такі як реабілітація ув'язнених і дострокове звільнення, не фігурують в розділах Стратегії, присвячених пенітенціарній системі. Крім того, той факт, що Стратегія була сформульована і вперше опублікована англійською мовою, дозволяє припустити, що її підходи були запозичені з інших країн і, можливо, не враховували суто український контекст.

План дій доповнює теми, що охоплюються Стратегією. 76 результатів, зазначених у документі (згруповані в 28 тем і 7 видів діяльності), представляють собою дуже складну програму дій для керівництва пенітенціарної служби, якому бракує ресурсів і потенціалу для зміни суворої дійсності, що визначає нинішній стан системи. Строки реалізації Стратегії здаються надмірно амбітними та ігнорують міжнародний досвід імплементації реформ пенітенціарної системи, зокрема нехтуючи розмірами країни та її фінансово-політичним становищем.

Організаційний аналіз в Україні не приділяє належної уваги виокремленню короткострокових результатів та більш довгострокових/проміжних результатів, натомість віддаючи перевагу більш всеохоплюючому терміну «результати». Як видається, План дій, дотримується цього розрізнення, маючи окремі стовпчики для короткострокових результатів та проміжних/більш довгострокових результатів. Проте трапляються випадки, коли ці категорії здаються взаємозамінними і їх суть є майже однаковою - як на цьому прикладі: короткостроковий результат - «розробка комплексної комунікаційної політики» і більш довгостроковий результат - «забезпечено можливість навчання он-лайн і дистанційного навчання».¹⁰

Загальні коментарі щодо показників Плану дій

Окремі коментарі щодо параметрів, визначених для семи напрямків діяльності, будуть наведені нижче. Але необхідно відзначити кілька загальних тенденцій.

- а) План дій передбачає досягнення більш, ніж 70 результатів, позначаючи їх (не дуже системно) як короткострокові або проміжні результати. Виокремлення великої кількості проблемних питань, які необхідно вирішити, може призвести до розосередження потенціалу реформи.
- б) План дій не пропонує послідовність вирішення зазначених проблем.
- в) Досягнення деяких результатів залежить від співпраці з іншими організаціями, яка може і не скластися.
- г) Деякі результати охоплюють дуже великі напрямки діяльності (наприклад, «практичне й ефективне застосування публічно-приватних партнерств у пенітенціар-

¹⁰ Треба зазначити, що ці сталі терміни проєктного менеджменту важко перекладаються з англійської на українську

них установах»). Цілком очевидно, що їх неможливо розкрити належним чином у подібній таблиці.

Важливо відзначити, що ці коментарі стосуються редакції Плану дій, яку було надано команді з оцінюванні ІМ. Також можуть існувати інші, більш докладні редакції.

11.1 Загальне управління пенітенціарною службою:

(Зокрема: покращення ефективності, прозорості та відповідальності пенітенціарної служби завдяки вдосконаленню управління та внутрішнього контролю.)

Загальне охоплення. Цей напрямок Плану дій включає 27 результатів у межах двох широких груп («Організаційне управління» та «Етичні стандарти»).

Диференціація за масштабом заходів. Може стати в нагоді диференціація залежно від рівня сторін, залучених до реалізації заходу. Наприклад, деякі результати мають суттєву пріоритетність (наприклад, необхідність розробки нової стратегії реформування пенітенціарної системи або успішна реалізація демілітаризації) і потребують залучення вищого керівництва Міністерства. Поряд із цим, поширення практичного посібника серед персоналу видається більш простим завданням.

Недостатній рівень деталізації. Демілітаризація, підвищення рівня мотивації персоналу та управління окремими установами пенітенціарної системи – це масштабні завдання, які потребують більш чіткого розподілу на заходи та результати.

Іноді недооцінюється важливість проблем. Засадниче питання подолання корупції представлене в якості проблеми, яку необхідно вирішувати у випадках виявлення, а не у вигляді екзистенційного виклику, що вимагає стратегічної протидії.

11.2 Функціонування пенітенціарних установ:

(Зокрема: підвищення безпеки в пенітенціарних установах і попередження жорстокого поводження через індивідуалізований підхід до ув'язнених, застосування управління ризиками та здійснення зовнішнього контролю.)

Цей напрямок Плану дій включає 28 результатів у межах двох широких груп (поводження з правопорушниками та боротьба з жорстоким поведінням).

Вибіркове тлумачення. Деякі теми цієї групи стосуються засадничих аспектів поведіння з правопорушниками та потребують уваги вищого керівництва системи кримінального правосуддя. Таким чином, ідея введення директив/рекомендацій щодо призначення покарань часто відкидається суддями та прокурорами, які віддають перевагу свободі прийняття незалежних рішень щодо суті окремої справи. Крім того, концепція «прогресивної моделі системи відбування покарань» вимагає наявності чітких та вагомих вигод, щоб заохочувати ув'язнених до зміни своєї поведінки. Незважаючи на те, що ці та деякі інші питання, які мають подібне значення, включені до Плану дій, формулювання Інструменту моніторингу дозволяє зрозуміти, що було обрано менш складні аспекти цих реформ.

Врахування досвіду успішних ініціатив і пілотних проєктів. Інші теми, зазначені в Плані дій (такі як застосування моделі динамічної безпеки, вдосконалення системи управління судовими справами та запровадження інструменту оцінювання ризиків і потреб) підкреслюють важливість підходів, які реалізуються в Україні протягом останніх років. Хоча відповідні підходи важко реалізувати в наявному середовищі, вище керівництво визнає їхню цінність.



Насильство між ув'язненими. План дій передбачає боротьбу з насильством у відносинах ув'язнених між собою і надання допомоги медичному персоналу в проведенні незалежної оцінки причин травмування ув'язнених. Ці пропозиції порушують серйозні питання задля коригування балансу між силовим потенціалом персоналу і силою внутрішньої субкультури ув'язнених. Цілком правильним є чітке озвучення необхідності реформ, але за нинішніх умов нестачі персоналу і низької заробітної плати не має викликати подив той факт, що прогрес має повільний темп.

Деяких результатів буде досягнуто через багато років. Один із чотирьох напрямків діяльності в цій групі охоплює такі нагальні проблеми реформування основ пенітенціарної системи як забезпечення безпеки та захисту ув'язнених. Вирішення деяких із них – наприклад, введення складної концепції «динамічної моделі безпеки» – потребуватиме відповідального підходу на всіх рівнях структури управління. Робота над досягненням інших результатів, таких як скорочення у графіку чергувань робочих змін тривалістю 24 годин, зазнаватиме рішучого опору, оскільки вони негативно впливатимуть на рівень заробітку персоналу, який і без того отримує низьку заробітну плату.

Необхідність залучення вищого керівництва. Положення інших напрямків діяльності рекомендують адаптувати покарання у виді позбавлення волі до специфічних особливостей злочину і правопорушника. Традиційно ув'язнені розподілялися на широкі групи, такі як «вперше засуджені», «неодноразово засуджені» або «засуджені до довічного ув'язнення». Реформи можуть започаткувати процес серйозного перегляду способів використання пенітенціарних установ і покращення якості реабілітаційних послуг. Однак впровадження концепції «прогресивної моделі системи відбування покарань» потребуватиме розробки обережного і ретельного підходу за участю вищих посадових осіб Мін'юсту та системи прокуратури.

Жорстоке поводження. Стурбованість з приводу жорстокого поводження в українських виправних колоніях протягом багатьох років зазначалася в звітах КЗК та рішеннях ЄСПЛ. Жорстоке поводження під час перебування в місцях позбавлення волі навіряд чи спонукатиме ув'язнених поводитися краще після звільнення. Те, що Стратегія розглядає жорстоке поводження в якості складного і багатовимірного явища, притаманного пенітенціарній системі та спричиненого асиметричним розподілом влади між персоналом та засудженими, є позитивною тенденцією. Усі 12 результатів, які були включені до цього напрямку діяльності, повинні сприяти зниженню рівня жорстокого поводження. З причин, викладених у наступних розділах, у межах аналізу Виду діяльності 11.2.2 (Жорстоке поводження), питанням, яке вимагає ретельного розгляду, є необхідність врегулювання залучення механізмів зовнішнього нагляду (НПМ/прокуратура/інспекція/).

11.3 Послуги для ув'язнених:

(Зокрема: сприяння реабілітації та соціальної реінтеграції ув'язнених через покращення умов тримання в місцях позбавлення волі.)

Ймовірно, існуватиме потреба в нереалістичному рівні фінансування. Проблема переповненості була частково подолана внаслідок різкого скорочення загального числа осіб, які перебували в місцях попереднього ув'язнення та у виправних колоніях. Проте План дій визнає необхідність підвищення стандартів використовуваних приміщень. Відмова від приміщень гуртожиткового типу матиме низку переваг, але, ймовірно, потребуватиме залучення значних коштів. У західних країнах корпорації приватного сектору відіграють невелику, але помітну роль у забезпеченні послуг кримінального пра-

восуддя. Надії на аналогічний сценарій державно-приватного партнерства в Україні за нинішніх економічних умов поки ще виявилися марними.

Забезпечення охорони здоров'я в пенітенціарних установах є універсальною проблемою. Раніше доступ до лікарів і медикаментів повністю контролювався персоналом, який забезпечував охорону в місцях позбавлення волі. П'ять результатів, зазначених у цьому виді діяльності, підтримують незалежність системи охорони здоров'я в пенітенціарних установах, роблячи медичний персонал підзвітним Міністерству юстиції, а не начальнику колонії. Вони також закликають до розробки керівних принципів професійної етики, дотримання конфіденційності і більш стрімкого переходу до системи, в межах якої до роботи з ув'язненими залучаються радше лікарі, а не «в'язничні» лікарі. Зазначені цілі значною мірою спрямовані на узгодження стандартів системи охорони здоров'я в пенітенціарній системі з наявними досягненнями суспільства. Розроблений ще в 2014 році проєкт із низкою амбітних завдань, який передбачає інтеграцію галузі охорони здоров'я в пенітенціарних установах до загальнонаціональної системи, не враховував повною мірою мінливість і незавершений характер національної системи охорони здоров'я, коли особи, які відповідали за прийняття рішень, ще самі не визначилися з моделлю реформи і остаточними цілями.

Розвиток заходів з реабілітації ув'язнених потребує більш потужної публічної підтримки. У документі не приділено достатньої уваги концепції розвитку заходів з реабілітації ув'язнених. Викликає розчарування той факт, що Стратегія повністю нехтує необхідністю визнання реабілітації в якості основного завдання пенітенціарної системи на противагу каральному радянському підходу. Це вимагає рішучої політичної волі на найвищому рівні влади. І лише тоді, внаслідок і після досягнення цього основоположного завдання, Стратегія може запропонувати 11 результатів цього напрямку діяльності. Деякі з цілей, зазначених в межах цього виду діяльності, виглядають досить загальними, наприклад: «залучення всіх ув'язнених до реабілітаційних програм» або «програми цільових занять поза межами камери, розроблені для кожної категорії ув'язнених».

Інші необхідні показники, що впливають зі Стратегії

Вище розглянуто наявні показники. У майбутньому слід розглянути включення таких додаткових тем до Плану дій:

Корпоративне управління. Нагляд і контроль за діяльністю пенітенціарної служби; загальний рівень фінансування; відхід від механізмів самофінансування через підприємства, що діють у місцях позбавлення волі, та перегляд управління «спеціальними фондами»; залучення громадянського суспільства.

Системне управління. Бюджетування з урахуванням витрат; комп'ютеризація адміністративної інформації; заохочувальні бонуси за досягнення; заходи у напрямку демілітаризації; забезпечення необхідного рівня експертної підтримки на національному та регіональному рівнях; антикорупційні заходи.

Тримання під вартою на стадії досудового розслідування. Такі питання, як альтернативне вирішення спорів; обмеження повноважень поліції щодо затримання підозрюваних; альтернативні форми обмеження волі; більш стислі строки судового розслідування; гуманні умови проведення побачень.

Дострокове звільнення. Прозорі процедури заохочення реабілітаційних заходів; забезпечення рівня нагляду, визначеного внаслідок проведення оцінки ризиків та потреб.

Праця в місцях позбавлення волі. Відхід від радянської концепції «виправного» харак-



теру праці в місцях ув'язнення; дотримання балансу між прагненням досягнути певний рівень виробництва та прибутку, з одного боку, та реабілітаційним ефектом праці в місцях позбавлення волі для ув'язнених – з іншого; праця – як осмислена та конструктивна діяльність, що дозволяє розвинути нові навички; необхідність попереднього розвитку базових навичок для роботи в тому чи іншому місці.

Освіта та підготовка. Докорінне переосмислення моделі «навчання персоналу пенітенціарних установ»; використання концепцій демілітаризації та реабілітації протягом навчання; модернізація навчальних програм відповідно до європейських стандартів; сучасні методи навчання.

ТОЧНІСТЬ МОНІТОРИНГУ ТА ЗВІТУВАННЯ ЩОДО РЕЗУЛЬТАТІВ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ СТРАТЕГІЇ І ПЛАНУ ДІЙ

Інструмент моніторингу

Інструмент моніторингу (ІМ) надає дуже точну, але обмежену інформацію про хід реалізації Плану дій. Після проведення консультацій з міжнародними консультантами, було визначено кроки до забезпечення досягнення кожного результату і розроблено коефіцієнт їхнього виконання. Наприклад, рівень досягнення результату «перегляд нормативно-правової бази щодо внутрішньої та зовнішньої комунікації» становить 20% від загальної кількості заходів, необхідних для розробки комунікаційної політики.

Підготовкою інформації про інструмент моніторингу займається Директорат стратегічного планування та європейської інтеграції Міністерства юстиції. Інформацію отримують з внутрішніх джерел у Міністерстві відповідно до тем, які зазначені в стовпчику Плану дій «заходи».

План дій містить більше 70 окремих питань, пов'язаних виключно з реформуванням пенітенціарної системи. Це дуже велика кількість. ІМ групує їх відповідно до 28 «результатів», зазначених у Плані дій. Але в деяких випадках один такий результат містить кілька окремих питань або завдань. Таким чином, Захід 4 є частиною групи заходів у галузі етичних стандартів. Але він вимагає наявності «онлайн-системи подання скарг на дії співробітників пенітенціарних установ», а також проведення «інформаційних кампаній серед ув'язнених про їхні права подавати скарги на жорстоке поводження». Таким чином, в межах одного заходу поєднані досить чіткі та амбітні завдання, що ускладнює точність моніторингу.

За результатами оцінювання ІМ можна вважати, що ІМ надає достатньо точну інформацію. Наводиться детальний опис відповідного законодавства та нормативних актів, які були розроблені або прийняті. Також надаються коментарі описового характеру про заходи, вжиті для досягнення вказаного прогресу. На жаль, ІМ доступний лише українською мовою. Консультанти, які не володіють мовою, повинні послуговуватися машинним перекладом для розуміння зазначеної інформації.

ІМ визначив різні дії або кроки, необхідні для досягнення кожного «заходу». За кожен дію присуджується номінальний бал. Після виконання всіх дій можна отримати 100%. Визначення прогресу у виконанні кожної окремої дії в межах одного заходу у відсотках видається цілком обґрунтованим. Тим не менше, відсутні спроби порівняти питомих значення або складність різних заходів. Таким чином, завершення дуже непростого і

амбіційного заходу «розробка програм цільових занять поза межами камери для кожної категорії ув'язнених» дає ті ж 100%, що і оновлення кодексу етики.

Основним обмеженням ІМ є те, що він стосується лише заходів (тобто виконаних дій) і не фіксує досягнення (тобто результати або вплив) цих дій. Таким чином, вимога забезпечити «проходження всім персоналом відповідної підготовки за новою навчальною програмою», вважається повністю виконаною, оскільки був розроблений і презентований спеціалізований курс, незважаючи на те, що, згідно з нашими запитами, не всі ще мали можливість пройти таку підготовку. Існує тенденція екстраполювати один (навіть успішний) захід на всю систему: наприклад, експериментальні пілотні програми із запровадження динамічної моделі безпеки вважаються досягненням всієї системи.

Фінансова інформація щодо витрат запропонованих або узгоджених змін. Це свідчить про недосконалість фінансового планування на державному рівні. Проте Мін'юст нещодавно погодився розробити систему фінансового моніторингу служби судових розпорядників і це може започаткувати більш ефективний контроль над ресурсами.

Загальна точність моніторингу з використанням ІМ становить 70%.

Паспорт реформ

План дій, що пропонує широкий спектр запланованих змін, був доповнений паспортом реформи пенітенціарної системи (Паспорт реформи), затвердженим у березні 2018 року Колегією Міністерства юстиції України. Документ був розроблений протягом модерованої сесії українськими експертами, відповідальними за імплементацію реформи і у порівнянні з ІМ справляв враження, що до його розробки були залучені національні партнери з департаменту пробації та пенітенціарної служби. За підтримки міжнародних організацій (EDGE, Канада; Проектний офіс Міністерства юстиції, Консультативна місія Європейського Союзу в Україні (КМЕС), РЄ, Міжнародний Комітет Червоного Хреста), в основу паспортного документа було покладено принципи управління, орієнтовані на досягнення конкретних результатів. Загальна мета полягала в тому, щоб пенітенціарна система забезпечувала підвищення рівня громадської безпеки, сприяючи ресоціалізації осіб, які знаходяться у конфлікті з законом. Визначено чотири стратегічні цілі:

- I. створення системи реінтеграції;
- II. забезпечення дотримання прав людини;
- III. створення безпечних умов для ув'язнених і персоналу;
- IV. посилення інституційної спроможності пенітенціарної системи.

Для доповнення Паспорту реформ була розроблена система забезпечення ефективності з річними показниками. Зі сторони департаменту пробації були призначені особи, відповідальні за моніторинг реформ, проте чіткого розподілу обов'язків з боку представників пенітенціарних установ не відбулося. У щоквартальних обговореннях досягнутих успіхів з реалізації цілей паспорту реформ активну участь брав заступник міністра.

Окремим напрямком вдосконалення паспортів наступного покоління буде робота над уникненням множинності показників. Залишаться лише найголовніші з них.

Врахувавши всі позитивні моменти, команда з оцінювання ІМ хотіла б поділитися деякими спостереженнями щодо аспектів, які можна покращити в майбутньому.

Перше спостереження: Вихідні умови

Більшості стратегічних і операційних цілей бракує вихідних умов. Це ставить під загрозу достовірність прогнозів на кожен наступний рік реалізації. Паспорт реформи є першим у своєму роді, а отже, можуть виникати проблеми з визначенням відповідної



точки. Це вже було визнано. Але, водночас, коли джерела інформації, що підтверджують певні досягнення в процесі реалізації завдань, посилаються на «адміністративні дані» або «аналіз адміністративних даних», таке формулювання ставить під сумнів існування згаданих даних. Дефіцит інформації, вимірюваних даних, статистичних даних в межах пенітенціарної системи був відчутним фактором протягом усього процесу оцінювання і проілюстрував наявні проблеми, пов'язані зі збором і зберіганням даних.

Друге спостереження: Індикатори

Команда з оцінювання ІМ поставила під сумнів формулювання деяких індикаторів. Наприклад, на найвищому рівні досягнення мети «пенітенціарна система забезпечує підвищення рівня громадської безпеки, сприяючи ресоціалізації осіб, які знаходяться у конфлікті з законом», критерієм, за допомогою якого вимірюється ступінь реалізації, є «% злісних порушників установленого порядку відбування покарання від загальної кількості ув'язнених». Причинно-наслідковий зв'язок між зменшенням кількості злісних порушників установленого порядку відбування покарання і підвищенням рівня громадської безпеки відсутній. Таке зменшення може сприяти, а може й не сприяти досягненню загальної мети. Крім того, термін «злісний порушник установленого порядку відбування покарання» є радянським і, безумовно, повинен бути замінений на більш сучасне визначення, що використовується в новій концепції управління пенітенціарними установами і пов'язане з Інструментом оцінки ризиків і потреб.

Третє спостереження: Скорочення кількості цілей

Паспорт реформи вказує на те, що у випадках, коли завдання здаються надто складними, або, говорячи відверто, відкидаються системою на ідеологічному рівні – їхнє формулювання змінюють. Концепція динамічної моделі безпеки є яскравим прикладом. Для досягнення безпечного середовища у місцях позбавлення волі (Стратегічна мета 3) було визначено три операційні цілі (3.1 Забезпечення динамічної безпеки; 3.2 Забезпечення процедурної безпеки; 3.3 Забезпечення фізичної безпеки). Формулювання Операційного завдання 3.1.1, яке спочатку передбачало покращення навичок в галузі динамічної безпеки, наразі розширює завдання до «підвищення кваліфікації персоналу в нових умовах забезпечення динамічної, процедурної і фізичної безпеки».

Четверте спостереження: Нереалістичні завдання

Паспорт реформи використовує подекуди нереалістичні прогнози щодо досягнення цілей.

Приклад: Операційна ціль 2.1.2

Перехід від колективних до індивідуальних форм ув'язнення. Цілі на 2018 і 2019 роки відсутні або дорівнюють нулю. Проте, ДКВСУ сподівається, що вже в 2020 році 50% ув'язнених відбуватимуть покарання в окремих камерах.

П'яте спостереження:

Відсутність можливості залишати коментарі

Якщо порівняти Паспорт реформи та Інструмент моніторингу, то першому бракує дуже корисного стовпчика (або аналогічного рішення з точки зору дизайну документу) для коментарів або пояснень: чому зазначений показник становить 20% або 0,5%? Немає доказів на підтвердження цих даних, які допомогли б зрозуміти рівень прогресу.

Шосте спостереження: Штучні показники прогресу

Схоже на те, що деякі операційні цілі отримали завищені показники питомої ваги в межах загального прогресу.

Наприклад: «Операційна ціль 3.1. Забезпечення динамічної безпеки знижує ризик поганого поведіння у в'язниці – 56,60%». Цей відсоток не відповідає реальному стану справ, який спостерігала команда з оцінювання ІМ у місцях позбавлення волі, а також інформації, отриманій від осіб, з якими проводилися інтерв'ю під час оцінювання.

Показники імплементації реформи пенітенціарної системи, зазначені в «Паспорті реформи», виглядають таким чином:

- I. створення системи реінтеграції – 64,98% (з урахуванням служби пробації), а також надання допомоги та підтримки у місцях позбавлення волі для зміни поведінки – **67,14%**
- II. забезпечення дотримання прав людини – **47,06%**
- III. створення безпечних умов для ув'язнених і персоналу – **57,68%**
- IV. посилення інституційної спроможності пенітенціарної системи – **44,87%**

На думку команди, яка проводила оцінювання, показники значною мірою суперечать інформації та даним, отриманим у процесі оцінювання ІМ від опитаних осіб, а також їхнім власним спостереженням.

Загалом можна вважати, що точність моніторингу імплементації пенітенціарної реформи у частині, що стосується місць позбавлення волі, відповідно до Паспорту реформи становить 50%.



ДОСЯГНЕННЯ ВІДПОВІДНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ ПЛАНУ ДІЙ І СТРАТЕГІЇ

Вступ

Реформування пенітенціарної служби в Україні, так як і в інших країнах, є надзвичайно складним завданням. Цей інститут змушений функціонувати в непридатних приміщеннях, повинен постійно бути готовим до складної взаємодії з в'язнями, які є потенційно схильними до насильства і не йдуть на співпрацю, а його бюджет занижений для того, щоб постійно залучати та утримувати фахових керівників та наглядачів. Проблема реформування пенітенціарної системи зазвичай не отримує особливої підтримки громадськості, а політики схильні згадувати про неї лише тоді, коли лунає критика з боку міжнародних правозахисних організацій.

Тому дуже приємно відзначити, що протягом останніх років Міністерство юстиції України доклало серйозних зусиль з розвитку програми реформ, викладеної спочатку в Стратегії. Ці зусилля були підкріплені процесом, який врешті-решт призвів до розробки так званого Паспорту реформи, що надав двом основним службам поведження з правопорушниками – системі виправних колоній та службі пробації – чітке розуміння мети та плани розбудови адміністративних структур, які могли б забезпечити її досягнення.

За результатами цього оцінювання експертна команда з оцінювання може зробити висновок, що деякі невеликі позитивні зміни вже відбулися. Також стало зрозуміло, яких саме нагальних змін, що мали би відбутися, наразі не досягнуто. Залишається лише сподіватися на те, що новий уряд продовжить цю роботу з імплементації реформи.

Метод моніторингу

Інструмент моніторингу, яким опікується Міністерство юстиції, є офіційним звітом про успіхи в процесі реалізації Плану дій. Слід зазначити, що ІМ фіксує дії, яких було вжито (тобто «заходи»). З іншого боку, у цьому розділі Проміжного оцінювання необхідно прокоментувати результати цих дій. Задля цього команда з оцінювання підсумувала результати спеціальних консультацій та зустрічей, а також виходила з власних знань про галузь.

Розділ 11 Плану дій містить три «напрямки», що охоплюють організаційне управління; забезпечення безпеки та надання послуг для ув'язнених. Ці напрямки включають в себе такі сім «дій», аналізу яких присвячена ця частина звіту:

- 1.1 ОРГАНІЗАЦІЙНЕ УПРАВЛІННЯ (дослівно «розробка та використання на практиці сучасних підходів до управління пенітенціарною системою»)
- 1.2 ЕТИЧНІ СТАНДАРТИ (дослівно «вдосконалення етичних та дисциплінарних правил й механізмів внутрішнього контролю»)
- 2.1 ПОВОДЖЕННЯ З УВ'ЯЗНЕНИМИ (дослівно «впровадження індивідуалізованого підходу до відбування покарання, вжиття заходів для управління ризиками й збільшення безпеки в пенітенціарних установах»)
- 2.2 НЕНЕЛЕЖНЕ ПОВОДЖЕННЯ (дослівно «розробка механізмів боротьби і попередження неналежного поведження у пенітенціарних установах шляхом здійснення зовнішнього нагляду та незалежного моніторингу »)

- 3.1 УМОВИ ТРИМАННЯ (дослівно «подальше вирішення проблеми переповненості пенітенціарних установ, вдосконалення тюремної інфраструктури і залучення приватного сектору»)
- 3.2 ПОСЛУГИ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я (дослівно «вдосконалення охорони здоров'я в пенітенціарних установах»)
- 3.3 РЕАБІЛІТАЦІЯ (дослівно «вдосконалення соціальної, виховної та психологічної підтримки ув'язнених»)

Адміністрація пенітенціарної системи визначила невелику кількість «заходів», необхідних для виконання кожного з видів діяльності. У цій частині звіту йдеться про ступінь завершеності таких заходів згідно з висновками моніторингу Міністерства юстиції, а також зазначено висновки команди з оцінювання про їхній вплив на результати.

11.1.1: Організаційний менеджмент

Для аналізу було відібрано п'ять тем, які містяться в цьому напрямку діяльності (зі збереженням нумерації, що використовується в ІМ). Інші теми розглянуто більш стисло в кінці розділу.

1а. Реформи стратегічних напрямків

Очікувані результати: Перший результат, пов'язаний з пенітенціарними питаннями, який згадано в Плані дій, передбачає «перегляд і визначення стратегічних напрямків розвитку пенітенціарної служби». Ця стратегія повинна враховувати наслідки «розвитку служби пробації».

Основні висновки: Міністерство юстиції продемонструвало серйозний намір реформувати пенітенціарну політику:

Паспорт реформ, який було прийнято Міністерством юстиції 29 березня 2018 року, став набором структурних змін. Він об'єднав зусилля пенітенціарної служби і служби пробації з кінцевою метою «підвищення рівня громадської безпеки шляхом виправлення та ресоціалізації осіб, які знаходяться у конфлікті з законом». Було визначено 54 завдання для досягнення чотирьох основних цілей: (i) забезпечення реабілітації, (ii) дотримання гідних умов тримання в місцях позбавлення волі, (iii) забезпечення безпеки установ і (iv) надання ефективної організаційної підтримки. Уся стратегія була віддана під прямий контроль заступнику міністра, який прагнув запровадити у системі, що базувалася на методах військового управління, сучасні методи управління, що використовуються у бізнесі.

Одночасно проводилася розробка комплексного Закону України про пенітенціарну систему (№ 7337), який був зареєстрований у ВРУ в листопаді 2018 року¹¹.

Парламентський підкомітет з питань реформування пенітенціарної системи, діяльності органів виконання покарань та пробації, очолюваний депутатом Юрієм Мірошніченком та заступником Міністра юстиції Денисом Чернишовим, став майданчиком для обговорення і розробки нормативної бази в галузі тюремного ув'язнення і пробації¹².

Деякі результати помітні. Складається враження, що посадові особи на керівних посадах, почуваються комфортно, коли говорять про рух у напрямку реабілітації. Спостерігачі та партнери позитивно характеризують нинішні темпи реформування протягом

¹¹ Проте він не був прийнятий Верховною Радою України 8 скликання

¹² У Додатку II наведено перелік обговорених, розроблених, зареєстрованих та прийнятих законопроектів



різних нарад. Міжнародні донори продовжують підтримувати цей напрямок. На сайті Мін'юсту з'являються короткі повідомлення.

На жаль, повідомлення про успіхи в реалізації реформи не завжди сприймаються належним чином. Прокурорів, співробітників НПМ та правозахисників необхідно перекоувати, а персонал пенітенціарних установ, у тому числі на керівних посадах, часто виступає проти задекларованих змін.



Коментарі про результат:

- Експерти з питань кримінального правосуддя КМЄС/РЄ : Парламентський підкомітет з питань реформування пенітенціарної системи, діяльності органів виконання покарань та пробації став важливим майданчиком обговорення та потужним механізмом для зміни відповідного законодавства.
- НУО: проголошена реформа виявилася виключно адміністративною і врешті-решт не покращила становище ув'язнених.
- НУО: Запит суспільства на реформування пенітенціарної системи відсутній. Цей запит також відсутній з боку персоналу пенітенціарних установ, якщо не брати до уваги вимогу покращити матеріальні умови і підвищити рівень оплати праці.

Рівень досягнення результату (висновок команди з оцінювання ІМ): 60%

1b. Реформи системи регіонального управління

Очікувані результати: План дій передбачає «забезпечення ширших повноважень та більшої незалежності від керівництва в системі управління як на загальновідомчому рівні, так і на рівні підрозділів».

Основні висновки: Задля досягнення цієї мети Міністерство юстиції створило нову регіональну структуру управління в травні 2016 року. Раніше існувало 26 регіональних пенітенціарних підрозділів, у кожній області України. З метою оптимізації була введена міжрегіональна модель і створено 6 міжрегіональних управлінь кримінально-ви-

конавчої служби та служби пробації з центрами у Львові (Західне), Одесі (Південне), Дніпрі (Південно-Східне), Харкові (Північно-Східне), Києві (Центральне) і Вінниці (Центрально-Західне).

Розширюючи регіони, але зберігаючи при цьому однакову кількість рівнів ієрархії, структура управління неминуче стала більш лінійною. Однак з огляду на той факт, що Міністерство юстиції призначило заступника Міністра відповідальним за пенітенціарну систему, був запроваджений інший рівень прийняття рішень.

Коментарі про результат:

Протягом оцінювання ІМ не було встановлено інформації про наслідки цієї структурної зміни, але явно критичних зауважень теж не було помічено. Ця тема не була включена до ІМ. Можливим результатом могло б бути встановлення більш горизонтального типу комунікації між начальниками виправних колоній, ослаблення зв'язку з обласними та місцевими органами влади, скорочення кількості персоналу, певна економія коштів або підвищення досвіду на регіональному рівні.

- Національний експерт з питань кримінального правосуддя: бюрократія не стала лінійною, навпаки, вона стала ще більш заплутаною.
- НУО: З точки зору фінансування це була оптимізація. Зекономлені кошти планувалося витратити на персонал. Цього не сталося.
- НУО: На тактичному рівні значних результатів досягнуто не було, але ці зміни можуть закласти підвалини стратегічного успіху.

Рівень досягнення результату (висновок команди з оцінювання ІМ): 50%

1с. Подальша демілітаризація

Очікуваний результат: План дій містить чітку вимогу «подальшої демілітаризації пенітенціарної служби».

Основні висновки: Керівництво Міністерства юстиції намагалося вирішити цю проблему протягом багатьох років, але прогрес був надзвичайно повільним. Вважається, що армійський спосіб мислення персоналу і керівництва, успадкований з радянських часів, стоїть на заваді мети Стратегії запровадити «індивідуалізований, заснований на європейських емпіричних доказах підхід до реабілітації та ресоціалізації».

Перші практичні спроби демілітаризації персоналу зазнали суттєвої протидії. Насправді ж, незважаючи на побоювання, переважна більшість персоналу ДКВСУ і Служби пробації не була демілітаризована. На практиці лише медичний персонал пенітенціарних установ пройшов процес демілітаризації.

Є кілька глибоких причин подібного спротиву. У фінансовому аспекті демілітаризація могла спричинити повну втрату соціального пакету, який раніше вже зазнавав скорочень. До 1998 року, коли адміністрація пенітенціарної системи перестала бути структурною частиною Міністерства внутрішніх справ, персонал місць позбавлення волі отримував такий самий соціальний пакет, як і працівники інших правоохоронних органів. Однак втрата зв'язку з Міністерством внутрішніх справ погіршила матеріальне забезпечення персоналу, що по-різному вплинуло на різні категорії персоналу.

Уніформа є символом влади і, на думку тюремного персоналу, інструментом забезпечення дисципліни ув'язнених. Вони щиро пишаються тим військовим духом, який панує в пенітенціарних установах. Також військову кар'єру асоціюють з перспективою



отримання вищих звань, у той час як можливості професійного зростання в цивільному контексті залишаються непевними. Скептично налаштовані працівники пенітенціарної служби стверджують, що військова дисципліна необхідна для контролю над ув'язненими, а також над великою кількістю низькооплачуваних працівників, які мають обмежені мотиваційні можливості для того, щоб діяти за власною ініціативою.

У 2018 році з'явилася можливість провести демілітаризацію в межах комплексної реформи системи охорони здоров'я. Коли лікарів та медичних сестер вивели з підпорядкування місцевим управлінням пенітенціарної системи та інтегрували до об'єднаної центральної структури охорони здоров'я в пенітенціарних установах, вони втратили свій статус атестованих співробітників. Незважаючи на супутнє збільшення заробітної плати на 50%, скарги на втрату статусу і соціального пакету підживлюють занепокоєння і спротив інших співробітників, які очікують аналогічних змін.

Тема демілітаризації не розглядається напевно в жодному законопроекті, які було запропоновано протягом останнього часу. За словами колишнього лікаря однієї пенітенціарної установи, щоразу в подібних ситуаціях міркування з точки зору управління і контролю мають пріоритет над людськими потребами і добробутом ув'язнених.

Коментарі про результат:

- Експерт з питань кримінального правосуддя: особи, відповідальні за прийняття рішень у межах реформи, не запропонували персоналу відповідної формули, яка би його стимулювала.
- Працівники пенітенціарної установи: наразі не існує соціального пакету, який ми мали в часи підпорядкування МВС. Він включав санаторне обслуговування, надання медичних послуг, путівки для дітей на літній відпочинок, лікування в госпіталях.
- Персонал, що пройшов процедуру демілітаризації, не може перейти на посаду аналогічного рівня в інших державних установах, де працюють військовослужбовці у формі.
- Охоронець виправної колонії: Внаслідок втрати військового звання і форми зменшиться моя пенсія, а я сам вже не матиму такої поваги, як зараз.
- Правозахисник: Можна змінити форму, а от військовий тип мислення залишатиметься й надалі.

Рівень досягнення результату (висновок команди з оцінювання ІМ): 10%

2. Навчання персоналу

Очікувані результати: План дій передбачає значне підвищення якості навчання персоналу. Найважливіше: «навчальні інститути забезпечують проходження всім персоналом відповідної підготовки за новою навчальною програмою». Навчальні предмети включатимуть стандарти в галузі дотримання прав людини, етичні правила і дисциплінарні вимоги, інформаційні технології тощо.

Основні висновки: Один коледж у Білій Церкві, який у 2017 році став навчальним центром ДКВСУ, відреагував на ці зміни позитивно. Було розроблено нові навчальні плани, педагогів навчили з ними працювати і розпочалося навчання. Починаючи з 2015 року, безпосереднім керівникам та наглядачам викладають такі модулі:

1. Сучасні методи управління пенітенціарною системою



2. Профілактика ВІЛ/СНІД
3. Боротьба з корупцією
4. Гендерні питання
5. Навчання ув'язнених новим навичкам
6. Права людини
7. Динамічна безпека

Було змінено не лише навчальні матеріали, але й стиль навчання. Задля досягнення більшої інтерактивності було вирішено відійти від традиційного менторського та безпечного методу навчання. Розвиток навичок, необхідних для викладання курсів з реабілітації або методів на кшталт динамічної безпеки, вимагає іншого підходу до навчання. Персонал слід навчити думати самостійно, брати на себе відповідальність і взаємодіяти з ув'язненими.

У цьому контексті команда з оцінювання була особливо стурбована скороченням тривалості базового курсу підготовки персоналу, що здійснює нагляд (молодших інспекторів), з 60 до 30 днів. Якби аргументи не наводилися, але таке рішення суперечить іншим стратегічним вимогам, що стосуються запровадження комп'ютеризації адміністративної інформації або створення електронного реєстру. У той час як команда з оцінювання відзначила значний прогрес у Білій Церкві, інші навчальні заклади (такі як коледжі в Дніпродзержинську, Хмельницькому та Академія Державної пенітенціарної служби в Чернігові) продовжують використовувати застарілі методи, що базуються на військово-силових засадах.

Коментарі про результат:

- РЕ: Були розроблені та затверджені навчальні програми спеціалізованого курсу «Ефективна система управління пенітенціарною службою» та курсів з опанування соціальних і життєвих навичок.
- НУО: Навчання персоналу сучасним дисциплінам з управління пенітенціарною службою занадто сильно залежить від міжнародних організацій і не має широкої підтримки.
- НУО: Покращення системи психологічної освіти персоналу та підвищення якості соціальної роботи потребує співпраці численних організацій, що пропонують навчання.

Рівень досягнення результату (висновок команди з оцінювання ІМ): 50%

3. Комунікація

Очікувані результати: План дій передбачає «розробку, застосування та регулярний перегляд комплексної комунікаційної політики».

Основні висновки: Комунікація з громадськістю покращилася і все більше інформації потрапляє в ЗМІ. Заступник Міністра часто з'являвся на телебаченні для просування питання реабілітації як нової мети пенітенціарної реформи і зняв соціальне табу на обговорення теми ув'язнених та діяльності пенітенціарних установ. Він також розповідав про виклики, які постають перед системою, зокрема про недофінансування, проблеми утримання та найму персоналу, необхідність підвищення статусу професії. Велика кількість його інтерв'ю була присвячена новій концепції пробації, її змісту та впливу на пенітенціарну систему. Сприяння активній комунікації заступника Міністра надавав його прес-секретар.



Інші аспекти розвивалися повільніше. Веб-сайт ДКВСУ не зазнав значних змін з моменту початку реформи, а його застарілий інтерфейс і одноманітні офіційні новини продовжували висвітлювати візити представників центрального офісу в регіони, навчання загонів швидкого реагування, або ж візити керівників регіональних управлінь до пенітенціарних установ для інспекції. Там також були представлені міжнародні проекти, але, на жаль, бракувало творчого підходу. Було б добре розміщувати на сайті статистичні дані, фахові публікації та аналітичні матеріали. У той час, як деякі працівники ДКВСУ розміщують цікаву інформацію на особистих сторінках у соціальних мережах, варто розробити більш консолідований і стратегічний підхід до використання соціальних мереж.

Внутрішня комунікація базується на застарілих процедурах і потребує оновлення. План дій передбачає розробку комплексної комунікаційної політики, але в її межах необхідно дослідити відносну ефективність телебачення, соціальних мереж або газет.

Коментарі про результат: Міністерство юстиції наразі не розпочало процес збору даних щодо результатів цього напрямка діяльності. Коли ситуація зміниться, варто перевірити такі результати, заявлені у Плані дій:

- Посилення громадської підтримки реформи пенітенціарної системи;
- Краща поінформованість громадськості про наявну ситуацію;
- Активне збільшення присутності Міністерства юстиції в у соціальних мережах;
- Громадськість розуміє, яким чином можна надати допомогу;
- За останні 10 років покращилася комунікація між громадянським суспільством і пенітенціарною системою.

Рівень досягнення результату (висновок команди з оцінювання ІМ): 40%

Інші заходи реформи, зазначені в цьому розділі Плану дій, де було досягнуто певного (обмеженого) прогресу:

Система управління ефективністю: Протягом оцінювання не було знайдено прикладів структурованого управління продуктивністю. Його обмеженість була характерною рисою пенітенціарної служби протягом багатьох років. Таким чином, начальники колоній можуть призначати працівникам своїх установ щорічні премії в розмірі до 50% від заробітної плати, хоча ця практика стала настільки поширеною, що, як говорять, у разі відмови від неї можуть виникнути проблеми. Протягом оцінювання не було знайдено прикладів відповідності таких премій адекватним критеріям продуктивності.

Менш ієрархічна модель управління пенітенціарною системою: План дій передбачав застосування принципу більш горизонтальної організаційної структури управління пенітенціарною системою, у тому числі й на регіональному рівні. Міжнародний досвід свідчить про те, що організації працюють більш ефективно, коли їхні працівники, які працюють на місцях, відчувають відповідальність за свою роботу. Менш ієрархічні типи структури управління змушують персонал шукати кращий спосіб виконання завдань, не покладаючись виключно на керівництво. Високий рівень відтоку нових працівників (до 25%) може бути знижений, якщо вони отримуватимуть більше задоволення від роботи і відчуватимуть себе частиною команди, а не військового підрозділу.

Інформаційна система управління: Інформація передається між окремими пенітенціарними установами і штаб-квартирою переважно у вигляді паперових звітів про виконану роботу. У центральному офісі проводять деякі види аналізу даних, використовую-

чи базові комп'ютерні програми, але повноцінної Інформаційної системи управління не існує. Вартість повної реалізації такого проєкту оцінена в 20 млн грн.

Підбір фахівців: Набір працівників на вакансії психологів та соціальних працівників також не мав успіху. Діяльність таких фахівців стане вирішальною в процесі реформування пенітенціарних установ, і тому потрібно знову розпочинати пошуки. Збереження кадрів є такою ж проблемою у випадках, коли такі фахівці вважають, що система не цінує той внесок, який вони можуть зробити. Однією з негативних особливостей професії працівників, які займаються реабілітацією в українських в'язницях, є те, що вони змушені виходити за рамки своїх обов'язків, беручи участь в обшуках, нагляді тощо. Така практика зазвичай руйнує довіру і потенційний зв'язок з ув'язненими, наявність яких є абсолютно необхідними для виконання соціальними працівниками або психологами своїх прямих обов'язків.

Висновки команди з оцінювання: було досягнуто 40% результатів.

Потрібно віддати належне Міністерству юстиції за визначення загального вектору політики та адміністративну реорганізацію, що викладені в Паспорті реформи. Внаслідок цього вже було досягнуто деяких практичних результатів, передбачених Планом дій. Зазвичай часткові результати критикують до того часу, поки не буде визнано, що імплементація подібних реформ в інших країнах зазвичай потребувала набагато більше часу.

Оцінювання було проведено на дуже важливому етапі реформи. Законопроект про пенітенціарну службу (№ 7337), навіть попри всі недосконалі моменти, міг би закріпити більшість необхідних реформ у чинному законодавстві. На жаль, парламент попереднього скликання не зміг вирішити це питання. Наразі багато залежить від того, чи визначить нове керівництво Мін'юсту тюремну реформу як один зі своїх пріоритетів і чи працюватиме над зміною законопроекту, щоб він пройшов через парламент.

Короткострокові рекомендації:

- *Визначення основних цілей:* На законодавчому рівні необхідно визначити забезпечення охорони та реабілітації як основних цілей пенітенціарної системи.
- *Узгодження програм професійної підготовки:* Потрібно розробити національну стратегію професійної підготовки на основі необхідних компетенцій.

Середньострокові рекомендації:

- *Операційний контроль:* необхідно визначити завдання, ресурси та очікувані заходи для кожного операційного підрозділу.
- *Результативність:* потрібно розробити посадові інструкції та визначити основні/п'ять КПЕ для кожного працівника ДКВСУ.
- *Демілітаризація:* потрібно розробити комплексну стратегію переходу від військових методів організації пенітенціарної системи до запровадження концепцій лідерства.

11.1.2: Етичні стандарти

Для аналізу було відібрано три теми, які містяться в цьому напрямку діяльності (зі збереженням номерів, що використовуються в ІМ). Інші теми розглянуто більш стисло в кінці розділу.



1. Нові дисциплінарні правила

Очікувані результати: План дій закликає до «застосування у випадку порушення закону ... чітких і передбачуваних дисциплінарних правил..., застосування принципу пропорційності під час прийняття рішення щодо необхідності застосування покарання і визначення виду покарання».

Основні висновки: Проект Закону про Дисциплінарний статут пенітенціарної системи обговорювався на засіданні парламентського підкомітету та був зареєстрований у Верховній Раді України під номером 8083 від 01.03.2018 р. Поки ці правила не наберуть чинності у формі закону, діятиме Дисциплінарний статут Міністерства внутрішніх справ.

Підтримання дисципліни серед персоналу пенітенціарної системи є дуже делікатною темою. Існує ймовірність того, що в майбутньому персонал пенітенціарних установ працюватиме в рамках концепції динамічної моделі безпеки, що передбачатиме вищий рівень взаємодії з ув'язненими. Зважаючи на очевидні ризики, правильно розроблений дисциплінарний кодекс повинен заохочувати встановлення відповідних відносин і перешкоджати неналежному поведженню персоналу.

Згідно з інформаційною запискою відділу кадрів ДКВСУ, статистика дисциплінарних порушень виглядає таким чином:

Вид покарання	2018	2019 (перші 6 місяців)
Звільнення	178	73
Попередження про неналежне виконання посадових обов'язків	482	230
Сувора догана	921	488
Догана	2710	1336
Інші види покарань	1519	851

Коментарі про результат:

- Інструктор: Дисциплінарні правила розглядаються під час базового курсу підготовки.
- Експерт з питань кримінального правосуддя: Запропонований дисциплінарний статут майже не відрізняється від попереднього, що був розроблений для Міністерства внутрішніх справ.

Рівень досягнення результату (висновок команди з оцінювання ІМ): 40%

2. Оновлення Кодексу етики

Очікувані результати: План дій передбачає регулярне оновлення та коментування Кодексу етики для працівників пенітенціарної служби.

Основні висновки: Працівники, які представляють державу під час здійснення нагляду за ув'язненими, повинні поводити себе бездоганно, незважаючи на можливі провокації та спокуси. Затверджений Міністром юстиції в квітні 2017 року Кодекс етики та службової поведінки персоналу ДКВС України визначає чіткі вимоги до поведінки усіх осіб, які працюють в пенітенціарній службі.

Згаданий кодекс дотримується рекомендацій Ради Європи і запропонованого нею типового кодексту і містить високі моральні вимоги, які, можливо, відрізняються від реальних, до яких звикли працівники пенітенціарної системи. Наприклад, у ньому зазначено, що «людина, її життя і здоров'я є вищими морально-духовними цінностями» і є вимога до співробітників «ставитися нетерпимо до будь-яких дій, які ображають та принижують людську гідність, заподіюють біль і страждання, являють собою тортури, жорстокість, нелюдське поводження із засудженими, особами, взятими під варту, та громадянами». Під час базового курсу підготовки усі нові працівники повинні підписати заяву про те, що вони прочитали і зрозуміли цей документ. Під час навчання викладачі докладають зусиль для того, щоб екстраполювати положення кодексу на приклади з повсякденного життя, коли персонал стикається з викликами і спокусою піти на компроміс. Це може бути дискримінація ув'язненого за особистими або етнічними ознаками, можливість отримати хабар за те, що працівник не повідомить про незаконне користування мобільним телефоном або про неприйнятні відносини між співробітником і ув'язненим.

Обговорювати такий ціннісний документ, як кодекс етики, в організації загалом не прийнято: порушення питань етичності в межах системи асиметричної влади, яка панує в місцях позбавлення волі, неодмінно призведе до обговорення прискіпливої уваги міжнародних організацій до дотримання прав ув'язнених, тоді як соціальні, робочі та фінансові умови власне персоналу ігноруються. На жаль, відсутня концепція розуміння обов'язків тюремного персоналу як етичної служби в організації, що повністю орієнтована на захист прав ув'язнених, є недосконалою.

Інші стратегічні цілі, такі як впровадження динамічної моделі безпеки або реабілітаційного підходу, наразі вимагають і вимагатимуть надалі від співробітників більш активної взаємодії з окремими особами або групами ув'язнених, дотримуючись при цьому певних професійних меж. Значення такого Кодексу лише зростатиме.

Коментарі про результат:

- НУО: З етичної точки зору систему не було змінено і вона залишається елементом каральної культури радянського зразка.
- Зауваження персоналу колонії: Персонал колонії повністю вигорів морально; годі й чекати від нього бездоганного дотримання норм моралі.
- НУО: Дослідження якості життя у місцях позбавлення волі, проведене НУО за підтримки РЄ у 2017 р.: «Персонал ставиться до нас немов до бруду. Ми для них ніхто. Але нас позбавляли свободи, а не наших прав. Ми боїмося адміністрації».

Рівень досягнення результату (висновок команди з оцінювання ІМ): 40%

6. Внутрішня інспекція

Очікувані результати: План дій передбачає повноцінне налагодження служби внутрішньої інспекції. Інспектори «матимуть належний рівень незалежності в рамках пенітенціарної системи», «існуватиме відповідальність за невиконання своїх повноважень, ухилення від належного реагування на можливі або фактичні правопорушення» і «застосовуватимуться антикорупційні заходи в межах Державної кримінально-виконавчої служби».

Основні висновки:

Якщо посадова особа, яка несе безпосередню відповідальність за загальне функціонування пенітенціарної служби, не має постійного джерела точної інформації, засно-



ваної на фактах, яка дозволить зрозуміти закономірності і проблеми в системі з метою їх подальшого виправлення, такі факти неодмінно з'являться в критичних звітах КЗК або в справах, програних в Європейському суді з прав людини (ЄСПЛ). Базова система управління повинна надавати необхідну інформацію про якість обслуговування, але практика свідчить про те, що керівники можуть перешкоджати повідомленню неприємних фактів.

Хоча рекомендації про створення Пенітенціарної інспекції були надані Радою Європи ще в 1996 році, помітного прогресу вдалося досягнути лише в 2016 році, коли Міністерство юстиції створило підрозділ інспекцій з дотримання прав людини, який у 2017 році було перетворено на Управління пенітенціарних інспекцій. Це нововведення вже доводить свою ефективність та надійність на основі дослідження чотирьох параметрів створення здорової атмосфери в пенітенціарних установах: забезпечення безпеки та захисту засуджених і персоналу, повага до людської гідності, конструктивна діяльність ув'язнених, підготовка до звільнення. Наразі для оцінювання роботи пенітенціарних установ і слідчих ізоляторів використовуються одинадцять стандартів, розроблених національними експертами за підтримки Ради Європи. Керівники регіональних підрозділів та начальники пенітенціарних установ мають вжити заходів для подолання проблем, виявлених протягом перевірок. Для перевірки таких заходів проводяться контрольні візити.

У 2017 році інспектори відвідали 25 пенітенціарних установ і місць тримання під вартою; 32 в 2018 році і 22 – у першій половині 2019 року. Звіт за результатами кожної з цих перевірок було надано заступнику Міністра юстиції і в разі необхідності поширено далі. Інспекції зосереджуються на процедурних питаннях (наприклад, чи проводиться обшук в камері належним чином, чи дотримуються вимоги режиму), а також таких результатах, як освітні досягнення ув'язнених або скорочення числа нападів на персонал. Типовий візит проводиться щонайменше двома інспекторами і триває цілий тиждень. Наявність обмеженої кількості інспекторів означає, що за умови дотримання такої частоти інспекцій кожну пенітенціарну установу відвідують в середньому раз на п'ять років. Цього навряд чи достатньо. Для забезпечення прозорості перевірок також залучають засоби масової інформації. Крім того, був підписаний Меморандум про взаєморозуміння за участі ОГС «Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів».

Коментарі про результат:

- Інспектори: Ми не хочемо виконувати виключно каральну функцію; ми хотіли б бути «критичним другом» наших колег.
- Голова управління: Для кращого розуміння системних проблем, ми проаналізували 74 справи, програних Україною в ЄСПЛ.
- НУО: Наразі проводяться спільні інспекційні візити з НУО.

Рівень досягнення результату (висновок команди з оцінювання ІМ): 70%

Інші заходи реформи, зазначені в цьому розділі Плану дій, де було досягнуто обмеженого прогресу:

4. Скарги ув'язнених: Це важлива, але водночас делікатна тема. Принципи дотримання прав людини вимагають, щоб ув'язнені мали можливість звертатися зі скаргами до адміністрації, якщо з ними погано поводитися. Така система повинна бути простою і відповідати звичайним стандартам конфіденційності. Сумлінний персонал непокоїть-

ся, що ув'язнені зловживатимуть системою і погрожуватимуть скаргами, щоб домогтися особливого статусу. З іншого боку, працівники, які порушили правила, не хотітимуть, щоб їхні жертви мали можливість подати скаргу. Наразі інструкції про те, як подати скаргу, розміщуються на деяких дошках оголошень, але загальна поінформованість серед ув'язнених є достатньо обмеженою. Офіс НПМ у Лук'янівському СІЗО ініціював можливість подання онлайн-скарги в тестовому режимі.

У дослідженні «В'язниця очима в'язня», проведеному НУО «Експертний центр з прав людини» і профінансованому РЄ, 2017 р. Зазначено наступне: майже 75% опитаних не мають жодного уявлення про те, де і яким чином вони могли б поскаржитися, якби з ними трапилося щось несправедливе. Поряд із цим більшість опитаних заявили, що писати скарги марно, тому що вони завжди залишалися без відповіді або ж ніколи не виходили за межі закладу; 97% опитаних сказали, що ніколи не скаржилися на поведінку інших ув'язнених. Під час інтерв'ю вони пояснили це тим, що ув'язнені вирішували всі конфлікти між собою самостійно, і участь адміністрації не віталася.¹³

5. Публічний доступ до інформації про дисциплінарні порушення: Наразі статистика дисциплінарних порушень ведеться ДКВСУ і відсутня у відкритому доступі. Кілька працівників пенітенціарних установ публікували на своїх сторінках у Facebook фотографії співробітників, які порушували дисципліну, наприклад, займалися «контрабандою» наркотиків або телефонів. Такі неофіційні заходи можуть стримувати інших від подібної поведінки. Команді з оцінювання також повідомили, що два чиновника ДКВС ймовірно будуть ув'язнені за грубі порушення, вчинені під час виконання службових обов'язків.

Висновки команди з оцінювання ІМ: було досягнуто 30% результатів.

Уряд України оголосив про свій намір працювати над усуненням аморальної або незаконної поведінки в пенітенціарних установах. Група ініціатив у цій галузі, що містяться в Плані дій, становлять спробу підвищити репутацію служби, діяльність якої була заплямована чутками і деякими фактами (у тому числі випадками, що розглядалися в ЄСПЛ) про корупцію, залякування, насильство та інші неприпустимі дії.

Наразі запропоновані дії, можливо, не мали практичного впливу на зазначені проблеми. Саме тому рівень досягнення становить не більше 30%. Однак прийняття Кодексу етики, розгляд Дисциплінарного статуту і створення Управління пенітенціарних інспекцій закладають основи нової моралі. Команда з оцінювання припускає, що нормативна база буде покращена протягом наступного скликання ВРУ і буде створено сприятливе середовище для подолання закорінених етичних і дисциплінарних проблем. Але для досягнення реального прогресу важливо, щоб вище керівництво сектору правосуддя публічно підтримувало таку політику. У разі потреби вони повинні санкціонувати відповідні заходи навіть тоді, коли в причетності до скоєння правопорушень підозрюються вищі посадові особи.

Короткострокові рекомендації:

- *Етичне керівництво:* Міністр юстиції повинен чітко артикулювати політику абсолютної нетерпимості до зловживань і вживати заходів у кожному випадку, про який повідомляють офіційні органи моніторингу.
- *Ефективні інспекції:* статус, автономність і функції Управління пенітенціарних інспекцій Міністерства юстиції та інших контролюючих органів повинні бути закріплені на законодавчому рівні.

¹³ <http://ecpl.com.ua/wp-content/uploads/2017/11/PRISON-THROUGH-THE-EYES-OF-PRISONERS.pdf>



- *Залучення зовнішніх радників:* ДКВСУ повинна організувати дискусію за участі всіх зацікавлених сторін, включаючи ОГС, про те, як можна покращити механізми моніторингу та інспекцій для боротьби з порушеннями прав людини в пенітенціарних установах.

Середньострокові рекомендації:

- *Прозорість:* необхідно досліджувати нові методи, за допомогою яких ув'язнені зможуть подавати обґрунтовані скарги, а громадськість – дізнаватися результати.
- *Обмін корисними практиками і досвідом:* повинна існувати група спеціально підготовлених наставників і тренерів, які могли б допомагати найбільш проблемним пенітенціарним установам.
- *Ефективність персоналу:* стратегії найму і підготовки персоналу повинні враховувати такі етичні питання як дотримання стандартів поведінки, запровадження динамічної моделі безпеки і життя заходів з реабілітації.

11.2.1: Поводження з ув'язненими

Для аналізу було відібрано чотири теми, які містяться в цьому напрямку діяльності (зі збереженням номерів, що використовуються в ІМ). Інші теми розглянуто більш стисло в кінці розділу.

1. Індивідуальний підхід до відбування покарання

Очікувані результати: План дій передбачає використання «прогресивної моделі системи відбування покарань» а також функціонування «ДКВС і служби пробації, які мають повноваження оцінювати, класифікувати і розподіляти ув'язнених».

Основні висновки: Пенітенціарні установи в Україні мають різні рівні внутрішнього контролю і зовнішньої безпеки. Окремим ув'язненим було б доцільно призначати найнижчий рівень контролю і безпеки відповідно до ризиків, які вони створюють. Зазвичай поведінка ув'язненого стає більш відповідальною з плином часу. Переміщення особи, яка відбуває покарання, у середовище з полегшеними умовами тримання може вважатися винагородою за участь у програмах трудової реабілітації, а також способом заощадити непотрібні витрати. Іноді цього можна досягнути, переміщуючи ув'язнених у різні підрозділи в межах однієї колонії. В іншому випадку це може означати переведення до іншої пенітенціарної установи.

За даними Міністерства юстиції, наразі реалізовано 50% необхідних заходів. Ведення індивідуального плану (програми) роботи з засудженими регулюється наказом Мін'юсту¹⁴. Після візиту до колонії №35 в м. Біла Церква команда з оцінювання може підтвердити, що протягом перших двох тижнів проводиться визначення рівня контролю, який буде застосовано до ув'язненого. У такий спосіб можна зрозуміти, в якій частині колонії краще тримати цю людину.

Складнішою є процедура розробки індивідуального плану відбування покарання, що нерозривно пов'язана з проведенням оцінювання, аналізом ризиків та потреб, наявністю базового набору інструментів для реабілітації, а також із визначенням того, як професійні соціальні працівники та психологи можуть застосувати цей набір, враховуючи криміногенні ризики і потреби ув'язненого. Зрештою, яким чином можна забезпечити застосування прогресивної моделі відбування покарання за допомогою регулярних обговорень з ув'язненим і періодичного коригування його індивідуального плану.

Одна дуже прогресивна зміна полягає в тому, що відтепер особи, які відбувають довічне покарання, можуть жити в загальних приміщеннях та спілкуватися з іншими ув'язненими.

Коментарі про результат:

- ДКВСУ: 3 жовтня 2019 року до виправної колонії № 56 в Ромнах будуть переведе-

¹⁴ Наказ Міністерства юстиції України від 04.11.2013 р. № 2300/5 «Про організацію соціально-виховної та психологічної роботи із засудженими», зареєстрований у Міністерстві юстиції України 4 листопада 2013 року під № 1863/24395.

ні троє ув'язнених, які зможуть жити разом. Таким чином, для них буде припинено відбування покарання в окремих камерах .

- РЄ: Основні компоненти плану відбування покарання в сучасному його значенні наразі відсутні. Потрібно розробити концепцію, враховуючи досвід служби пробації та адаптуючи наявні інструменти до умов позбавлення волі.

Рівень досягнення результату (висновок команди з оцінювання ІМ): 40%

2. Директиви/методичні рекомендації щодо призначення покарань

Очікувані результати: План дій передбачає «впровадження директиви щодо призначення покарань із чіткими цілями та межами покарань, які може запросити прокуратура залежно від вчиненого злочину та профілю порушника».

Основні висновки: Основна мета директив щодо призначення покарань полягає в тому, щоб спонукати суддів до розгляду різних аспектів винуватості правопорушника перед тим, як винести відповідний вирок. Вони можуть включати ступінь заподіяної шкоди, вік злочинця, попередні судимості і ставлення до злочину. Вважають, що довші строки ув'язнення не впливають на зменшення рівня злочинності, адже більшість правопорушень має випадковий характер. Натомість вони зменшують вірогідність того, що злочинець досягне успіху після звільнення. Строки позбавлення волі, які встановлюються українськими судами, зазвичай вищі за строки, присуджені за скоєння аналогічних злочинів в європейських країнах. Зазвичай реформа системи призначення покарань (наприклад, нещодавній випадок в Латвії) передбачає підвищення можливостей застосування заходів громадського впливу за більш широке коло злочинів (включаючи збільшення кількості порушень, які караються присудженням громадських робіт) і зниження рівня мінімальних і максимальних санкцій за низку злочинів (особливо майнових, які не становлять загрозу життю та не спричинили тілесні ушкодження).¹⁵

На даному етапі стосовно цієї частини Плану дій не було досягнуто значних успіхів. Мін'юст дійсно сподівався розпочати обговорення цієї теми, але прокурори, здається, вважають, що вони можуть знайти всі необхідні вказівки в Кримінальному кодексі та Кримінальному процесуальному кодексі. До цих кодексів періодично вносять зміни, і, як стало відомо команді з оцінювання, наразі проводиться попередня робота з підготовки нового кримінального кодексу.

Коментарі про результат:

- Суддя Верховного Суду: міжвідомча робоча група повинна розробити директиви щодо призначення покарань.
- РЄ: вже давно визріла потреба у розробці директив щодо призначення покарань.

Рівень досягнення результату (висновок команди з оцінювання): 0%

3. Індивідуальне оцінювання

Очікувані результати: План дій передбачає розробку «методів оцінки ризиків та потреб в'язнів» і «регулярний перегляд та оновлення інструментів оцінювання».

Основні висновки: За сприяння Уряду Канади був розроблений інструмент оцінки ри-

¹⁵ https://1drv.ms/b/s!AnYEuSnrG5dlhGEG8z_MEFfM2jkW



зиків і потреб неповнолітніх ув'язнених, а в 2018¹⁶ році були прийняті нормативні акти, що дозволяють випробувати його в окремих пенітенціарних установах. Теоретично це має допомагати персоналу підбирати найкращі курси реабілітації для ув'язнених.

Отриманий масив даних можна згодом використовувати для з'ясування найбільш розповсюджених проблем, пов'язаних зі звільненням, а також для забезпечення того, щоб «регулярний перегляд» відбувався заздалегідь для нівелювання таких проблем. Це набагато складніше завдання, оскільки воно вимагає надання приміщень та інструкторів для розвитку в ув'язненого поглядів та навичок, необхідних для подолання прогнозованих ризиків.

Набір курсів з опанування соціальних навичок був розроблений психологами, які діють у пенітенціарних установах, за підтримки Ради Європи. Це допоможе ув'язненим подолати проблеми, які швидше за все чекатимуть на них після звільнення. Крім того, за підтримки програми EU-ACT та інших програм донорської підтримки було розроблено низку програм реабілітації осіб з наркотичною залежністю, а також програм спеціальної допомоги ув'язненим особам, які мають психічні розлади та розлади поведінки у зв'язку з використанням психотропних препаратів.

На жаль, виділене фінансування не відповідає глибині задумів, покладених в основу цієї роботи. Оцінювання і курси реабілітації застосовуються лише в кількох експериментальних установах і поки не є доступними для всієї системи.

Коментарі про результат

- Відділ реабілітації ДКВСУ: Підвищення статусу соціальних працівників і психологів, які працюють в пенітенціарній системі, і забезпечення їх необхідними інструментами і методами стоїть на порядку денному.
- РЄ: Навчання персоналу і розробка програм надмірно залежать від міжнародних проєктів; основний фактор – дефіцит бюджету.
- Дослідження якості життя у місцях позбавлення волі, проведене РЄ у 2017 р.: Результати дослідження показали, що майже у 29% опитаних не було жодного індивідуального сеансу з психологом, й у майже 70% жодного групового. «Окрім тестів нічого не було, не було оцінювання, зі мною це обговорювали».¹⁷
- НУО: Система приховує реальну ситуацію, симулюючи реабілітаційну роботу у виправних колоніях. Лише погляньте на щоденники ув'язнених, так званий інструмент індивідуалізації. Методологія диференційованого впливу – міф.

Рівень досягнення результату (висновок команди з оцінювання ІМ): 40%

4. Модель динамічної безпеки

Очікувані результати: План дій передбачає введення моделі динамічної безпеки; заплановано провести перерозподіл персоналу і відмовитися від 24-годинних змін.

Основні висновки: Модель динамічної безпеки досліджували на більшості рівнів пенітенціарної служби понад п'ять років. Деякі начальники колоній відіграли важливу роль

¹⁶ Наказ Міністерства юстиції від 26.06.2018 р. № 2020/5 «Про затвердження Методичних рекомендацій оцінки ризиків вчинення повторного кримінального правопорушення повнолітніми особами, які вчинили кримінальні правопорушення (обвинувачуються у вчиненні кримінальних правопорушень)». Також наказ від 03.12.2018 р. № 3787/5 «Про затвердження Методичних рекомендацій оцінки ризиків вчинення повторного кримінального правопорушення особами, які вчинили кримінальні правопорушення (обвинувачуються у вчиненні кримінальних правопорушень) у віці 14 – 18 років».

¹⁷ <http://ecpl.com.ua/wp-content/uploads/2017/11/PRISON-THROUGH-THE-EYES-OF-PRISONERS.pdf>

в обговоренні того, як її можна використовувати в Україні. Метод був випробуваний у кількох виправних колоніях, наприклад, у Кременчуцькій колонії для неповнолітніх і жіночій колонії № 54 в Харкові. Навчальний центр ДКВСУ в Білій Церкві включив основи динамічної безпеки у свої навчальні плани.

Хоча керівництво деяких колоній стверджує, що динамічну модель безпеки вже запроваджено в їхніх установах, вони ще не використовують основний інструмент, який полягає в налагодженні конструктивної взаємодії між персоналом та ув'язненими. Впровадження моделі динамічної безпеки вимагає серйозних змін у загальній культурі персоналу. Як і у випадку з більш складними реформами, Мін'юст визнає, що цей елемент покращення безпеки скоріш за все й не буде повністю реалізований під час імплементації цієї Стратегії.

Коментарі про результат:

- Пенітенціарні інспектори: динамічна модель безпеки – це не проста навичка, і ми побачимо її не часто.
- РЄ: Динамічна безпека – це не просто теорія; це навичка, яку потрібно опанувати.
- Ув'язнений¹⁸: Ми потребуємо звичайної розмови. Нам потрібно говорити або ми ризатимемо собі вени та вішатимемося. Нам потрібно виговоритися.

Рівень досягнення результату (висновок команди з оцінювання ІМ): 30%

Інші заходи реформи, зазначені в цьому розділі Плану дій, де було досягнуто певного прогресу:

Перерозподіл персоналу. Проведення запланованого перерозподілу персоналу дозволить більш ефективно використовувати наявні ресурси, оскільки кількість ув'язнених у виправних колоніях не є однаковою. Проте, з огляду на те, що багато колоній знаходяться у віддалених місцях, працівникам цих закладів може бути складно переїжджати на інше робоче місце. Організації, що проводять зовнішній моніторинг, часто критикують 24-годинні зміни, оскільки персонал не здатен зберігати ефективність роботи протягом таких тривалих періодів. Проте можливість відпрацювати тижневу норму менш, ніж за два дні дуже приваблює тих працівників, яким потрібно долати великі відстані до місця роботи.

Впровадження когнітивно-поведінкових програм: У колоніях для неповнолітніх застосовуються експериментальні когнітивно-поведінкові програми, які раніше були випробувані на дорослих ув'язнених чоловічої статі. Повноцінна реалізація програм вимагає належного фінансування. У Навчальному центрі ДКВСУ у Білій Церкві викладають окремі модулі, присвячені проведенню таких курсів.

Висновки команди з оцінювання ІМ: було досягнуто 40% результатів.

Ініціативи щодо поводження з ув'язненими, зазначені в цьому розділі, являють собою узгоджені зусилля з упровадження загальносистемного планування щодо механізмів оцінювання, контролю та реабілітації ув'язнених. На початковому етапі реалізації Стратегії майже незмінним залишався невдалий радянський підхід, в основі якого була поступово зникаюча важка праця та розміщення ув'язнених у великих приміщеннях гуртожиткового типу.

Наразі завершено великий обсяг попередньої роботи. Було досліджено використовувані підходи в інших країнах. Було переглянуто законодавство і керівні принципи. Між-

¹⁸ Дослідження якості життя у місцях позбавлення волі, проведене РЄ у 2017 р.



народні експерти допомогли місцевим фахівцям розробити вищезазначені практичні підходи. Слід продовжувати запровадження реабілітаційних заходів, які поки що мають достатньо обмежені успіхи.

Було досягнуто критично важливого етапу, на якому необхідно розпочинати поступове впровадження цих нових методів. Не варто недооцінювати проблеми, які виникають на цьому шляху, але команда з оцінювання познайомилася з сумлінними працівниками пенітенціарної служби, які готові до ризиків, пов'язаних із цими складними, але необхідними змінами.

Короткострокові рекомендації:

- *Покращення системи виконання індивідуального плану вироку:* кожного ув'язненого слід супроводжувати до моменту успішного звільнення шляхом проведення оцінки ризиків та потреб, відповідного навчання та регулярного підведення підсумків.
- *Реабілітаційні програми:* слід розробити декілька додаткових програм для суттєвого доповнення програм диференційованого впливу.
- *Фахівці з питань реабілітації:* переглянути посадові інструкції працівників виправних колоній, які займаються соціальними та психологічними питаннями, з метою вилучення звітти будь-яких функцій із забезпечення безпеки або дотримання режиму.
- *Навчання:* включити до всіх навчальних курсів для персоналу відповідні концепції динамічної моделі безпеки, комунікації і просоціального моделювання, щоб прискорити перехід до більш гуманного поводження з ув'язненими.

Середньострокові рекомендації:

- *Директиви щодо призначення покарань:* створити міжвідомчу групу для розробки концепції директив щодо призначення покарань.
- *Операційні методи:* розробити узгоджену стратегію запровадження моделі динамічної безпеки та інших відповідних підходів.
- *Умови тримання:* розробити концепцію перетворення виправних колоній на реабілітаційні центри.
- *Попереднє ув'язнення:* привести правила внутрішнього розпорядку місць позбавлення волі у відповідність до європейських стандартів попереднього ув'язнення.

11.2.2: Жорстоке поводження

Для аналізу було відібрано три теми, які містяться в цьому напрямку діяльності (зі збереженням нумерації, що використовується в ІМ). Інші теми розглянуто більш стисло в кінці розділу.

1. Національний план дій проти застосування тортур

Очікувані результати: План дій передбачає «Розробити й регулярно оновлювати Національний план дій проти застосування тортур».

Основні висновки: Інформації про діяльність пенітенціарних установ немає в публічному доступі. Інколи поведінка і ставлення ув'язнених викликає у персоналу гнів та бажання помсти. Метою Національного плану дій проти застосування тортур є підвищення престижності роботи посадовців, які мають повноваження обмежувати свободу громадян. Таким чином, працівники пенітенціарної служби повинні завжди усвідомлю-

вати свої обов'язки та бути готовими вжити належних дій, якщо вони стають свідками зловживання повноваженнями.

Національний план дій проти застосування тортур ще не розроблений. Інструмент моніторингу зазначає, що жодного значного прогресу не було досягнуто. Однак з ініціативи ООН Міністерство юстиції об'єдналося з КМЕС, Офісом Омбудсмана та правозахисниками з метою розробки Національної стратегії з прав людини на 2015-2020 роки. Національна стратегія з прав людини та план дій були затверджені Кабінетом Міністрів України у 2015 році. Стратегія визначила боротьбу з жорстоким поведінням в якості одного з основних стратегічних напрямків.¹⁹ Вона є одним із керівних документів для роботи Секретаріату Омбудсмана. Таким чином, за допомогою іншої стратегії Міністерство юстиції чітко заявило про своє бажання та готовність боротися з тортурями. Паспорт реформ посилається на це, заявляючи, що «персонал місця позбавлення волі повинен демонструвати повагу до прав людини та гідності, слугувати прикладом високих професійних стандартів, дотримуватися Кодексу етики та мати нульову толерантність щодо будь-якого вияву жорстокого поведіння».

Позитивним сигналом є відсутність в останньому звіті КЗК (2017 р.) конкретних випадків жорстокого поведіння в установах, які відвідували члени згаданого Комітету. За словами представників Комітету: «Делегація не отримала жодних скарг щодо відносно нещодавніх випадків жорстокого поведіння особового складу в усіх перевірених пенітенціарних установах, а відносини між ув'язненими та працівниками у цілому видалися позбавленими значного напруження.²⁰ Однак, враховуючи чисельні доповіді правозахисників, зарано робити позитивні висновки, оскільки пенітенціарна служба все ще володіє ознаками каральної системи.

Жорстоке поведіння та застосування тортур є дуже широкими, багаторівневими, багатофакторними явищами і можуть тлумачитися ЄСПЛ досить широко. Таким чином, вони тісно пов'язані з операційною діяльністю в місцях позбавлення волі, матеріальними умовами тримання під вартою, насильством між ув'язненими за відсутності підтримання належного рівня дисципліни адміністрацією, ступенем вразливості осіб, які перебувають під вартою, захистом від завдання собі шкоди та самогубств, належним реагуванням на потреби ув'язнених у медичному обслуговуванні.

Коментарі щодо результатів:

- Адвокат із захисту прав людини: Кількість рішень ЄСПЛ, винесених проти пенітенціарних установ України, не зменшується (14 рішень протягом першої половини 2019 року).
- Рада Європи: цитата одного з українських керівників установи під час практикуму щодо жорстокого поведіння для керівників пенітенціарних установ: «Місця позбавлення волі для того і існують: карати ув'язнених».

Ступінь досягнення результату (висновки команди з оцінювання ІМ): 60%

2. Конструктивна діяльність ув'язнених

Очікувані результати: План дій вимагає «забезпечити систему конструктивної діяльності для ув'язнених, залежно від їхньої категорії (довічне ув'язнення, тощо)».

Основні висновки: Міністерство юстиції визнало, що дана мета не була досягнута.

¹⁹ <http://hro.org.ua/index.php?id=1556870908>

²⁰ <https://rm.coe.int/16808d2c2a>



Паспорт реформ містить чітке зобов'язання «забезпечити необхідну підтримку для зміни поведінки». У структурі ДКВСУ є відділ соціально-виховної та психологічної роботи, відповідальний за професійно-технічне навчання ув'язнених та створення вдосконаленої системи для їхнього працевлаштування. Однак на практиці більшість ув'язнених жінок продовжують займатися виробництвом одягу та інших предметів, що приносить прибуток. Промислове виробництво у восьми чоловічих колоніях нещодавно було зупинене. У 25 колоніях воно також скоро буде зупинене через пошкоджену або застарілу техніку, а її заміна потребує значних фінансових ресурсів.

Окрім роботи, іншим основним шляхом покращення позитивної зайнятості засуджених, як зазначено в паспорті реформ, є соціальна освіта, що переслідує мету покращити рівень співпраці з постачальниками таких послуг на місцях. Це слугує підтвердженням дуже обмеженої можливості пенітенціарних установ безпосередньо працевлаштовувати у себе соціальних працівників. Останній Меморандум про співпрацю з благодійною організацією «FREEZONE» є багатообіцяючим знаком. Загалом у звіті ДКВСУ згадується понад 300 організацій громадянського суспільства, готових співпрацювати з пенітенціарними закладами. Однак, незважаючи на те, що лише невеликий обсяг роботи у сфері реабілітації передається на аутсорсинг і є готовність збільшувати обсяги такої форми співпраці, очевидно існує мовчазне визнання факту, що пенітенціарним закладам бракує як компетенцій так і концепції для належного запровадження соціальної освіти для засуджених. Перш ніж передавати цю важливу функцію на аутсорсинг, слід розробити основу для програм реабілітації разом із необхідними стандартами реалізації таких програм.

Коментарі щодо результатів:

- Персонал місць позбавлення волі: Щоденники ув'язнених свідчать про те, що наявні заходи є дуже обмеженими.
- Дослідження якості життя у місцях позбавлення волі, проведені РЄ у 2017 році: «Брак часу, багато роботи. Немає вільного часу, робота без вихідних. Немає вільного часу, робота з 7 до 17 години. Немає часу на спорт. Є професійно-технічне училище, є школа, але немає часу на їх відвідування! Щодня ми працюємо з 5 ранку до 20:00».
- «Існує система дистанційного навчання, ви проходите тестування, а потім навчаєтесь (4 дівчини вчилися на програмістів). Ви можете продовжувати навчання в училищі, де ви навчалися до ув'язнення».
- Формальність професійно-технічного навчання: «Мені дали ручку, зошит, потім сфотографували – ось і все навчання. Ми зараховані, але не навчаємось. Формальна освіта заради «корочки». Ми зараховані, але ніколи не відвідували заняття. Мені вручили диплом і це все».
- ОГС: Різні методи навчання є міфом.

Ступінь досягнення результату (висновки команди з оцінювання): 20%

4а. Незалежний зовнішній моніторинг

Очікувані результати: План дій вимагає встановити «чітке й передбачуване зобов'язання системи пенітенціарних установ співпрацювати з усіма органами зовнішнього контролю».

Основні висновки: Незалежний зовнішній моніторинг – це одна з найскладніших реформ пенітенціарної системи. За умови належного впровадження її переваги є безза-

перечними. Раптові візити *ad hoc* представників громадськості можуть слугувати підтвердженням того, що у місцях позбавлення волі дотримуються належних стандартів, а скарги ув'язнених належним чином розглядаються.

В Україні такий зовнішній моніторинг передбачений статтею 24 Кримінально-виконавчого кодексу України (зі змінами, внесеними у 2015 році). Ця стаття містить досить великий перелік осіб, які відповідно до своєї посади (наприклад, члени спостережної комісії, які здійснюють організацію громадського контролю за дотриманням прав і законних інтересів засуджених під час виконання кримінальних покарань, народні депутати України та їх помічники-консультанти, представники засобів масової інформації, тощо) мають право відвідувати установи виконання покарань. Незважаючи на те, що у місцях позбавлення волі звикли до візитів органів прокуратури та НПМ, там, як правило, виступають проти перевірок, що проводяться представниками засобів масової інформації (здійснюється двома особами) та громадянського суспільства. Це пояснюється підозрою, що деякі колишні ув'язнені стали членами правозахисних організацій. Адміністрація місць позбавлення волі стурбована існуванням злочинних угруповань, з підозрою ставиться до таких візитів, які перешкоджають здійсненню законних механізмів моніторингу. Адміністрація пенітенціарних установ скаржиться на часті інспекції, які проводяться прокурорами, інспекторами Міністерства юстиції, представниками місцевих державних адміністрацій, представниками НПМ, організаціями громадянського суспільства, представниками парламентських комітетів, тощо.

Загалом українські виправні колонії поступово стають більш відкритими та доступними. Наприклад, у червні 2018 року Міністерство юстиції підписало меморандум про співпрацю між Управлінням пенітенціарних інспекцій Міністерства юстиції та громадською організацією «Асоціацією українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів». Члени організації тепер можуть бути включені до складу інспекційних груп, які здійснюють як регулярні візити, так і раптові візити *ad hoc*.

Однак у законодавстві України існує серйозна прогалина щодо зовнішнього моніторингу. Зміни до Конституції України (2015) передбачає скасування контролю Офісу Генерального прокурора за умови наявності подвійної системи інспекцій: внутрішніх та зовнішніх. Коли було створено Управління пенітенціарних інспекцій Міністерства юстиції, проблема із зовнішніми інспекціями залишилася невирішеною. Порядок організації подвійної системи інспекцій повинен бути встановлений законом. Перша спроба обговорити дане питання у 2018 році наштовхнулася на спротив НПМ.

Коментарі щодо результатів: Не дивно, що стосовно даного надзвичайно важливого й суперечливого питання було надано велику кількість коментарів команді з оцінювання, зокрема, найбільш типовими були наступні:

- НУО із забезпечення прав людини: Досудове тримання під вартою є найбільш проблемним питанням, у тому числі з точки зору отримання доступу. Навіть у випадку допущення моніторів до місць досудового тримання під вартою, члени груп не мають права спілкуватися із затриманими.
- НУО із забезпечення прав людини: Адміністрації виправних колоній встановлюють необґрунтовані перешкоди для доступу зовнішніх спостерігачів. Був випадок, коли начальник одного міжрегіонального управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації дав наказ не допускати інспекторів НПМ до виправної колонії № 62, незважаючи на те, що вони були уповноважені Омбудсманом та отримали дозвіл на проведення інспекції від заступника Міністра юстиції.



- НУО із забезпечення прав людини: Законопроект про подвійну систему інспекцій зазнав критики як дуже слабкий (критикується, зокрема, положення про проведення інспекцій раз на п'ять років).

Ступінь досягнення результату (висновки команди з оцінювання ІМ): 70%

4b. Фінансування та виділення коштів для НПМ

Очікувані результати: План дій передбачає «тривале (з року в рік) фінансування та забезпечення виділення коштів для НПМ».

Основні висновки: У 2006 році Україна ратифікувала Факультативний протокол до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання. Для створення НПМ урядом України у 2012 році була обрана модель «Омбудсман+». Команда моніторингу включає членів Секретаріату та обраних членів організацій громадянського суспільства, які пройшли спеціальну підготовку.

Представники команди з оцінювання відвідали офіс Омбудсмана і були задоволені серйозністю підходу до роботи. Повноцінні візити завжди включали більше одного монітора. Візити відрізняються тривалістю, обсягом та предметом моніторингу. Звіти про відвідування окремих місць регулярно з'являються на веб-сайті Омбудсмана. Крім того, вони доповнюються поглибленими тематичними звітами. Наприклад, за словами Омбудсмана, у 2018 році на підставі здійснених візитів до всіх 29 слідчих ізоляторів та 28 виправних колоній, НПМ підготував поглиблений звіт на 50 сторінок про ситуацію в галузі дотримання права ув'язнених на медичну допомогу в установах ДКВС України.²¹ Щотижня НПМ надсилає звіт про свою діяльність та результати візитів до Управління внутрішнього контролю органів і установ системи юстиції Міністерства юстиції. Однак експерти з оцінювання хотіли б бачити менш офіційні та більш робочі зв'язки між двома наглядовими установами двох відомств.

Бюджетні плани демонструють позитивну динаміку. У звіті КЗК за 2016 рік зафіксовано, що «фінансування діяльності НПМ майже повністю змогло покрити операційні витрати, пов'язані з відвідуванням місць позбавлення волі. Однак через правову прогалину 203 перевіряючих, які не були працівниками Офісу Омбудсмана, тобто члени громадянського суспільства (неурядові організації) та ЗМІ, не отримали винагороду. Як наслідок, перевіряючі від неурядових організацій та ЗМІ були зобов'язані шукати підтримки донорів для відшкодування своїх витрат та отримання певної винагороди за свою діяльність, пов'язану з НПМ».²²

Проте вперше в історії Закон України «Про Державний бюджет України» 2019 року передбачив окрему бюджетну програму для Секретаріату Омбудсмана, якому було виділено 2,6 мільйона гривень на здійснення заходів, пов'язаних із діяльністю НПМ.²³

Чи достатньо цього фінансування для повноцінного виконання функцій НПМ, все ще залишається відкритим питанням. Навіть у випадку закриття понад 20 колоній, контроль за поводженням з ув'язненими у 128 виправних колоніях, що залишаються в експлуатації, є непростим завданням, враховуючи той факт, що НПМ також опікується іншими місцями позбавлення волі, такими як психіатричні лікарні, будинки для літніх людей та дитячі будинки.

²¹ <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/npm/provisions/reports/>

²² <https://rm.coe.int/16808d2c2a>

²³ <http://www.univ.kiev.ua/content/upload/2019/-697223196.pdf>



НПМ вважає, що основна його проблема – це недостатність присутності у регіонах, враховуючи велике територіальне покриття і значну кількість установ, які необхідно інспектувати; відсутність ресурсів для проведення профілактичних візитів замість візитів для реагування на вже вчинені порушення; неавтоматизований робочий процес та процедура обробки інформації і документів; відсутність механізму прямого конфіденційного зв'язку з НПМ у об'єктах, щодо яких здійснюється моніторинг; недостатні обсяги он-лайн відеоспостереження, яке б дозволило одразу отримати доступ.

Багато проблем можна вирішити завдяки технічним удосконаленням зв'язку, реєстрації, комп'ютеризації, належному впровадженню телемедицини. Однак це потребує значних інвестицій.

Коментарі отримані від команди з оцінювання:

- НУО: У деяких місцях позбавлення волі існує (іноді з мовчазної згоди адміністрації) система неформальних ієрархічних відносин між ув'язненими, які мають власну систему правил та покарань. Це жорстко критикується правозахисними організаціями.
- НПМ: Ми дуже стурбовані ситуацією з он-лайн скаргами ув'язнених. Це є частиною Національної стратегії у сфері прав людини і саме час вирішити дане питання.
- НУО: Підкомітет ООН з недопущення катувань вважає за необхідне, щоб Національні превентивні механізми отримували у достатній кількості від своїх урядів фінансування, необхідне для виконання своїх функцій.

Ступінь досягнення результату (висновки команди з оцінювання): 70%

Інші види діяльності запропоновані Планом дій, щодо яких спостерігається обмежений прогрес:

1b. Насильство між ув'язненими та залякування: Наразі немає державної політики чи керівних принципів щодо захисту вразливих ув'язнених. Окремі місця позбавлення волі реагують на дану проблему різними способами, залежно від досвіду та відданості персоналу, характеристики ув'язнених та варіантів, які можуть бути використані у даних місцях, враховуючи специфіку будівель. У деяких колоніях (наприклад, у виправній колонії №51 в Одесі) ув'язнених, які є під ризиком нападу, утримують в окремому блоці. Це може бути пов'язано з видом злочину, який вони вчинили, або інформуванням органів поліції. У липні 2019 року ув'язнені СІЗО вбили молодого чоловіка, який обвинувачувався у зґвалтуванні. Інформація про всі випадки насильства повідомляється головним органам пенітенціарної служби, однак ця статистика не є публічною. Усі випадки застосування фізичних засобів стримування або застосування спецпідрозділів повинні повідомлятися органам прокуратури, які зобов'язані їх розслідувати (хоча це відбувається не завжди).

КЗК неодноразово вказував на те, що насильство серед ув'язнених є формою жорсткого поводження, оскільки адміністрація місць позбавлення волі зобов'язана захищати фізичну недоторканність осіб, які відбувають у них покарання.

Часто через нестачу персоналу у деяких місцях позбавлення волі окремим ув'язненим доручається виконання функцій нагляду. КЗК розкритикував таку практику в різкій формі, зазначивши таке: «створення безпечного середовища у виправних колоніях не повинно базуватися на формі мовчазної угоди між «авторитетами» з числа ув'язнених, які прагнуть поширити свій вплив на всіх ув'язнених, та членів тюремного персоналу, які прагнуть зберегти видимість порядку в колонії. Крім того, Комітет вважає неприйнятним будь-яку часткову відмову від відповідальності за дотримання порядку і безпеки».



ки, яка повністю повинна покладатися на персонал колонії. Це створює ризик того, що слабкі ув'язнені можуть бути експлуатовані іншими ув'язненими. Це також суперечить Європейським пенітенціарним правилам, згідно з якими жоден ув'язнений не повинен отримувати роботу, яку зобов'язаний виконувати персонал місць позбавлення волі. Розвиток конструктивних відносин між усім персоналом та ув'язненими, що базується на понятті динамічної безпеки, є вирішальним фактором у боротьбі із залякуванням та насильством між ув'язненими»²⁴.

3. Реєстрація та відеозапис усіх ув'язнених: Реконструкція застарілих місць позбавлення волі та подальше їхнє перетворення на сучасну службу з автоматизованими системами, електронним реєстром, інформаційними управлінськими системами, телемедициною, он-лайн механізмом подання скарг ув'язненими – це величезний проєкт. Деякі елементи такої служби вже розробляються за міжнародної підтримки. Відповідне програмне забезпечення для електронної бази даних Єдиного Реєстру було розроблено за сприяння ЄС. Також заплановано провести тестування системи в двох пробачійних установах. Коли буде придбано необхідні комп'ютери та проведено навчання персоналу, тоді з'явиться можливість реєструвати інформаційні картки про ув'язнених та затриманих. Встановити зв'язок такої системи з базами даних, які функціонують в інших сферах юстиції, таких як поліція та суди, буде складно, але дуже бажано і важливо. Наразі більшість процедурних дій здійснюються на папері та вручну.

Висновок команди з оцінювання: 25%.

Жорстоке поводження – це один із найскладніших аспектів, який необхідно подолати у місцях позбавлення волі. Ув'язнені, які зазнають жорстокого поводження, схильні мовчати про це через погрози. Через помилкове лояльне ставлення персонал закриває на це очі. Керівництво місць позбавлення волі намагається приховувати такі випадки у сферах, за які вони несуть відповідальність.

Ініціативи, запроваджені Планом дій, чітко зазначені в Паспорті реформ. Однак статистичну інформацію в таблиці вище слід тлумачити обережно, враховуючи зміни у процесі збору статистичних даних. Скорочення кількості звернень до ЄСПЛ вказує на позитивні тенденції, але, знову ж таки, на це впливають інші фактори, які не так просто оцінити (наприклад, ускладнення процедури подання скарг).

Основний недолік, виявлений в межах даного оцінювання, полягає в тому, що дієві профілактичні заходи, такі як конструктивна зайнятість всіх ув'язнених та динамічна безпека, не досягли відчутного прогресу. Перевірки та інспекції виконують покладені на них завдання, але лише перевіркамі ніколи не буде досягнуто бажаного реформування пенітенціарної системи.

Короткострокові рекомендації:

- Рекомендації щодо жорстокого поводження тісно пов'язані з попередніми рекомендаціями щодо етичних норм.
- *Фінансування НПМ:* бюджет Національного превентивного механізму повинен бути збільшений для відображення його нової ролі у подвійній системі внутрішніх та зовнішніх перевірок відповідно до конституційних положень.
- *Підготовка:* для всіх звань і посад слід розробити початковий курс та курс підвищення кваліфікації щодо боротьби з жорстоким поводженням у в'язницях, а потім створити постійну мобільну групу навчених і погоджених тренерів.

²⁴ <https://rm.coe.int/16808d2c2a>

Середньострокові рекомендації:

- *Тюремна субкультура*: необхідно ретельно дослідити шляхи викорінення мовчазної підтримки адміністраціями місць позбавлення так званого «самоуправління ув'язнених».
- *Посилення зусиль для боротьби з жорстоким поведженням*: необхідно розробити механізм консультацій та співпраці між установами внутрішнього та зовнішнього моніторингу.

11.3.1: Умови утримання

Для аналізу було відібрано дві теми, які містяться в цьому напрямку діяльності (зі збереженням нумерації, що використовується в ІМ). Інші теми розглянуто більш стисло в кінці розділу.

1а. Стандарти тримання під вартою

Очікувані результати: План дій передбачає «вдосконалення стану будівель в окремих пенітенціарних установах».

Ключові висновки: Вважається, що дана вимога стосується матеріально-побутових умов, хоча слід визнати, що безпечне середовище, ставлення персоналу та можливість конструктивної діяльності є не менш важливими.

У численних звітах наглядових організацій або зацікавлених донорів звертається увага на надзвичайно погані умови тримання. Протягом останніх років працівники Міністерства юстиції, зокрема, заступник Міністра, в інтерв'ю на телеканалах намагалися привернути увагу громадськості до цієї проблеми, адже громадська підтримка буде необхідна для приведення стану будівель у в'язницях у відповідність до сучасних міжнародних стандартів.

Один із часто використовуваних методів - публікація фотографій «до і після» по завершенню ремонту. Умови в деяких обраних закладах були покращені, як того вимагає Стратегія, а деякі наполегливі начальники в'язниць зуміли подолати практику «завченої безпорадності». Їхні приклади гідні наслідування. Однак українська система в'язниць настільки величезна, що на тлі переважно застарілих приміщень ці незначні покращення не змінюють загальної картини, адже вони присутні в житті лише окремих ув'язнених.

У 2019 році обмежене фінансування дозволило, для прикладу, інвестувати 220 мільйонів гривень у покращення умов у СІЗО Києва та Херсона, а також у в'язниці № 73 та туберкульозній колонії №7 в Голій Пристані. Крім того, у в'язницях №7 та №11 був виконаний ремонт, у тому числі капітальний, а в Запоріжжі для засуджених до довічного ув'язнення було зведено нову будівлю. Цікаво, що бюджет на виконання цих робіт складає близько 80% економії, досягнутої завдяки закриттю 22 в'язниць.

У найближчому майбутньому необхідний об'єм фінансування для досягнення міжнародних стандартів навряд чи буде доступним. Подальші покращення ймовірні лише за умови значного скорочення кількості ув'язнених шляхом внесення змін до Кримінального кодексу та запровадження рівноцінних альтернативних санкцій.

Все ж очікується, що значна частина витрат на утримання та ремонт в'язниць буде покрита за рахунок коштів, отриманих з промислових об'єктів. Це джерело доходу швидко зменшується. Серед планів з подальшого облаштування пріоритетними є пе-



рехід від бараків-гуртожитків до менших блоків, а також облаштування аудиторій для навчання. Крім того, існує надзвичайно велика потреба облаштувати кращі умови для тих, хто відвідує ув'язнених. Судячи з наявної інформації, скляні перегородки були демонтовані з приміщень для побачень у 90 в'язницях, але вони все ще залишаються у київському слідчому ізоляторі.

Отримані коментарі до результатів:

- НУО: Лише 2% основного бюджету направляється до пенітенціарних закладів на утримання та ремонт.
- Обмудсман: Умови утримання у в'язницях погіршуються (звіт за 2018 рік).
- РЕ: Очікується, що значна частина витрат на утримання та ремонт в'язниць буде покрита за рахунок коштів, отриманих промислових об'єктів. Вони більше не є прибутковими
- Ув'язнений: Скляні перегородки були демонтовані, але побачення все ще залишаються неконтактними. Також, побачення повинні бути безкоштовними – наразі існують платні побачення, оплата за які іде на утримання закладу.

Висновок команди з оцінювання ІМ: 10%

1b. Переповненість

Очікувані результати: У Плані дій зазначено, що «пенітенціарна політика та розвиток законодавства лежить в основі вирішення проблеми переповненості пенітенціарних закладів».

Ключові висновки:

На момент початку імплементації Стратегії у 2015 році Міністерство юстиції вже отримало позитивний результат від впровадження політичних та законодавчих ініціатив, завдяки яким кількість осіб, утримуваних у пенітенціарних установах, протягом п'ятнадцяти років скоротилася з 218,000 на дві третини. Подальше суттєве скорочення кількості ув'язнених продовжується, що пояснюється поступовим розвитком системи альтернативних санкцій, якою завідує служба пробації.

Річна доповідь НПМ за 2015 рік називає «простір на одну людину» основною проблемою²⁵, а звіт КЗК за 2017 рік не містить жодного рішення цієї проблеми: переповненість залишається, особливо у СІЗО та колоніях суворого режиму.

Крім того, розчаровує той факт, що при розрахунку кількості осіб, які можуть бути розміщені в установі, Мін'юст користується найбільш обмеженим тлумаченням стандартів КЗК. Так, офіційна місткість головного київського СІЗО у 2000 осіб до цих пір виходить з розрахунку в 2,5 м² на одного ув'язненого, тоді як згідно зі стандартами КЗК²⁶, мінімальний простір для короткострокового ув'язнення повинен становити 4 м². Виходячи з рекомендацій КЗК, було підраховано, що 90% утримуваних в СІЗО не мають мінімальної житлової площі. Крім того, інспекційна група з'ясувала, що у деяких в'язницях коридорний простір враховується при розрахунку особистого простору кожного ув'язненого. Офіційні дані про те, як використовується місткість СІЗО, засновуються радше на кількості ліжок для ув'язнених, а не розмірі особистого простору.

²⁵ <https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/DG/Ombudsman's%20project/2015%20annual%20report%20of%20Ombudsperson.%20Summary.pdf>

²⁶ <https://rm.coe.int/16808d2c2a>



Крім того, досі не було змінено режим утримання осіб, які знаходяться у попередньому ув'язненні – він, як і раніше, базується на концепції «ізоляції». Жоден зв'язок між камерами не дозволяється, відсутні будь-які активності, які хоча б віддалено нагадували програму повноцінної діяльності поза межами камери. Комітет закликає українську владу вжити рішучих заходів щодо перегляду законодавства та режиму утримання осіб, які знаходяться у попередньому ув'язненні.

Переповненість також є серйозною проблемою під час організації конвою. У доповіді НПМ за 2014 рік зазначено:

«конвоювання осіб у спеціальних автомобілях навіть на невеликі відстані може вилитися в жорстоке або принизливе поводження. Наприклад, особи, що підлягають конвоюванню, змушені тривалий час (від декількох годин до декількох днів) перебувати в надзвичайно малих камерах («велика» камера має площу 3,5 кв.м., «мала» - 2 кв.м.). Крім того, чинні національні стандарти дозволяють розміщувати до 12 осіб у великій камері, якщо тривалість такої поїздки перевищує 4 години (простір в розрахунку на одну людину в такому випадку становить 0,29 кв.м), або до 16 осіб, якщо тривалість такої поїздки не перевищує 4 години (простір в розрахунку на одну людину в такому випадку становить 0,22 кв. м.). Допускається розміщення до 5 осіб у малій камері, якщо тривалість поїздки перевищує 4 години (простір в розрахунку на одну особу в такому випадку становить 0,4 кв.м.), або до 6 осіб, якщо тривалість такої поїздки не перевищує 4 годин (простір в розрахунку на одну людину в такому випадку становить 0,33 кв.м.). Крім того, у камерах немає ні природного, ні штучного освітлення. Світло потрапляє в камеру лише зі сторони проходу»²⁷.

З тих пір у транспортуванні ув'язнених нічого не змінилося. Команда з оцінювання з'ясувала, що конвоювання здійснюється неналежним чином. ДКВСУ не бере на себе жодної відповідальності, оскільки Національна поліція надає послуги з перевезення та охорони.

Отримані коментарі до результатів:

- НУО: пенітенціарна служба не змогла ефективно використати фактор пробації.
- Експерт з кримінального правосуддя: наразі альтернативи попередньому ув'язненню використовуються неповністю.
- Міжнародна донорська організація: в найгірших та найбільш переповнених умовах знаходяться ті, хто перебувають в СІЗО, а також засуджені до довічного ув'язнення. Їх необхідно утримувати у менш жорстких умовах.

Висновок команди з оцінювання ІМ: 40%

Інші заходи з реформування, запропоновані в даному розділі Плану дій, в імплементації яких було досягнуто обмежених результатів:

3. Публічно-приватні партнерства. На початкових стадіях запровадження Стратегії реформування Міністерство юстиції активно розглядало можливості співпраці з приватним сектором. Така співпраця поширена в європейських країнах, але вона вимагає наявності двох ключових факторів. По-перше, комерційні організації вимагають від уряду гарантування надійних та довгострокових надходжень доходів. По-друге, уряд повинен бути впевненим, що комерційний партнер зможе надавати послуги, що відповідатимуть необхідним стандартам, протягом тривалого періоду часу.

²⁷ <http://www.ombudsman.gov.ua/en/page/secretariat/docs/presentations/>



Початкові пропозиції стосувались будівельних компаній, що будують нові в'язниці за межами основних міст в обмін на право заволодіння старими будівлями або скоріше земельними ділянками у бажаних міських локаціях. Здається, бажана співпраця не відбулася, оскільки базові математичні розрахунки щодо неї не зійшлися.

Розглядаються інші, більш обмежені форми такого партнерства, як-от забезпечення ув'язнених роботою та послугами служби конвою.

4а. Рейтинг витрат та ефективності: Планом дій передбачена необхідність наявності системи, що буде порівнювати якість окремих в'язниць на «основі фінансових показників і результатів, які визнають рівень ефективності відносно поставлених цілей».

Незважаючи на те, що інформація, необхідна для здійснення цих важливих порівнянь є в розпорядженні Міністерства юстиції, її систематична оцінка не проводиться. Без сумніву, регіональні директори користуються інформацією, яку вони отримують офіційно та неофіційно, з метою складання особистої оцінки ефективності пенітенціарних установ.

Україна поступово розробляє більш складні методи фінансового моніторингу. Втім, навіть на даний момент можна назвати загальну суму щорічної вартості експлуатації кожної в'язниці (зарплата, їжа, комунальні послуги, ремонт тощо), і порівняти її з ключовими показниками ефективності, такими як кількість ув'язнених або випадків нападів, рівень захворюваності серед персоналу, переповнення або час, відведений для конструктивної діяльності.

4б. Вивчення майбутніх пенітенціарних вимог: План дій передбачає, що «органи державної влади повинні мати доступ та використовувати інформацію про фактори, що лежать в основі переповненості пенітенціарних установ, а також отримувати стратегічне керівництво».

Деякі останні зміни до пенітенціарних вимог мали великий вплив. Наприклад, за останній рік чотири з шести колоній для неповнолітніх були закриті. Окрім того, зростання потреби в досудовому утриманні в Києві призвело до облаштування 500 додаткових камер. Це стало реакцією на добре відомі тенденції. Але План дій передбачає розробку подальших заходів з цих питань, і цей процес може враховувати такі обставини, як нові закономірності злочинності, зміну стратегій поліції, віковий склад населення, подовження періодів досудового утримання, а також розвиток альтернативних варіантів санкцій та обмежень. Очевидно, пенітенціарна служба готова до зростання кількості ув'язнених з 50 000 до 95 000, хоча підстав для такого зростання немає. Це підкреслює величезні витрати, які можуть бути (а можуть і не бути) пов'язані з наданням пенітенціарних послуг, і підкреслює необхідність планування, заснованого на науковому підході.

Висновки команди оцінювачів: 30 % відповідних результатів були досягнуті.

Незважаючи на те, що деякі люди із задоволенням спостерігають, як ув'язнені змагаються в нелюдських умовах, обнадійливим є той факт, що керівництво пенітенціарної служби розуміє негативний вплив цих факторів на спроби реабілітації.

Деякі аспекти ситуації, що склалася, наприклад, постійну переповненість або незадовільну якість ремонту, нелегко зрозуміти в даному контексті, але, здається, це в основному зумовлено хронічною нестачею фінансування. Капітальний і поточний ремонт 1600 об'єктів та контроль за споживанням електроенергії заслуговують на похвалу. Однак більш вражаючим було би спостерігати процес «оптимізації», що втілюється не

лише у закритті або консервуванні в'язниць, але також і в більш фундаментальному переформатуванні колоній у місця позбавлення волі з наголосом на безпеці, сприянні реабілітації та зменшенні потреби в жорсткій охороні.

Спроби залучити кошти шляхом ліквідації окремих закладів, які більше не потрібні, не допомогли накопичити очікуваний капітал. До тих пір, поки незадовільні умови залишаються реальністю, повинні бути подвоєні зусилля для забезпечення конструктивної діяльності, частина якої може бути спрямована на покращення матеріально-побутових умов життя.

Короткострокові рекомендації:

- *Штучне переповнення:* застосування даної практики в зимовий період з метою економії на комунальних послугах повинне бути припинене.
- *Стандарти КЗК:* у майбутньому розрахунки з розподілу житлової площі повинні базуватися на чинних стандартах КЗК в розрахунку на одного ув'язненого.
- *Співпраця:* необхідно заохочувати начальників в'язниць до розвитку зв'язків із суб'єктами з-поза меж їх закладів, як-от з органами самоврядування, офісами мерів, громадянським суспільством та релігійними організаціями.

Середньострокові рекомендації:

- *Нова концепція тримання під вартою:* необхідне залучення міжнародної експертизи щодо адаптування наявних колоній до сучасних стандартів безпеки та реабілітації.
- *Співвідношення ціни та якості:* необхідно запровадити вдосконалені методи фінансового управління з метою кращого моніторингу та порівняння витрат і ефективності різних місць позбавлення волі у тому, що стосується їх співвідношення з матеріально-побутовими умовами та процесом реабілітації ув'язнених.

11.3.2: Вдосконалення охорони здоров'я в пенітенціарних установах

Для аналізу було відібрано дві теми, які містяться в цьому напрямку діяльності (зі збереженням нумерації, що використовується в ІМ). Інші теми розглянуто більш стисло в кінці розділу.

1. Нова концепція охорони здоров'я у місцях позбавлення волі

Очікувані результати: План дій передбачає інтегрування політики охорони здоров'я у пенітенціарних установах до національної політики охорони здоров'я.

Ключові висновки:

У 2016 році робоча група, що складалася з національних та міжнародних експертів, розглядала варіанти реорганізації системи охорони здоров'я, включно з рекомендаціями Всесвітньої організації охорони здоров'я. Робоча група прийшла до висновку, що витрати на повну інтеграцію пенітенціарної системи охорони здоров'я до МОЗ будуть непомірно високими, в той час як сама система МОЗ перебуває у стані реформування. У рамках перехідного періоду, у вересні 2017 року відповідальність за пенітенціарну систему охорони здоров'я було знято з адміністрації в'язниць та створено Державну установу «Центр охорони здоров'я ДКВСУ», яка безпосередньо підпорядкована Міністерству юстиції. Це був складний процес, і деякі питання стосовно ліцензування все ще залишаються незавершеними. Лікарі пенітенціарних установ, хоч і є юридично підзвітні новій медичній ієрархії, все ж підпорядковуються пенітенціарному режиму та



його загальним вимогам безпеки. Більше того, деякі заплановані покращення зазнали впливу ускладнень, пов'язаних із переходом залученого персоналу від військового до цивільного статусу.

Служба охорони здоров'я у в'язницях розширюється, намагаючись отримати повну ліцензію МОЗ (включно з кваліфікацією персоналу та відповідними приміщеннями та обладнанням). Десять в'язниць подали заявки на отримання такої ліцензії. Згадана служба охорони здоров'я надає три види допомоги: первинну медичну допомогу (аналог міських медичних установ); вторинну медичну допомогу (багатопрофільні клініки за умови направлення); та спеціальну допомогу (транспортування ув'язненого до цивільної лікарні).

Отримані коментарі до результатів:

- НУО у сфері охорони здоров'я: Передача відповідальності від керівника пенітенціарної установи до органів у секторі охорони здоров'я зміцнило незалежність останніх у їх ролі захисників прав людини ув'язнених.
- НУО: Начальник в'язниці, незалежно від субординації медичного працівника, залишається начальником: будь-яке питання (для прикладу, транспортування) повинно бути схвалене або вирішене ним. Тож вони залишаються союзниками.
- НУО: Психологи у в'язниці носять уніформу. Довіри між ув'язненими та спеціалістами у в'язниці немає.
- Ув'язнений: На жаль, спочатку в'язниця, потім пацієнт.

Висновок команди з оцінювання: 40%

6. Програми лікування

Очікувані результати: План дій передбачає наявність «програм лікування, адаптованих до потреб кожної категорії ув'язнених (особливо жінок і неповнолітніх)».

Ключові висновки:

Первинна медична перевірка проводиться після взяття затриманого під варту у поліції. Подальша перевірка затриманих проводиться після їх переведення до слідчого ізолятора. Пріоритетні захворювання, такі як туберкульоз, ВІЛ/СНІД та гепатит С лікуються, але вартість курсів лікування зростає. Якщо ув'язнений не входить до однієї з цих груп підвищеного ризику, будь-який подальший медичний огляд проводиться лише за його власний рахунок.

Велика кількість справ, що їх ув'язнені подають до ЄСПЛ, стосуються проблем належного лікування. В якості реакції на справи, що були подані до ЄСПЛ пацієнтами з гепатитом С, яким надавалося недостатнє лікування (або ж воно взагалі було відсутнє), тепер усім ув'язненим пропонується скринінг. 900 ув'язнених розпочали лікування (40% від тих, хто пройшов перевірку). Закуплено 60 000 тестів та 495 подальших курсів лікування.

У всіх СІЗО є спеціалісти-психіатри. Якщо симптоми сильні, ув'язненого транспортують до цивільного психіатричного закладу. Якщо пацієнт дієздатний, його направляють до спеціальної пенітенціарної психіатричної лікарні. Наразі в Україні є лише одна така лікарня, але є пропозиції щодо заснування її менших регіональних підрозділів або ж створення психіатричних підрозділів у наявних тюремних лікарнях.

Донори відіграли значну роль у наданні Україні допомоги щодо забезпечення належних програм лікування. Іспанські експерти розробили за кошти ЄС програму реабіліта-

ції від наркотичної залежності. Проєкт «Path/Шлях», фінансований USAID, проводить масштабну роботу. Глобальний Фонд забезпечує майже половину ліків, що використовуються пенітенціарною службою, але відповідальність за це буде перекладена на український уряд до 2020 року. Таким чином, Україна повинна знайти шляхи компенсації, а державний бюджет повинен збільшитись на 20% у 2018 році та 40% у 2019 році.

Отримані коментарі щодо результатів:

- Менеджер у сфері охорони здоров'я: Цивільні лікарі можуть здійснювати лікування у в'язниці у випадку, якщо ув'язнений має договір та фінансові ресурси.
- Менеджер у сфері охорони здоров'я: Запаси ліків наявні та доступні в достатній кількості, незважаючи на те, що в 2018 році їх наявність великою мірою залежала від родичів ув'язнених.

Висновок команди з оцінювання ІМ: 40%

Інші заходи з реформування, запропоновані в даному розділі Плану дій, в імплементації яких було досягнуто обмежених результатів:

Переглянуто політику підбору медичного персоналу: Протягом останніх років пенітенціарна служба охорони здоров'я страждає від відчутного дефіциту кваліфікованих кадрів. У 2017 році дефіцит лікарів у пенітенціарних органах становив 37%. Бували ситуації, коли лише одна медсестра чергувала на увесь великий слідчий ізолятор у Києві. Проблеми та витрати заважають повністю інтегрувати пенітенціарну службу охорони здоров'я до загальнонаціональної. Медичні працівники в пенітенціарних установах втратили свій статус атестованих, а підвищення заробітної плати не компенсує повною мірою втрату соціального пакету. Тим не менш, частка вакантних робочих місць для лікарів скоротилася до 18% протягом останніх 12 місяців. Очевидно, що проблема медичного персоналу потребує значної уваги в подальшому.

Висновок команди оцінювачів: 40 % відповідних результатів були досягнуті.

Питання охорони здоров'я є одними з найбільш суперечливих для будь-якої пенітенціарної адміністрації. Конфліктів буде не уникнути в процесі визначення цілей медичного характеру на базі інституції, що має свої дисциплінарні імперативи. Досягнення загальної мети Стратегії щодо повної передачі сфери охорони здоров'я до Міністерства охорони здоров'я, змінило би баланс цих проблем, але не змогло би повністю усунути напруженість.

Нинішній компроміс, що полягає в наявності окремої медичної служби, підзвітної Міністру юстиції – а не окремим керівникам в'язниць - посилює здатність лікарів діяти на основі поставлених медичних діагнозів. Однак це виявилось лише формальною домовленістю. На практиці медичному персоналу та начальнику в'язниці та режимним працівникам доводиться працювати разом, і часто інтереси безпеки переважають. Етичні питання видаються більш проблематичними, ніж наявність ліків. Інші серйозні занепокоєння виникають з приводу впливу запланованого скорочення фінансової підтримки, яку надає Глобальний Фонд.

Короткострокові рекомендації:

- *Співпраця з Міністерством охорони здоров'я:* необхідно відновити роботу міжміністерського комітету з міжвідомчої співпраці у сфері управління охороною здоров'я у в'язницях.
- *Гігієнічні стандарти утримання:* необхідно забезпечити ув'язнених здоровими матеріально-побутовими умовами, в тому числі достатнім простором, належними



гігієнічними та санітарними умовами, їжею, водою, опаленням, освітленням та безпечним відведенням відходів.

- *Стандарти обладнання:* приміщення та обладнання закладу охорони здоров'я повинні бути схвалені Міністерством охорони здоров'я або Національною службою здоров'я України

Середньострокові рекомендації:

- *Стандарти послуг:* Необхідно дотримуватися принципів КЗК у сфері охорони здоров'я у в'язницях. Ці принципи включають в себе вільний доступ до медичних послуг, еквівалентність догляду порівняно з послугами у громаді, конфіденційність, незалежність, професійну компетентність, а також надання профілактичної медичної та гуманітарної допомоги.
- *Компетентність медичного персоналу:* весь персонал, що надає первинну медичну допомогу, повинен офіційно продемонструвати своє розуміння загальної медичної етики та компетенцію у тому, що стосується поширених проблем зі здоров'ям, таких як психічні розлади, самогубство, наркоманія, інфекційні захворювання, а також оцінювання, документування та повідомлення про насильство.
- *Донорська підтримка.* Керівництво ДУ «Центр охорони здоров'я ДКВСУ» має скористатися стратегічними та оперативними рекомендаціями міжнародних донорів, оскільки їхня можливість надавати звичне фінансування зменшується.
- *Інструкції:* необхідно розробити підходи до лікування та типові інструкції для потреб ув'язнених, разом із відповідним навчанням.

11.3.3: Реабілітація

Для аналізу було відібрано чотири теми, які містяться в цьому напрямку діяльності (зі збереженням нумерації, що використовується в ІМ). Інші теми розглянуто більш стисло в кінці розділу.

1. Залучення фахівців з реабілітації до роботи у в'язницях

Очікувані результати: План дій передбачає запровадження «політики підбору персоналу та найму співробітників для залучення до пенітенціарних установ учителів, соціальних працівників і психологів».

Основні висновки: Згідно з Інструментом моніторингу, відбулося обговорення необхідності найму фахівців з реабілітації. Відповідні положення були включені до Проєкту Закону про пенітенціарну систему (№ 7337). Природно, це не вплинуло на процедуру найму на практиці.

Кваліфіковані спеціалісти, такі як психологи та соціальні працівники, відіграють важливу роль у загальній стратегії реабілітації. Як правило, адміністрація пенітенціарних установ вважає за необхідне наймати одного соціального працівника в розрахунок на кожних 100 ув'язнених, і трохи меншу кількість психологів. Очевидно, що такий рівень забезпеченості кадрами недоступний в Україні, але навіть на ті вакансії, що є відкритими в пенітенціарних установах, залучити нових фахівців не завжди вдається.

Коментарі про результат:

- НУО: Необхідна наявність механізму нормативного регулювання співвідношення фахівців (психологів та соціальних працівників) та ув'язнених, залежно від типу в'язниці.
- Психолог пенітенціарної установи: Рівень зарплати є фактором при прийнятті рі-

шення про звільнення, в той час, як робота з неклінічними випадками є негативним стимулом для нових працівників.

Рівень досягнення результату (висновок команди з оцінювання): 40%

2а. Професійне навчання, освіта та реабілітаційні програми

Необхідні заходи: План дій передбачає розробку і запуск «нових, фінансованих коштом держав програм професійного навчання та інших навчальних і реабілітаційних програм».

Основні висновки: Велике значення, яке надається стандартним курсам «професійного навчання» в концепції реабілітації, виграє від фундаментального перегляду. Кажуть, що існує перелік із 49 професій, навчання яким було б доцільно забезпечити ув'язненим. Наразі проводиться навчання лише невеликій частині цих професій (наприклад, виготовлення одягу ув'язненими жінками). Стверджується, що протягом останнього року навчальні курси пройшли 4,759 ув'язнених; ще 2,408 проходять таке навчання в даний момент.

Цікаве опитування, проведене адміністрацією однією з пенітенціарних установ свідчить про те, що близько чверті звільнених ув'язнених змогли знайти роботу після повернення до суспільства. Однак досвід інших країн – який належить перевірити в Україні – говорить про те, що дуже мало роботодавців готові довіряти колишнім ув'язненим у роботі, яка вимагає володіння більше, ніж базовими навичками. Більшість курсів професійної освіти, фінансованих державою, потребують сучасного обладнання і технічних засобів, які важко та дорого організувати у в'язницях. Могло би бути більш раціональним направити ресурси, необхідні для викладання навичок професійного рівня для невеликої кількості ув'язнених, на навчання основних навичок роботи на робочому місці для всіх ув'язнених. «Навички для роботи на робочому місці» включають прості вміння, як-от отримувати завдання та звітувати, працювати у команді, прибирати після роботи, тощо.

Окрім того, що стосується професійного навчання, існує мало ознак прогресу на шляху до запровадження «інших навчальних і реабілітаційних програм». Крім того, що об'єм чисто ручної роботи зменшується, більшість видів роботи в наші дні вимагають базових навичок вербального міркування та цифрової грамотності. Дорослі в'язні навряд чи можуть сподіватися на допомогу у вдосконаленні цих навичок.

Команда з оцінювання усвідомлює важливий внесок соціальних працівників у стратегію реабілітації. Основні проблеми стосуються їх недостатньої кількості, а також їх зайнятості іншими інституційними справами, що змушують їх відволікатися від проведення оцінювання, консультування та планування звільнення.

Коментарі про результат:

- Один із ув'язнених скаржиться: особа може бути залученою лише до одного курсу професійного навчання. Якщо особа вивчилася на зварювальника, вона більше не може опанувати ще одну професію в іншій колонії, у випадку свого переведення до неї. Впровадження експериментальних ініціатив (наприклад, в окремих в'язницях для жінок) може сприяти визначенню найкращих підходів.
- Ув'язнений: Спадщина минулого: професійне навчання на базі професійно-технічних закладів. Нових привабливих професій у списку немає.

Рівень досягнення результату (висновок команди з оцінювання): 40%



2b. Залучення всіх ув'язнених до реабілітації

Необхідний результат: План дій вимагає «залучення усіх ув'язнених до програм професійного навчання або інших навчальних і реабілітаційних програм з періодичністю раз на тиждень».

Основні висновки: Міністерство юстиції заявляє про те, що 80% цих результатів було досягнуто. Дистанційне навчання виявилось ефективним для дуже невеликої кількості ув'язнених, і правила внутрішнього розпорядку дозволяють їм користуватися Інтернетом з метою дистанційного навчання.

Наразі існує дуже мало стимулів для ув'язнених долучатися до заходів з реабілітації. Було розроблено та поширено серед усіх в'язниць для подальшого втілення Курси життєвих навичок. Однак нестача у в'язницях працівників, які мали б належні навички чи мотивацію, долучатися до таких заходів, залишається перешкодою для необхідного широкомасштабного втілення цих та пов'язаних реабілітаційних ініціатив. Крім того, тюремна субкультура перешкоджає участі у таких заходах. Обмежена кількість працівників освіти, консультування та навчання навичкам зумовлює те, що вони можуть викладати лише загальні програми на базовому рівні, що не адаптовані до індивідуальних потреб. До тих пір, поки інвестиції в процес реабілітації залишатимуться настільки обмеженими, слід проводити більше роботи з метою визначення, який із доступних підходів допомагає досягти найбільшого зниження ризику.

Розробці програм особистісного розвитку був присвячений зокрема наказ Міністерства юстиції України 2013 року.²⁸ Зокрема, документ робив спробу задовольнити індивідуальні потреби ув'язнених, але на заваді стала непридатність приміщень і недостатня кількість викладачів та консультантів серед персоналу пенітенціарних установ. Зазначені цілі було включено в проєкт Закону про пенітенціарну систему, але сподіватися на прогрес у найближчий важко. У деяких пенітенціарних установах, з метою забезпечення додаткових заходів безпеки, осіб, які можуть створювати особливу загрозу для ув'язнених та персоналу пенітенціарної установи (наприклад, особи, які вчинили злочини на сексуальному ґрунті, ґрунті ненависті тощо) тримають окремо від інших. Незважаючи на те, що вони потребують підвищеної уваги соціальних працівників та психологів, реабілітаційних заходів для таких осіб не передбачено.

У більшості держав-членів Ради Європи можливість отримати умовно-дострокове звільнення від покарання значною мірою стимулює ув'язнених брати участь в реабілітаційних програмах. У ст. 81 КК, яку присвячено цьому питанню, зазначено, що «умовно-дострокове звільнення від відбування покарання може бути застосоване, якщо засуджений сумлінною поведінкою і ставленням до праці довів своє виправлення». Однак широка свобода дій, поряд із відсутністю фахівців, здатних допомогти ув'язненим розробити відповідні плани звільнення, означає, що механізм умовно-дострокового звільнення не застосовується систематично і часто стає елементом корупції.

Коментарі про результат:

- Ув'язнений: Якщо доступна оплачувана робота, її дають ув'язненим, яким наказали сплатити «відкат»/компенсацію персоналу (деякі з них мають погану мотивацію і втрачають цю можливість).
- Ув'язнений: Необхідно визначити стимули, які спонукатимуть ув'язнених брати участь у заходах, які передбачені режимом (наприклад, дострокове звільнення).

²⁸ Наказ Міністерства юстиції №2300/5 «Про організацію соціально-виховної та психологічної роботи із засудженими»

- Ув'язнений: Тюремна субкультура підриває основи дотримання порядку в колонії. Слід вживати рішучіших заходів для її подолання.

Рівень досягнення результату (висновок команди з оцінювання): 40%

3. Підготовка до звільнення

Необхідний захід: План дій передбачає «розробку й пілотне впровадження програм з підготовки до звільнення».

Основні висновки: Міністерство юстиції стверджує, що всі пов'язані заходи було реалізовано. Було запроваджено процедури інформування влади про майбутнє звільнення ув'язнених. Встановлюються зв'язок із постачальниками послуг з тимчасового проживання, якщо оцінка ризиків того вимагає.

Було зібрано статистичні дані про обставини, у яких опиняються колишні ув'язнені після звільнення. Серед них – житлово-побутові умови та працевлаштування. Проєкт NORLAU співпрацює з неурядовими організаціями для визначення потреб людей, яких було звільнено з виправних колоній № 35 і № 54. Проєкт SURGe, який фінансується Урядом Канади, також пілотує інструменти і методи сучасної підготовки до звільнення. На початку липня 2019 року представники пенітенціарних установ спільно з організаціями громадянського суспільства провели національну конференцію, присвячену ролі пенітенціарної пробації, але, на жаль, працівники органів місцевої влади були відсутні.

На жаль, оцінювання ІМ не підтвердило наявності достатньої кількості програм підготовки до звільнення. Звичайно, окремі працівники даватимуть індивідуальні поради деяким ув'язненим. Але це не може замінити активної стратегії надання ув'язненим навичок та інформації, які їм знадобляться для виживання в несприятливому середовищі після звільнення. Стандартні набори таких програм можна легко запозичити з міжнародного досвіду, але їх також необхідно адаптувати до конкретних культурно-економічних умов конкретної країни, у якій особа потрапляє після звільнення. Для вирішення цієї проблеми керівництво ДКВСУ навіть співпрацювало з міжнародними донорами. Для досягнення реального прогресу необхідно розробити нову національну політику інвестування в реабілітацію ув'язнених.

Коментарі про результат:

- Психолог пенітенціарної установи: Нові методи і посібники, розроблені донорами, реалізуються тільки частково і обмежено.
- Соціальний працівник пенітенціарної установи: Ув'язнені отримують рекомендації з реінтеграції з різних джерел (включаючи Інтернет), але працівники установи не можуть оцінити таку інформацію або координувати подальші дії ув'язненого. Існує проблема дублювання радників (у службі пробації, виправній колонії, місцевих спостережних комісіях, центрах зайнятості), але в реальному житті колишні ув'язнені часто залишаються безпорадними.
- Психолог пенітенціарної установи: Обмежена доступність психологів і соціальних працівників означає, що ув'язнений може сподіватися щонайбільше на 15 хвилин консультації один раз на тиждень.

Рівень досягнення результату (висновок команди з оцінювання): 40%

Інші заходи реформи, зазначені в цьому розділі Плану дій, де було досягнуто обмеженого прогресу:



Заохочення діяльності ОГС шляхом надання грантів і податкових пільг: Число організацій громадянського суспільства, які були допущені до роботи в пенітенціарних установах, збільшилася до 150. На жаль, це питання ресурсів. Але є позитивні приклади того, як регіональні і місцеві програми використовуватися для досягнення реабілітаційних цілей. Корисний досвід можна отримати, співпрацюючи з благодійними організаціями «FREEZONE» і «Світло надії».

Запровадження оцінки ризиків і потреб: Проєкт ЄС «Право-JUSTICE» наразі бере участь у процесі валідації оцінювання ризиків та потреб. Інструмент потребує адаптації та пілотування у в'язницях.

Рівень досягнення результату (висновок команди з оцінювання): 30%.

Хоча Стратегія не містить згадок про реабілітацію в контексті поводження з ув'язненими, компоненти стратегії реабілітації включені до Плану дій. Проте це питання займає важливе місце в Паспорті реформ як стратегічна мета, яка полягає в «запровадженні системи реінтеграції, що забезпечуватиме належні умови, які спонукатимуть звільнених осіб жити без вчинення правопорушень», потребуючи відповідного набору операційних цілей.

На жаль, було зафіксовано дуже мало практичних ознак, які могли б призвести до відчутних результатів. І знову ж: Інструмент моніторингу повідомляє, що були проведені консультації і підготовлені пропозиції. Але якщо поглянути на це з точки зору ув'язнених, які незабаром будуть звільнені, дуже мало часу приділяється темам відновлення відносин з родиною, пошуку грошей, необхідних для виживання, уникнення нових злочинів або відновленню самоповаги.

Середньострокові рекомендації:

- *Стан реабілітації:* організаційна структура пенітенціарних установ повинні підтверджувати важливість соціальної та психологічної роботи, щоб підкреслити її рівноцінність заходам із забезпечення безпеки.
- *Інструментарій реабілітації:* розробити, перевірити та затвердити комплекс заходів з запровадження інструментарію щодо оцінювання ризиків та потреб та методів реабілітації, а також навчити персонал користуватися ним.
- *Супровід конкретного випадку:* переконайтеся в тому, що кожен ув'язнений має зв'язок із членом реабілітаційної команди з відповідною компетенцією.
- *Професійна підготовка:* відмовтеся від того, щоб навчати ув'язнених тим професіям, які наразі зникають; натомість навчайте їх навичкам виживання в несприятливому оточенні, в якому вони опиняться після звільнення.

Середньострокові рекомендації:

- *Умовно-дострокове звільнення:* допомагати кожному ув'язненому досягати якнайшвидшого звільнення, застосовуючи засоби реабілітації та підтримуючи розробку ефективного плану звільнення.
- *Експертиза:* створити підрозділ з розробки методів і аналізу реабілітації за участю національних експертів та міжнародних проєктів, щоб сприяти розробці сучасного і актуального підходу до реабілітації.
- *Конструктивна діяльність:* налагодити співпрацю з організаціями громадянського суспільства та підприємцями для забезпечення відповідної підготовки і працевлаштування у виправних колоніях.

- *Критичне значення реабілітації*: взаємодіяти з регіональними адміністраціями та навчальними закладами ДКВСУ, академічними колами та громадянським суспільством для сприяння формування бачення реабілітації ув'язнених як кінцевої мети системи.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Проміжні підсумки рівня досягнення результатів: 35%

Затвердження Стратегії у 2014 році Президентом України П. Порошенком актуалізувало проблему реформування пенітенціарної служби і розробку концепції реабілітації. Одним із головних досягнень Стратегії стало створення сприятливого середовища, в межах якого був розроблений більш детальний план під назвою «Паспорт реформ».

Команда експертів з оцінювання відзначила чималі зусилля, які докладаються для того, щоб традиційні напрямки контролю та покарання, притаманні цій дуже нечутливій системі, були заміщені ідеєю реабілітації, що відповідає європейським принципам. Складається враження, що організаційні зміни, нові розробки щодо законодавства і деякі експерименти з інструментами управління, орієнтованого на досягнення результатів – це кроки у правильному напрямку. Також було дещо модернізовано будівлі пенітенціарних установ, які перебували у вкрай незадовільному стані. Заробітна плата почала повільно наближатися до прийняттого рівня.

Однак ці зусилля не набули комплексного всеохоплюючого характеру. Необхідність реформування пенітенціарної системи не закарбувалася в суспільній свідомості. Важливість змін тільки починає потроху усвідомлюватися тією частиною апарату системи, який працює на місцях. Фахівці в інших органах кримінального правосуддя, а також ті, хто коментує нинішній стан системи, часто роблять песимістичні прогнози про те, що все залишатиметься без змін або навіть погіршуватиметься.

Складно сказати, яких практичних результатів досягнуто на даному етапі. Чи спілкуються охоронці пенітенціарних установ з ув'язненими більш гуманно? Чи збільшилася кількість ув'язнених, які проходять відповідні навчальні курси? Чи стали вони менш схильними до повторного скоєння злочинів після звільнення? Чи зменшився рівень насильства у відносинах між ув'язненими або рівень корупції з боку персоналу?

Одна з причин таких питань, на які не має відповідей, полягає в тому, що наразі ще не були запроваджені надійні системи вимірювання та оцінювання кінцевого продукту реформ. Інструмент моніторингу достовірно і точно фіксує вжиті заходи, але ще не може враховувати підсумкового результату і впливу. І хоча очевидно, що Міністерство юстиції отримує великі обсяги операційних даних, ця інформація зазвичай залишається недоступною для незалежного аналізу.

Дві існуючі паралельні стратегії охоплюють більшість необхідних компонентів реформи. Експерти з оцінювання воліли б бачити більшу увагу питанням стратегічного управління і більш проактивний підхід до просування практичних заходів з реабілітації. Фіксування корисних цілей в нормативних актах, процедурах і законопроектах дуже важливе. Однак усвідомлення нинішнього становища є лише частиною виклику. На цьому етапі хотілося б відчувати зміни в практичному вимірі (отже, сукупний рівень досягнення проміжних результатів становить 35%).



Рекомендації для Виду діяльності 11.1.1: Організаційний менеджмент

Короткострокові рекомендації:

- *Визначення основних цілей:* На законодавчому рівні необхідно чітко визначити (i) забезпечення охорони та безпеки та (ii) реабілітації засуджених як дві основних цілі пенітенціарної системи.
- *Узгодження програм професійної підготовки персоналу:* Необхідно розробити національну стратегію професійної підготовки на основі необхідних компетенцій.

Середньострокові рекомендації:

- *Операційний контроль:* визначити завдання, ресурси та очікувані заходи, для кожного операційного підрозділу.
- *Результативність:* розробити посадові інструкції та визначити декілька/п'ять КПЕ для кожного працівника ДКВСУ.
- *Демілітаризація:* розробити комплексну стратегію переходу від військових методів організації пенітенціарної системи до запровадження концепцій лідерства.

Рекомендації для Виду діяльності 11.1.2: Етичні стандарти

Короткострокові рекомендації:

- *Етичне керівництво:* Міністр юстиції повинен чітко озвучити політику абсолютної нетерпимості до зловживань у пенітенціарній системі і вживати заходів у кожному випадку, про який повідомляють офіційні органи моніторингу чи інспектування.
- *Ефективні інспекції:* статус, незалежність/автономність і функції Управління пенітенціарних інспекцій Міністерства юстиції та інших моніторингових інститутів повинні бути закріплені на законодавчому рівні.
- *Залучення зовнішніх радників:* ДКВСУ повинна організувати дискусію за участі всіх зацікавлених сторін, включаючи ОГС, про те, як можна покращити механізми моніторингу та інспекцій для боротьби з порушеннями прав людини в пенітенціарних установах.

Середньострокові рекомендації:

- *Прозорість:* необхідно запроваджувати нові методи, за допомогою яких ув'язнені зможуть подавати обґрунтовані скарги, а громадськість – дізнаватися про результати їхнього розгляду.
- *Обмін корисними практиками і досвідом:* повинна існувати група спеціально підготовлених наставників і тренерів, які могли б допомагати найбільш проблемним пенітенціарним установам.
- *Ефективність персоналу:* стратегії найму і підготовки персоналу повинні враховувати такі етичні питання як дотримання стандартів поведінки, запровадження моделі динамічної безпеки та інструментів реабілітації засуджених.

Рекомендації для Виду діяльності 11.2.1: Поводження з ув'язненими

Короткострокові рекомендації:

- *Системне упровадження індивідуальних планів відбування покарань:* кожного ув'язненого слід супроводжувати до моменту успішного звільнення шляхом проведення оцінки ризиків та потреб, відповідного навчання та регулярного підведення підсумків.

- *Реабілітаційні програми*: слід розробити додаткові нові програми для доповнення /заміни програм диференційованого впливу.
- *Фахівці з питань реабілітації*: переглянути посадові інструкції працівників колоній, які займаються соціальними та психологічними питаннями, з метою усунення будь-яких функцій із забезпечення безпеки або дотримання режиму.
- *Навчання*: включити до всіх навчальних курсів для персоналу відповідні концепції динамічної безпеки, спілкування/комунікації і просоціального моделювання, щоб прискорити перехід до більш гуманного поводження з ув'язненими.

Середньострокові рекомендації:

- *Директиви/Методичні рекомендації щодо призначення покарань*: створити міжвідомчу групу для розробки концепції директив щодо призначення покарань.
- *Операційні методи*: розробити узгоджену стратегію запровадження моделі динамічної безпеки та інших відповідних підходів.
- *Умови тримання*: розробити концепцію перетворення виправних колоній на реабілітаційні центри.
- *Попереднє ув'язнення*: привести правила внутрішнього розпорядку місць позбавлення волі у відповідність до європейських стандартів попереднього ув'язнення.

Рекомендації для Виду діяльності 11.2.2: Жорстоке поводження

Короткострокові рекомендації:

- (Рекомендації щодо жорстокого поводження тісно пов'язані з попередніми рекомендаціями щодо етичних норм.)
- *Фінансування Національного превентивного механізму*: бюджет Національного превентивного механізму повинен бути збільшений для відображення його нової ролі у подвійній системі внутрішніх та зовнішніх перевірок відповідно до конституційних положень.
- *Підготовка*: для всіх звань і посад слід розробити початковий курс та курс підвищення кваліфікації щодо боротьби з жорстоким поводженням у в'язницях, і створити постійну мобільну групу навчених та погоджених тренерів.

Середньострокові рекомендації:

- *Тюремна субкультура*: ретельно дослідити шляхи викорінення мовчазної підтримки адміністраціями місць позбавлення волі так званого «самоуправління ув'язнених».
- *Активізація зусиль для боротьби з жорстоким поводженням*: розробити механізм партнерських консультацій та співпраці між органами, що відповідають за внутрішні та зовнішні перевірки.

Рекомендації для Виду діяльності 11.3.1: Умови утримання

Короткострокові рекомендації:

- *«Штучне переповнення»*: застосування даної практики в зимовий період з метою економії на комунальних послугах повинне бути припинене.
- *Стандарти КЗК*: у майбутньому розрахунки з розподілу житлової площі повинні базуватися на чинних стандартах КЗК в розрахунку на одного ув'язненого.
- *Співпраця*: заохочувати начальників в'язниць до більш активного розвитку зв'яз-



ків із суб'єктами з-поза меж їх закладів, як-от з місцевими органами самоврядування, офісами мерів, громадянським суспільством та релігійними організаціями.

Середньострокові рекомендації:

- *Нова концепція тримання під вартою:* необхідне залучення міжнародної експертизи щодо адаптування наявних колоній до сучасних стандартів безпеки та реабілітації.
- *Співвідношення ціни та якості:* запровадити вдосконалені методи фінансового управління з метою кращого моніторингу та порівняння витрат і ефективності різних місць позбавлення волі у тому, що стосується їх співвідношення з матеріально-побутовими умовами та процесом реабілітації ув'язнених

Рекомендації для Виду діяльності 11.3.2:

Вдосконалення охорони здоров'я в пенітенціарних установах

Короткострокові рекомендації:

- *Співпраця з Міністерством охорони здоров'я:* необхідно відновити роботу міжвідомчого комітету з міжсекторальної співпраці у сфері управління охороною здоров'я у в'язницях.
- *Гігієнічні стандарти утримання:* забезпечити ув'язнених здоровими матеріально-побутовими умовами, в тому числі достатнім простором, належними гігієнічними та санітарними умовами, їжею, водою, опаленням, освітленням та безпечним відведенням відходів.
- *Стандарти обладнання:* приміщення та обладнання закладу охорони здоров'я повинні бути схвалені Міністерством охорони здоров'я або Національною службою здоров'я.

Середньострокові рекомендації:

- *Стандарти послуг:* необхідно дотримуватися принципів КЗК у сфері охорони здоров'я у в'язницях. Ці принципи включають в себе надання вільного доступу засудженого до медичних послуг, еквівалентність медичних послуг порівняно з послугами у громаді, конфіденційність, незалежність, професійну компетентність, а також надання профілактичної медичної та гуманітарної допомоги.
- *Компетентність медичного персоналу:* весь персонал, що надає первинну медичну допомогу, повинен офіційно продемонструвати своє розуміння загальної медичної етики та компетенцію у тому, що стосується поширених проблем зі здоров'ям, таких як психічні розлади, самогубство, наркоманія, інфекційні захворювання, а також оцінювання, документування та повідомлення про насильство.
- *Донорська підтримка.* Керівництво ДУ «Центр охорони здоров'я ДКВСУ» має скористатися стратегічними та оперативними рекомендаціями міжнародних донорів, оскільки їхня можливість надавати звичне фінансування зменшується.
- *Інструкції/протоколи:* необхідно розробити підходи до лікування та типові інструкції для потреб ув'язнених, разом з відповідним навчанням.

Рекомендації для Виду діяльності 11.3.3: Реабілітація

Короткострокові рекомендації:

- *Статус реабілітаційного напрямку:* організаційні структури пенітенціарних установ повинні відображати та підтверджувати важливість соціальної та психологіч-

ної роботи, щоб підкреслити її рівноцінність режимним заходам.

- *Інструментарій реабілітації*: розробити, протестувати та затвердити комплекс заходів з оцінювання ризиків та потреб та методів реабілітації, а також навчити персонал користуватися ними.
- *Супровід конкретного випадку*: переконатися в тому, що кожен ув'язнений має зв'язок із членом реабілітаційної команди з відповідною компетенцією.
- *Професійна підготовка*: відмовитися від того, щоб навчати ув'язнених тим професіям, які наразі зникають; натомість навчати їх навичкам виживання в несприятливому оточенні, в якому вони опиняться після звільнення.

Середньострокові рекомендації:

- *Умовно-дострокове звільнення*: допомагати кожному ув'язненому досягати якнайшвидшого звільнення, застосовуючи засоби реабілітації та підтримуючи розробку ефективного плану звільнення.
- *Експертиза*: створити підрозділ з розробки методів і аналізу реабілітації за участю національних експертів та міжнародних проєктів, щоб сприяти розробці сучасного і актуального підходу до реабілітації.
- *Конструктивна діяльність*: налагодити співпрацю з організаціями громадянського суспільства та підприємцями для забезпечення відповідної підготовки і працевлаштування у виправних колоніях.
- *Критична важливість концепції реабілітаційного підходу у системі ДКВСУ*: взаємодіяти з регіональними адміністраціями та навчальними закладами ДКВСУ, академічними колами та громадянським суспільством для сприяння формуванню бачення реабілітації ув'язнених як кінцевої мети системи.



ДОДАТОК І: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Станом на 1 липня 2019 року у сфері управління Державної кримінально-виконавчої служби України перебуває 148 установ. Крім того, 29 установ знаходяться на території Донецької та Луганської областей, що тимчасово не контролюються українською владою.

У 25 установах виконання покарань засуджені не утримуються, у зв'язку зі здійсненням оптимізації їхньої діяльності.

В установах виконання покарань та слідчих ізоляторах, розташованих на території, що контролюється українською владою, тримається всього 54 186 осіб.

З них:

у 17 слідчих ізоляторах та 12 установах виконання покарань з функцією СІЗО тримається 19 584 осіб узятих під варту та засуджених, з них на стадії:

досудового розслідування: 1 912 осіб

судового розгляду (до винесення вироку): 10 099 осіб

у 113 кримінально-виконавчих установах: 34 488 засуджених

у 7 колоніях максимального рівня безпеки: 1 584 особи

у 32 колоніях середнього рівня безпеки для неодноразово засуджених: 14 711 осіб

у 27 колоніях середнього рівня безпеки для вперше засуджених: 9 467 осіб

у 7 колоніях мінімального рівня безпеки із загальними умовами для тримання чоловіків: 1 072 особи

у 4 колоніях мінімального рівня безпеки із полегшеними умовами для тримання чоловіків: 442 особи

у 11 колоніях для тримання жінок: 1 303 особи

у 4 спеціалізованих лікувальних закладах: 637 осіб

в лікувальних закладах при виправних колоніях та СІЗО: 1022 особи

у 22 виправних центрах: 1 530 осіб

у 6 виховних колоніях (для неповнолітніх): 114 осіб

Серед засуджених:

1 517 осіб відбувають покарання у вигляді довічного позбавлення волі;

421 особа відбуває покарання у вигляді арешту в 50 арештних домах, створених при установах виконання покарань.

Криміногенний склад засуджених до позбавлення волі (станом на 01.07.2019):

5 186 осіб засуджені на строк понад 10 років;

6 619 осіб – за умисне вбивство;

2 900 осіб – за нанесення умисного тяжкого тілесного ушкодження;

7 220 осіб – за розбій та грабіж;

12 149 осіб – за крадіжку;

648 особи – за зґвалтування;

15 осіб – за злочини проти основ національної безпеки



ДОДАТОК II: ПЕРЕЛІК ЗАКОНОПРОЄКТІВ, ПІДГОТОВЛЕНИХ ПІДКОМІТЕТОМ ТА ЧЛЕНАМИ ПАРЛАМЕНТУ.

Верховна Рада України (VIII скликання), Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, підкомітет з питань реформування пенітенціарної системи, діяльності органів виконання покарань та пробації

Голова підкомітету: Юрій Мірошніченко, народний депутат

Співголова: Денис Чернишов, заступник Міністра юстиції

Прийняті закони України:

1. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо регулювання діяльності священнослужителів (капеланів) в органах та установах, що належать до сфери управління Державної пенітенціарної служби України» № 419-VIII від 14 травня 2015 року;
2. Закон України «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо вдосконалення порядку застосування до засуджених заохочення і стягнення» № 1487-VIII від 6 вересня 2016 року;
3. Закон України «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо гуманізації порядку та умов виконання покарань» № 1488-VIII від 6 вересня 2016 року;
4. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення доступу до правосуддя осіб, які утримуються в установах попереднього ув'язнення та виконання покарань» № 1491-VIII від 7 вересня 2016 року;
5. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення виконання кримінальних покарань та реалізації прав засуджених» № 1492-VIII від 7 вересня 2016 року.
6. Закон України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України з метою реалізації положень Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами» № 2227-VIII від 6 грудня 2017 року;

У розробці цих законопроектів брали участь члени підкомітету та робочої групи

Закон, який було ветоано Президентом:

1. Закон України «Про внесення змін до статті 93 Кримінально-виконавчого кодексу України (щодо удосконалення гарантій права засуджених на відбування покарання за місцем проживання до засудження або місця постійного проживання родичів)» від 6 вересня 2016 року (реєстраційний номер 2253а від 3 липня 2015 року);

Законопроекти, прийняті в першому читанні, підготовлені до другого читання і підлягають поданню до Верховної Ради нового скликання:

1. Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про попереднє ув'язнення» (щодо імплементації окремих стандартів Ради Європи)» (реєстраційний номер 2291а від 6 липня 2015 року);
2. Проект Закону «про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України (щодо поліпшення умов тримання засуджених)» (реєстраційний номер 2685 від 21 квітня 2015 року);



Законопроєкти, які не були прийняті Верховною Радою:

2254a 03.07.2015 про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо гуманізації кримінальної відповідальності жінок).

Законопроєкти, що були розглянуті на засіданнях Комітету:

- 4936 08.07.2016 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.
Рішення Комітету від 05.10.2016 рекомендувати ВРУ прийняти проєкт за основу. Проект відкликано 29.08.2019.
- 6288 05.04.2017 про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо удосконалення захисту професійної діяльності медичних та фармацевтичних працівників
Рішення Комітету від 17.01.2018 рекомендувати ВРУ прийняти проєкт за основу. Проект відкликано 29.08.2019.
- 6353 12.04.2017 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку запобігання та протидії дискримінації в Україні
Рішення Комітету від 07.06.2017 рекомендувати ВРУ прийняти проєкт за основу. Проект відкликано 29.08.2019.
- 7337 24.11.2017 про Пенітенціарну систему
Рішення Комітету від 20.12.2017 рекомендувати ВРУ прийняти проєкт за основу. Проект відкликано 29.08.2019 .
- 8083 01.03.2018 про Дисциплінарний статут пенітенціарної системи
Рішення Комітету від 14.03.2018 рекомендувати ВРУ прийняти проєкт за основу. Проект відкликано 29.08.2019
- 8560 05.07.2018 про врегулювання правового статусу осіб, стосовно яких порушено законодавство України про кримінальну відповідальність, кримінальне процесуальне, кримінально-виконавче законодавство України внаслідок збройної агресії, збройного конфлікту, тимчасової окупації території України
Рішення Комітету від 21.11.2018 рекомендувати ВРУ прийняти проєкт за основу. Проект відкликано . 29.08.2019.
- 10392 20.06.2019 про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо скасування довічного позбавлення волі для жінок)
Рішення Комітету від 03.07.2019 рекомендувати ВРУ прийняти проєкт за основу. Проект відкликано. 29.08.2019.

Законопроєкти, які не розглядалися на засіданнях Комітету:

- 6344 11.04.2017 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо адаптації порядку застосування окремих інститутів кримінального права до європейських стандартів
- 10465 19.07.2019 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення діяльності органу пробації

ДОДАТОК III: ПЕРЕЛІК ОТРИМАНИХ ДОКУМЕНТІВ

КОДЕКСИ

Кримінальний кодекс України

Кримінально-виконавчий кодекс України

Кримінальний процесуальний кодекс України

Кодекс професійної етики персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України, затверджений Наказом Міністерства юстиції України від 14.04.2017 р.

ПРАВИЛА ВНУТРІШНЬОГО РОЗПОРЯДКУ

Правила внутрішнього розпорядку установ виконання покарань, 2014 рік (неофіційний переклад)

Правила внутрішнього розпорядку слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України, 2014 рік (неофіційний переклад)

ЗАКОНИ ТА ПІДЗАКОННІ АКТИ

Закон України «Про пробацію» прийнятий Верховною Радою України 5 лютого 2015 року

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160-19>

Постанови Кабінету Міністрів України від 18.03.2016 р. №343, №348 про ліквідацію Державної пенітенціарної служби та оптимізацію діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/343-2016-%D0%BF>

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-2016-%D0%BF>

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.09.2017 р. №654-р «Про схвалення Концепції реформування (розвитку) пенітенціарної системи України» та створення Адміністрації Державної кримінально-виконавчої служби

http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR170654.html

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.09.2017 р. №655-р «Про утворення державної установи «Центр пробації»»

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.09.2017 р. №684-р Про утворення державної установи «Центр охорони здоров'я Державної кримінально-виконавчої служби України»

Проект Закону про пенітенціарну систему (№ 7337), зареєстрований у Верховній Раді України 27 листопада 2017 року – проект відкликано

Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення діяльності органу пробації (№ 10465), зареєстрований у Верховній Раді України 19.07.2019 р. – проект відкликано

Проект Закону про Дисциплінарний статут пенітенціарної системи (№ 8083) зареєстрований у Верховній Раді України 1 березня 2018 року - проект відкликано

Наказ Міністерства юстиції, Міністерства соціальної політики, Міністерства охорони здо-



ров'я та Міністерства внутрішніх справ України від 03.04.2018 р. № 974/5/467/609/280 «Про затвердження Порядку взаємодії установ виконання покарань, уповноважених органів з питань пробації та суб'єктів соціального патронажу під час підготовки до звільнення осіб, які відбувають покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк»

Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про практику призначення судами кримінального покарання» від 24.10.2003 р.

Судова статистика України за 2017 та 2018 рр.

Закон України «Про волонтерську діяльність» прийнятий Верховною Радою України 19.04.2011 р. (зі змінами)

Наказ Міністерства юстиції України №1675/5 від 09.09.2015 р. «Про затвердження Положення про організацію професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України»

Проект Постанови про Програму діяльності Кабінету Міністрів України № 2186 від 29.09.2019 р.

http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66959

ЗВІТИ ТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Звіт КЗК по Україні за 2017 р. <https://rm.coe.int/16808d2c2a>

Інструмент моніторингу Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів в Україні на 2015-2020 роки, розроблений в рамках проекту «Право-Justice», доповнений результатами моніторингу, який був проведений Директоратом стратегічного планування та європейської інтеграції Міністерства юстиції України

Паспорт реформи, розроблений Міністерством юстиції України, ДКВСУ та ДУ «Центр Пробації» за участі міжнародних проектів та експертів

Звіт Міністерства юстиції наступному міністру, серпень 2019. Реформи пенітенціарної системи: умови, результати, виклики, плани

Звіт за I квартал 2019 року щодо стану виконання Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року (українською мовою) <http://hro.org.ua/index.php?id=1556870908>

Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні, 2015 р.

<https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/DG/Ombudsman's%20project/2015%20annual%20report%20of%20Ombudsperson.%20Summary.pdf>

Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан реалізації національного превентивного механізму, 2018 р.

<http://www.univ.kiev.ua/content/upload/2019/-697223196.pdf>

Моніторинг місць несвободи в Україні: стан реалізації національного превентивного механізму. Звіт за 2014 рік

<http://www.ombudsman.gov.ua/en/page/secretariat/docs/presentations/>

Спеціальна доповідь Уповноваженого ВРУ з прав людини про стан додержання права



на охорону здоров'я та медичну допомогу в слідчих ізоляторах та установах виконання покарань Державної кримінально-виконавчої служби України, 2018 р.

<http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/npm/provisions/reports/>

Річний звіт за 2017 р. Харківська правозахисна група,

<http://khpg.org/en/index.php?id=1529365678>

Низка звітів Управління пенітенціарних інспекцій Міністерства юстиції України, 2018-2019 рр.

Звіт за I півріччя 2019 року відділу соціальної та освітньої роботи Адміністрації ДКВСУ
Звіт ДУ «Центр охорони здоров'я ДКВС України», 2019 р.

Дослідження Експертного центру з прав людини «В'язниця очима в'язня», профінансоване РЄ, 2017 р.

<http://ecpl.com.ua/wp-content/uploads/2017/11/PRISON-THROUGH-THE-EYES-OF-PRISONERS.pdf>

Підсумок досліджень Проєкту уряду Канади EDGE «Потреби ув'язнених у контексті підготовки до звільнення та успішної ресоціалізації», 2019 р.

Порівняльний аналіз «Оцінка ризиків та потреб ув'язнених у шести європейських юрисдикціях», РЄ, 2018 р., д-р Пітер Неліссен та д-р Еліна Штайнерте

ПУБЛІКАЦІЇ ТА ІНФОРМАЦІЙНІ ЗАПИСКИ

Інформаційна записка про діяльність навчального відділу Білоцерківської ДКВСУ від 15.08.2019 р.

Інформаційна записка про кількість випадків порушення дисципліни особами рядового та начальницького складу ДКВСУ за 2018-2019 рр.

Кетрін Херд. Альтернативи позбавленню волі в Європі. 2016 р. European Prison Observatory

https://1drv.ms/b/s!AnYEuSnrG5dlhGEG8z_MEFfM2jkW

<https://en.interfax.com.ua/news/press-conference/510254.html>

ВІДВІДАНІ ВЕБ-САЙТИ

Державна кримінально-виконавча служба України

<https://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/index>

Державна судова адміністрація України

<http://court.gov.ua>

Харківська правозахисна група

<http://khpg.org/en/index.php?id=1529365678>

Українська Гельсінська спілка з прав людини

<https://helsinki.org.ua/?id=1432628829>

Омбудсман України та Національний превентивний механізм

<http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/npm/provisions/reports/>



ДОДАТОК IV: ПЕРЕЛІК ОСІБ, З ЯКИМИ БУЛО ПРОВЕДЕНО ЗУСТРІЧІ

1. Денис Чернишов, Заступник Міністра юстиції України
2. Вадим Човган, PhD, радник з питань правової реформи Консультативної місії ЄС в Україні
3. Юрій Белоусов, Виконавчий директор ГО «Експертний центр з прав людини»
4. Костянтин Автухов, к.ю.н, доцент кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
5. Роман Романов, Директор програмної ініціативи «Права людини і правосуддя» Міжнародного фонду «Відродження»
6. Сергій Чабанюк, в.о. начальника Відділу забезпечення нагляду і безпеки установ виконання покарань Адміністрації ДКВСУ
7. Володимир Стаднік, старший інспектор з особливих доручень, Адміністрації ДКВСУ
8. Сергій Васильєв, Директор ДУ «Центр охорони здоров'я ДКВСУ»
9. Юрій Кульчинський, в.о. начальника, заступник начальника з питань охорони здоров'я ДУ «Центр охорони здоров'я ДКВСУ»
10. Євген Ханюков, керівник групи впровадження проєктів Глобального Фонду для боротьби з ВІЛ, туберкульозом і малярією, ДУ «Центр охорони здоров'я ДКВСУ»
11. Ольга Бодня, фахівець із фармації, ДУ «Центр охорони здоров'я ДКВСУ»
12. Олег Торкунов, Заступник начальника Адміністрації ДКВСУ з питань дотримання прав засуджених та осіб, узятих під варту
13. Віталій Хведчук, Заступник начальника Управління соціально-виховної та психологічної роботи із засудженими Адміністрації ДКВС України
14. Євген Захаров, Директор Харківської правозахисної групи
15. Владислав Клиша, Начальник відділу міжнародного співробітництва, ДУ «Центр пробації»
16. Олександр Гатіятуллін, Директор ГО «Україна без тортур»
17. Олександр Федорук, Керівник програм, Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів
18. Олександр Павліченко, Виконавчий директор Української Гельсінської спілки з прав людини
19. Вячеслав Свірець, Начальник управління нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях та інших заходів примусового характеру у місцях несвободи, Офіс Генерального прокурора
20. Уладзімір Щербау, Голова відділу з прав на фізичну недоторканність і прав людини в контексті збройного конфлікту Моніторингової місії Організації Об'єднаних Націй з прав людини в Україні

21. Володимир Трохимчук, Начальник Управління пенітенціарних інспекцій Міністерства юстиції
22. Олександр Сичов, Заступник начальника Управління пенітенціарних інспекцій Міністерства юстиції
23. Вікторія Бодарацька, інспектор Управління пенітенціарних інспекцій Міністерства юстиції
24. Сергій Висовень, інспектор Управління пенітенціарних інспекцій Міністерства юстиції
25. Сергій Логвиненко, Заступник начальника Лук'янівського СІЗО
26. Ігор Письменний, Начальник медичної служби Лук'янівського СІЗО
27. Євген Поночовний, Начальник державної установи «Білоцерківська виправна колонія» (№35) (а також персонал колонії та ув'язнені)
28. Олег Дука, Начальник Білоцерківського центру підвищення кваліфікації персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України
29. Вікторія Ключ, Начальник Управління персоналу Адміністрації ДКВСУ
30. Олексій Коломійцев, Керівник Управління правового забезпечення Адміністрації ДКВСУ
31. В'ячеслав Петльований, Представник Омбудсмана з дотримання прав людини в місцях несвободи, НПМ
32. Олена Тучіна, Представник Омбудсмана з моніторингу прав громадян України, які перебувають в місцях несвободи за кордоном та на тимчасово окупованій території, НПМ
33. Гліб Малютін, Представник Омбудсмана з питань захисту інформації, НПМ
34. Алла Шуть, психолог, Голова благодійного фонду «Vita Valens»
35. Олексій Завгородній, Директор благодійної організації «Free Zone»
36. Яна Баранова, Директор громадської організації «Золотий вік України»
37. Валентина Оболенцева, Начальник відділу фактичного моніторингу та перевірки надавачів медичних послуг Департаменту моніторингу Національної служби здоров'я України
38. Стівен Джонсон, Регіональний радник Міжнародного Комітету Червоного Хреста з тюремних питань



ДОДАТОК V: КОМЕНТАРІ, НАДАНІ НАШИМИ РЕСПОНДЕНТАМИ

У таблицях **дослівно викладено** коментарі стосовно Частини 11 Стратегії («підвищення ефективності попередження злочинів і реабілітації засуджених та вдосконалення системи виконання покарань»). Дані коментарі були отримані експертами з оцінювання під час консультацій та візитів, які проводилися протягом серпня та вересня 2019 року. Аналіз розглянутих питань міститься в основній частині звіту. Перелік осіб, з якими було проведено консультації, міститься в Додатку IV.

11.1:		Підвищення ефективності, прозорості та відповідальності пенітенціарної служби завдяки вдосконаленню управління та внутрішнього контролю)				
11.1.1:		«Організаційний Менеджмент» (розробка та використання на практиці сучасних підходів до управління пенітенціарною системою)				
Результат, який необхідно розглянути	Вторинне дослідження	Спеціалісти	Основні опитування	Дослідження	Аналіз інформації	Інше
	Коментарі, надані нашими респондентами					
1а. Реформи стратегічної політики	x		x			<p>Загальне управління місцями позбавлення волі було покладено на Адміністрацію Державної кримінально-виконавчої служби України Постановою Кабінету Міністрів від 13 вересня 2017 року (https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250287815)</p> <p>До Паспорту реформи було включено пропозиції від міжнародних неурядових та урядових організацій.</p> <p>Реформи стосувалися переважно лише адміністративних питань: жодних змін щодо статусу ув'язнених; значний фінансовий дефіцит; а також ідея про те, що місця позбавлення волі повинні бути самоокупними.</p> <p>13 вересня 2017 року Розпорядженням Кабінету Міністрів України №654-р було схвалено Концепцію реформування (розвитку) пенітенціарної системи України. https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250287747</p> <p>Стратегія ще не була відхилена новим Офісом Президента.</p> <p>Парламент України на основі свого (постійного) Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності створив підкомітет з питань реформування пенітенціарної системи, діяльності органів виконання покарань та пробації, головою якого став народний депутат Юрій Мірошниченко, а співголовою – Денис Чернишов. Підкомітет став форумом та дискусійною платформою для законодавців.</p> <p>Стратегічні розчарування: доходи від фінансової оптимізації не були використані для підвищення заробітної плати (Міністерство заявляє про протилежне); персонал був демотивований внаслідок зменшення пенсійних виплат у випадку демілітаризації; умови праці залишалися поганими та такими, що демотивують. Внаслідок реструктуризації нових юридичних осіб окремо від Адміністрації ДКВС було створено державні установи «Центр охорони здоров'я ДКВС», «Центр пробації».</p> <p>Вперше про пенітенціарну реформу було згадано у 2015 році першим заступником Міністра юстиції Севостьяновою Н.І. Спочатку вона відповідала за проведення реформи, але потім замість неї було призначено Д.В. Чернишова. Міністерство юстиції спочатку інтегрувало пенітенціарну систему в свою структуру і призначало відповідальним за проведення реформи пенітенціарної системи одного із заступників Міністра.</p> <p>Директорат стратегічного планування та європейської інтеграції Міністерства юстиції України здійснює контроль за ходом реалізації Стратегії та Паспорту реформи.</p> <p>Ключові показники результативності Паспорту реформи щомісяця перевіряються заступником Міністра.</p>

1b. Реформи системи регіонального управління	x	x	x	<p>Міністерство юстиції перебрало на себе безпосередній контроль над пенітенціарною системою у 2016 році. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України №348 від 18 травня 2016 року з 24 територіальних органів управління Державної пенітенціарної служби було створено 6 міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції. (https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249086737)</p> <p>Частину відповідальності за управління діяльністю пенітенціарної системи було покладено на регіональні адміністрації.</p> <p>Відсутність явного спрощення структури управління внаслідок реструктуризації. Натомість, було зазначено, що структура має більше рівнів, ніж раніше.</p> <p>Кількість регіональних управлінь зменшено з 24 до 6.</p>
1с. Подальша демілітаризація	x	x	x	<p>Демілітаризація викликала б менше питань, якби працівники пенітенціарних установ мали зарплати, еквівалентні співробітникам поліції чи інших правоохоронних органів.</p> <p>Постійне небажання персоналу змінювати умови служби. Таким чином, можна стверджувати про відсутність змін у системі, а це впливає на ув'язнених.</p> <p>Полковник, який орендує звичайну квартиру у Києві, платить 8 000 гривень на місяць.</p> <p>Початкова заробітна плата молодшого інспектора становить 6 000 гривень за місяць протягом першого року служби (в армії початкова заробітна плата становить 10 200 гривень, у Прикордонній службі – 10 000 гривень, у Національній гвардії – 9 500 гривень, у Національній поліції – 9 200 гривень). Заробітна плата молодшого інспектора може збільшитись приблизно на 2 000–3 000 гривень за місяць після семи років служби. Наявність вищої освіти може збільшити дохід до 10 000 гривень. Крім того, на початку служби надається одноразова виплата у розмірі 15 000 гривень.</p> <p>Голова структурного підрозділу може заробляти до 12,000 гривень за місяць.</p> <p>Практично, молодші інспектори вже втратили свій соціальний пакет Вони (окрім старшого персоналу) не мають права на безкоштовне медичне лікування (лише на загальних підставах, як будь-який громадянин України), право безкоштовного проїзду у громадському транспорті, а також житлових субсидій. Їм навіть не видається уніформа, вони повинні купувати її самостійно.</p> <p>Демілітаризація проводилася в службі пробації (частково), але не у місцях позбавлення волі. У службі пробації половину штату становлять особи, які носять уніформу/атестовані, а половину – цивільні.</p> <p>Демілітаризація медичних працівників призвела до підвищення зарплат та погіршення соціального пакету.</p> <p>Демілітаризований персонал не може бути переведений на аналогічні посади до інших державних структур.</p> <p>Проект закону про пенітенціарну систему передбачає, що робота в пенітенціарній службі є підставою для надання відстрочки від призову на строкову військову службу.</p> <p>Молодші інспектори відтепер повинні купувати собі уніформу самостійно.</p> <p>Наразі вирішується, коли буде відзначатися професійне свято для працівників Державної кримінально-виконавчої служби. Було зібрано 25 000 підписів петиції на ім'я Президента, вона подавалася двічі, але безрезультатно.</p> <p>Кожен начальник місць позбавлення волі має право випускати премії персоналу, розмір яких може становити до 50% заробітної плати.</p> <p>Зниження заробітної плати та скорочення пільг у зв'язку з демілітаризацією демотивували персонал.</p> <p>Пенсія за вислугу років становить 70% від останньої отриманої заробітної плати (раніше було 90%). Є побоювання, що після 20 років служби цей розмір пенсії теж буде скасовано.</p> <p>Пенсія за вислугу років може становити до 70% заробітної плати.</p> <p>Заробітна плата молодших інспекторів значно менша, ніж заробітна плата молодших співробітників поліції.</p> <p>«М'яка» демілітаризація дала персоналу можливість працевлаштуватися державними службовцями або працювати на підставі контракту (це прописано у законопроекті №7337).</p> <p>Фізичним методам контролю (наприклад, тактико-спеціальна підготовка) приділялося більше уваги під час початкової підготовки.</p>

					<p>Персонал без військових звань (який не носить уніформу) отримує меншу заробітну плату.</p> <p>Зовнішній вигляд уніформи було змінено (не для працівників місць позбавлення волі), але військовий тип мислення, який продовжує домінувати в цій системі, залишився.</p> <p>Кадрові реформи 1998 року, коли пенітенціарна система вийшла з підпорядкування Міністерства внутрішніх справ, встановили медичні пільги аж до 2016 року, все інше було залишено без змін.</p> <p>Цивільний персонал повинен проходити періодичну службу атестацію. Проте персонал, який носить уніформу, повинен просто проходити фізичну перевірку та здавати екзамен на володіння зброєю.</p>	
2. Навчання персоналу	x		x		x	<p>Строк початкової підготовки молодших інспекторів скоротився вдвічі – до 30 днів. З програми було виключено конституційне право та технології. В основу початкової підготовки покладено питання забезпечення безпеки.</p> <p>Керівники місць позбавлення волі, які демонструють низький рівень ефективності, повинні проходити стажування в місцях позбавлення волі з більшим рівнем ефективності. На законодавчому рівні це ніяк не врегульовано.</p> <p>Проект ЄС «Право-Justice» підготував навчальне відео про мотиваційне інтерв'ювання та наразі готує ще один ролик про особливості комунікації з ув'язненими.</p> <p>Передбачено підвищення кваліфікації для всього персоналу раз на три роки.</p> <p>Існує нагальна необхідність змінити менталітет персоналу та привчити їх ставитися до ув'язнених як до людей, які потрапили у складні життєві ситуації.</p>
Інші питання, пов'язані з персоналом	x		x		x	<p>Відсутність механізму врахування компетенцій працівників. Все, що вони роблять – це перевірка документів та забезпечення проведення медичного обстеження (все, що їм необхідно зробити – пройти неповний медичний огляд!). Відсутні норми щодо підвищення або переведення на основі професійних заслуг.</p> <p>Зв'язки та протекція мають більше значення, ніж професійні заслуги.</p> <p>Нинішній рівень заробітної плати недостатній для залучення професіоналів.</p> <p>Загальна трудова міграція з України ускладнює заповнення вакансій.</p> <p>Наразі існує 24 000 штатних посад. З них вакантними є 2 681 посада молодших інспекторів, 560 посад офіцерів, та 532 посади державних службовців. Друга робота заборонена, через що важко утримувати персонал з низькою заробітною платою.</p> <p>Орієнтовна вартість інформаційної системи управління складе 20 мільйонів гривень.</p> <p>Зростає частка жіночого персоналу через труднощі із залученням чоловіків на низьку зарплатню.</p> <p>Наразі жінки виконують обов'язки з охорони периметру, оскільки чоловіки відмовляються працювати на цій роботі за пропонувану зарплату.</p>

11.1.2: «Етичні стандарти» (вдосконалення етичних та дисциплінарних правил і механізмів внутрішнього контролю)							
Результат, який необхідно розглянути	Вторинне дослідження	Спеціалісти	Основні опитування	Дослідження	Аналіз інформації	Інше	Коментарі, надані нашими респондентами
1. Нові дисциплінарні правила	x		x		x		<p>У 2018 році до 5 810 працівників місць позбавлення волі було застосовано дисциплінарні стягнення: 178 осіб було звільнено за грубе порушення службової дисципліни, 482 особи отримали попередження за неналежне виконання обов'язків; 921 особа отримала сувору догану; 2 710 осіб – догану; до 1 510 осіб було застосовано інші санкції.</p> <p>У 2019 році до 2 978 працівників місць позбавлення волі було застосовано такі дисциплінарні стягнення: 73 особи було звільнено, 230 осіб отримали попередження за неналежне виконання обов'язків; 488 осіб отримали сувору догану; 1 336 осіб – догану; до 851 особи було застосовано інші санкції. 2 офіцери ДКВС відбуватимуть покарання в місцях позбавлення волі.</p> <p>Досі застосовується Дисциплінарний статут МВС, оскільки не існує дисциплінарного статуту пенітенціарної системи.</p> <p>Про правила дисципліни розповідають під час базової підготовки на початку роботи, проте ці правила не роздаються персоналу.</p> <p>Дисциплінарний статут ДКВС існує у вигляді Проекту Закону «Про Дисциплінарний статут пенітенціарної системи» №8083 від 1 березня 2018 року. Планувалося прийняти даний статут разом із законопроектом № 7337, але протягом роботи Верховної Ради України VIII скликання цього не відбулося.</p> <p>Передбачається застосування колективних покарань (наприклад, за порушення правил дисципліни до відповідальності буде притягнуто 10 випадково обраних членів персоналу, якщо не буде встановлено винну особу).</p> <p>Органи прокуратури можуть визначити необхідний рівень покарання.</p> <p>Кожна пенітенціарна установа фіксує дії, які вживаються у випадку правопорушень (обшуки, перевірка інформації, встановленої поліцією), винні працівники негайно звільнюються.</p>
2. Оновлення кодексу етики	x		X				<p>Кодекс етики для персоналу ДКВС залишився без змін.</p> <p>Кодекс етики був розроблений за ініціативою Ради Європи та затверджений Міністерством юстиції 14 квітня 2017 року.</p>
3. Керівництво з поведінки персоналу	x		x		x		<p>Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року запровадив практику призначення однієї посадової особи в кожне місце позбавлення волі для боротьби з корупцією. Це не призвело до помітних результатів.</p> <p>Усі нові співробітники підписують заяву про те, що вони прочитали та зрозуміли Кодекс етики.</p> <p>Інспектори місць позбавлення волі з числа представників прокуратури відмічають наявність каральних підходів у роботі персоналу місць позбавлення волі. Інспекторам необхідні додаткові ресурси для зміни підходів до роботи серед персоналу.</p> <p>Інструкції щодо скарг містяться на деяких дошках оголошень, але загальний рівень обізнаності про права - низький. Сервіс подачі скарг в онлайн-режимі був запущений Національним превентивним механізмом у Лук'янівському СІЗО.</p> <p>Працівниця медичної служби взяла участь у засіданні парламентського комітету, де пояснила, що її звільнили за повідомлення про травми, отримані ув'язненим внаслідок дисциплінарного порушення.</p>
4 Скарги ув'язнених	x		x		x		<p>Відсутня система подання ув'язненими онлайн-скарг на персонал місць позбавлення волі.</p> <p>Офіс генерального прокурора розслідує скарги та порушення нормальної роботи місць позбавлення волі (наприклад, неналежна реабілітаційна допомога, проблеми з медичним обслуговуванням) та звітує Прем'єр-міністру й Міністерству юстиції.</p> <p>Аналізуються всі справи ЄСПЛ, де Україна програла, після чого вживаються заходи з усунення негативних наслідків.</p> <p>Місцеві органи прокуратури беруть участь у судових справах проти персоналу місць позбавлення волі</p>

5. Публічний доступ до статистики щодо дисциплінарних проваджень			x				<p>Статистика щодо дисциплінарних проваджень стосовно персоналу місць позбавлення волі ведеться Міністерством юстиції, проте її немає у відкритому доступі.</p> <p>Керівництво місць позбавлення волі виступає проти публічного доступу до такої статистики.</p>
6. Організація внутрішніх перевірок	x		x	x	x	x	<p>До складу групи інспекторів входить лікар, який перевіряє рівень медичного обслуговування та медичні записи.</p> <p>Перевірки пенітенціарних закладів часто тривають протягом одного тижня, у той час як візити членів НПМ зазвичай обмежуються 2-3 годинами.</p> <p>Чітко не встановлено, хто відповідальний за здійснення перевірок служб конвоювання.</p> <p>Команди, до складу яких може входити до чотирьох інспекторів, близько тижня здійснюють огляд усіх територій, спілкуються з будь-якими членами персоналу та ув'язненими, вивчають усю документацію та пропонують вирішення виявлених проблем.</p> <p>Законопроект №7337 містить положення про створення внутрішнього органу інспектування місць позбавлення волі, проте невідомо, чи підтримає цей проєкт Парламент цього скликання.</p> <p>Подальші контрольні візити проводяться протягом 6–8 місяців з метою перевірки, чи були враховані результати попереднього візиту та вжиті відповідні заходи.</p> <p>У 2018 році було проведено десять контрольних візитів. Facebook, публікації, веб-сайт на стадії розробки. Оскільки команда володіє інформацією, що стосується управління, відповідний орган проводить методологічний аналіз статистики ЄСПЛ за вказівкою заступника Міністра юстиції.</p> <p>Звіти перевірки базуються на 11 стандартах (вони повинні бути затверджені Міністром), включаючи прийом до установи, медичне обслуговування, соціальну роботу, зайнятість, діяльність, скарги та зв'язки з сім'ями. Гендерна політика та рівність чоловіків і жінок були прийняті як 11-й стандарт.</p> <p>Перевірки можуть включати спілкування або опитування у вигляді анкетування ув'язнених.</p> <p>Керівництвом для перевірок слугують Європейськими пенітенціарні правила, правила Нельсона Мандела та українські нормативно-правові акти (які не завжди відповідають положенням перших двох джерел).</p> <p>Суть перевірки полягає в тому, щоб з'ясувати, чи є місця позбавлення волі безпечним, захищеним та здоровим середовищем.</p> <p>Звіт складається протягом тижня після візиту інспекторів та подається заступнику Міністра юстиції та керівництву пенітенціарної служби для отримання письмової відповіді. Адміністрація місць позбавлення волі повинна проявити інтерес та проаналізувати звіти, розглянути приклади, та обговорити їх на засіданні Колегії Мін'юсту або нарадах експертних груп. На жаль, уся увага зосереджується на аналізі відповідності огорож, відеокамер, сил спеціального призначення. Безпека і режим.</p> <p>Перевірки проводяться без попередження.</p> <p>Візити інспекторів можуть здійснюватися спільно з представниками неурядових організацій.</p> <p>Іноді інспектори залучають неурядові організації та представників ЗМІ до проведення перевірок, проте трапляються випадки, коли вони не поведуться відповідально.</p>

\

11.2:		Підвищення безпеки в пенітенціарних установах і попередження жорстокого поводження через індивідуалізований підхід до ув'язнених, застосування управління ризиками та здійснення зовнішнього контролю				
11.2.1:		«Поводження з ув'язненими» (впровадження індивідуалізованого підходу до відбування покарання, вжиття заходів для управління ризиками й збільшення безпеки в пенітенціарних установах)				
Результат, який необхідно розглянути	Вторинне дослідження	Спеціалісти	Основні опитування	Дослідження	Аналіз інформації	Інше
	Коментарі, надані нашими респондентами.					
1. Індивідуальний підхід до відбування покарання	x		x		x	
2. Директиви щодо призначення покарання				x		
3. Індивідуальна оцінка			x			x

4. Динамічна безпека								Динамічну безпеку вивчають під час базової підготовки. Потім динамічну безпеку продовжують перевіряти у місцях, де її було впроваджено за ініціативи та підтримки Ради Європи. Інспектори заявляють, що забезпечення динамічної безпеки є непростим умінням, і побачити її можна не часто. Персоналу складно налагоджувати взаємодію з ув'язненими замість просто здійснення нагляду. Інспекторами пенітенціарної системи ведеться розробка засобів визначення рівня динамічної безпеки.
----------------------	--	--	--	--	--	--	--	--

11.2.2: Жорстоке поведіння (розробка механізмів боротьби і попередження жорстокого поведіння у пенітенціарних установах шляхом здійснення зовнішнього нагляду та незалежного моніторингу)							
Результат, який необхідно розглянути	Вторинне дослідження	Спеціалісти	Основні опитування	Дослідження	Аналіз інформації	Інше	Коментарі, надані нашими респондентами.
1б. Насильство між ув'язненими	x		x			x	У липні 2019 року ув'язнені СІЗО вбили молодого чоловіка, який обвинувачувався у зґвалтуванні. Немає офіційної державної політики чи положень щодо захисту вразливих ув'язнених. У деяких місцях позбавлення волі, наприклад у Південній виправній колонії №51 в Одесі, вразливих ув'язнених утримують в окремому блоці. 30 співробітників Офісу Генерального прокурора проводять інспекції пенітенціарних закладів, залучаючи приблизно шість прокурорів місцевих прокуратур у кожному регіоні. У деяких місцях позбавлення волі існує (іноді з мовчазної згоди адміністрації) система неформальних ієрархічних відносин між ув'язненими, які мають власну систему правил та покарань. Ситуація мозаїчна. Деякі начальники колоній розуміють ситуацію. Інші є більш закритими, і тоді можуть не діяти і порушуватися норми Кримінального кодексу. У деяких місцях позбавлення волі вразливі ув'язнені захищаються шляхом їх розміщення в окремих блоках.
2. Цільові заходи для ув'язнених						X	Промислове виробництво у восьми колоніях нещодавно було зупинене. У 25 колоніях воно також скоро буде зупинене через зламану або застарілу техніку. Відсутня єдина практика забезпечення проведення цільових заходів для ув'язнених.
3. Реєстрація та відеозапис			x		x		x

4а. Незалежний моніторинг	x	x	x	x	<p>У Перехідних положеннях Конституції наголошується на скасуванні нагляду прокуратури за пенітенціарними установами за умови наявності (відповідно до «правил Мандели») подвійної системи інспекцій: внутрішніх та зовнішніх. Це має бути передбачено законом. Існує відповідний законопроект, але він вважається дуже слабким.</p> <p>Наразі існує відділ внутрішніх пенітенціарних інспекцій у структурі Міністерства юстиції (внутрішні інспекції). Але НПМ не вважає себе органом зовнішньої інспекції. Існує думка, що необхідно створити альтернативний прокуратурі орган із системою власних відділень. Законопроект передбачає візити один раз на 5 років (це дуже мало). Для завершення цього процесу необхідно запровадити подвійну систему перевірок (тільки закон може створити правові підстави для припинення проведення прокурорами інспекцій місць позбавлення волі).</p> <p>Існують спостережні комісії, створені районними та обласними адміністраціями - вони формальні, а деякі – неактивні.</p> <p>150 членів організацій громадянського суспільства пройшли підготовку, організовану Фондом Сороса, щоб стати незалежними спостерігачами.</p> <p>За словами Омбудсмана, умови в місцях позбавлення волі погіршуються.</p> <p>Крім пенітенціарних установ, існує багато інших місць ув'язнення (ті, що керуються прикордонниками, заклади психіатричного лікування, тощо), які теж потребують зовнішнього нагляду.</p> <p>Організації громадянського суспільства та правозахисники не завжди можуть отримати доступ до слідчих ізоляторів.</p> <p>Адміністрацією місць позбавлення волі встановлюються необґрунтовані перепони для зменшення доступу для зовнішніх спостерігачів (один такий випадок було висвітлено Національним превентивним механізмом).</p> <p>Правозахисники не завжди належним чином повідомляли про інциденти (наприклад, про інцидент у виправній колонії № 42, коли ув'язнені побили двох співробітників колонії).</p> <p>НПМ щотижня надсилає всі звіти до ДКВС.</p> <p>Пенітенціарна служба проводить регулярні зустрічі з представниками НПМ.</p> <p>Адміністрація СІЗО дозволяє правозахисникам відвідувати СІЗО, але не спілкуватися із затриманими особами.</p> <p>Проаналізовано 17 останніх справ, програних Україною в ЄСПЛ, та прийнято план щодо вирішення проблемних питань.</p> <p>Законопроект про подвійну систему інспекцій зазнав критики як дуже слабкий (критикується, зокрема, одна інспекція на п'ять років).</p> <p>Фонд Сороса та інші громадські організації підтримують Омбудсмана та проводять навчання зі спеціалізованих тем.</p>
4б. Фінансування НПМ	x	x			<p>НПМ було створено у 2012 році у форматі «Омбудсман +». Його діяльність зосереджена на питаннях захисту прав людини, а не управління пенітенціарними установами. Фінансування НПМ недостатньо для збільшення повноважень і функцій.</p> <p>НПМ є єдиною підходящою організацією, яка може взяти на себе відповідальність проводити зовнішні інспекції. Але для розширення повноважень необхідно збільшити фінансування.</p> <p>Зараз НПМ має стабільне фінансування, яке покриває витрати на візити, а витрати на його персонал включені до загального бюджету Омбудсмана.</p> <p>Законопроект повинен встановити необхідну частоту перевірок з боку НПМ.</p> <p>Регіональні представництва Омбудсмана організують візити НПМ, але є проблеми щодо комунікації з головним офісом.</p>
Інші коментарі, які стосуються проблеми				x	<p>Письмова інформація для ув'язнених зазвичай наявна у кожному місці позбавлення волі у вигляді друкованих аркушів паперу з невеликим шрифтовим текстом, розміщених високо на дошках оголошень.</p>

11.3:		Полегшення реабілітації та соціальної реінтеграції ув'язнених завдяки покращенню умов тримання під вартою					
11.3.1:		Умови утримання ув'язнених (подальше вирішення проблеми переповненості пенітенціарних установ, вдосконалення тюремної інфраструктури і залучення приватного сектору)					
Результат, який необхідно розглянути	Вторинне дослідження	Спеціалісти	Основні опитування	Дослідження	Аналіз інформації	Інше	
1а. Стандарти тримання під вартою	x		x			x	<p>Коментарі, надані нашими респондентами.</p> <p>Деякі респонденти зазначили, що за час реформування, режим у виправних колоніях погіршився/послабився і почастишали випадки скоєння внутрішніх злочинів.</p> <p>Кожен начальник блоку зазвичай відповідає за 60 ув'язнених, але кількість молодших інспекторів залежить від загальної кількості персоналу.</p> <p>Триває практика 24-годинних змін працівників. Не дивлячись на критику КЗК, це є зручним для працівників з низьким рівнем заробітних плат, які часто живуть далеко від місць ув'язнення.</p> <p>Усі особисті візити до затриманих у Київському СІЗО відбуваються у кабінах, розділених скляними панелями. Хоча є інформація, що в 90 місцях позбавлення волі такий розподіл знято.</p> <p>Омбудсман стурбований повільним впровадженням реформ у сфері тримання під вартою.</p> <p>Невелика кількість гуртожитків переобладнана під тюремні камери в рамках планово-профілактичного ремонту. Директор Генеральної дирекції ДКВС України не згадував про жодні плани звільнення гуртожитків та їх перепрофілювання на тюремні камери.</p> <p>Блоки з одиночними камерами доступні лише для засуджених довічно та деяких категорій осіб, які утримуються у слідчих ізоляторах.</p> <p>У Лук'янівському СІЗО було створено окремий блок камер для неповнолітніх та жінок з дітьми (профінансовано урядом Швейцарії).</p>
1б. Переповненість	x		x			x	<p>Станом на 2019 рік існує 148 пенітенціарних установ, проте 18 з них тимчасово закриті.</p> <p>З моменту набрання чинності новим Кримінальним процесуальним кодексом у листопаді 2012 року протягом півроку кількість ув'язнених у слідчих ізоляторах зменшилася на 40%: з 32 000 осіб станом на 1 грудня 2012 року до 18 750 осіб станом на 14 червня 2013 року (Звіт про моніторинг, проєкт MATRA, 2013 рік).</p> <p>Відсутній запит на пенітенціарну реформу. Загальне припущення: місця позбавлення волі повинні частково забезпечувати себе самі. 22 пенітенціарні установи наразі порожні (з мінімальним рівнем підтримки функціонування).</p> <p>Зміни до Кримінального процесуального кодексу, прийнятого у листопаді 2012 року, та так званий «закон Савченко» № 838-VIII «Про внесення зміни до Кримінального кодексу України щодо удосконалення порядку зарахування судом строку попереднього ув'язнення у строк покарання», який діяв з грудня 2015 року, але пізніше у травні 2017 року був скасований, дозволили зараховувати один день попереднього ув'язнення за два дні позбавлення волі. Згадані зміни сприяли значному зменшенню кількості ув'язнених. Після Розпорядження Кабінету Міністрів №654-р, менш тяжкі злочини, максимальне покарання за які становить від 3 до 6 років, більше не призводять до автоматичного попереднього ув'язнення.</p> <p>Кількість неповнолітніх у місцях позбавлення волі зменшилась з 455 у 2014 році до 114 у 2019 році.</p> <p>Розрахунок наявної площі на одного ув'язненого може включати гуртожитки та коридори.</p> <p>Наразі в СІЗО та пенітенціарних установах перебувають 54 000 чоловіків і жінок, що демонструє зменшення на 33% за останні 10 років (як наслідок, скорочення персоналу).</p>

					<p>Підраховано, що 90% попередньо затриманих не мають мінімальної житлової площі. Як зазначив КЗК: «Тим часом, після скасування «закону Савченко» у травні 2017 року, кількість осіб у місцях позбавлення волі знову почала зростати – особливо в СІЗО, деякі з яких знову стали переповнені, навіть у порівнянні з офіційною нормою житлової площі на одного ув'язненого». Слід зауважити, що офіційна площа все ще розраховується з норми 2,5 м² на одного ув'язненого. Якщо виходити із стандарту 4 м² на ув'язненого у виправних колоніях та 2,5 м² у СІЗО, то можна говорити про наявність наразі місця ще для 95 000 ув'язнених.</p> <p>Пенітенціарні заклади закриваються/перепрофілюються, якщо заповнені менш як на 50%. Отримані заощадження направляються на підвищення заробітної плати, оплату комунальних платежів та погашення боргів.</p> <p>Стверджується, що необхідність подальшого утримання в СІЗО переглядається щомісяця, проте це ніколи не призводить до жодного наслідку. Що стосується ситуації з особами, що тримаються під вартою, то КЗК висловлює стурбованість, що в СІЗО досі діє неадекватна норма житлової площі на одного ув'язненого (2,5 м²). Крім того, досі не було змінено режим для осіб, що тримаються під вартою, який базується на принципі «ізоляції» без зв'язку між камерами і без того, що навіть віддалено б нагадувало конструктивну діяльність поза камерою. КЗК закликає українську владу вжити рішучих кроків щодо перегляду законодавства у сфері статусу осіб, що тримаються під вартою.</p> <p>Новий Кримінальний процесуальний кодекс зменшив кількість попередньо ув'язнених осіб, але тривалість їх ув'язнення зростає. Починаючи з 2017 року, кількість попередньо ув'язнених осіб поступово зростає (за словами КЗК).</p> <p>Кількість затриманих у Київському СІЗО зростає з 1 500 до 2 000 осіб, але якщо оцінювати виключно новий блок, то він має відносно хороші умови.</p> <p>Зростання кількості затриманих у СІЗО може бути зупинено новими змінами до КПК: електронний браслет, тимчасове вилучення паспорта, порука народних депутатів, звільнення під заставу.</p> <p>Необхідно встановити конкретні строки судового провадження.</p> <p>Дві з п'яти виправних колоній для неповнолітніх були закриті (під вартою перебувають лише 100 неповнолітніх).</p> <p>До 2% загального бюджету витрачається на технічне обслуговування та ремонт.</p> <p>Задовільні умови спостерігаються у виправних колоніях, у яких є майстерні. Цього 2019 року було виділено 220 мільйонів гривень на цільове використання для покращення матеріальних умов у 4 закладах: 1. Київський СІЗО; 2. Херсонський СІЗО; 3. Виправна колонія № 73 та 4. Голопристанська виправна колонія (№ 7) - міжобласна спеціалізована туберкульозна лікарня. Було прийнято 3 інвестиційні програми: 1. Виправна колонія №7 – виділено 24,7 мільйонів гривень на ремонт (у першу чергу на водопостачання та каналізацію); 2. 14,2 мільйона гривень виділено виправній колонії № 11 на будівництво нової будівлі для засуджених довічно у Запоріжжі; 3. 10 мільйонів гривень виділено на завершення будівництва приміщення для засуджених довічно у виправній колонії №23.</p>
2. Спеціалізовані установи					
3. Державно-приватне партнерство	x		X		<p>Відсутні зразки контрактів для приватних організацій щодо забезпечення супроводу, електронного моніторингу та роботи для ув'язнених.</p> <p>Не було жодного прикладу конкуренції між постачальниками послуг.</p> <p>Платформа Prozoggo для державних закупівель є прикладом конкуренції між постачальниками послуг: наприклад, будівельними та обслуговуючими компаніями, або постачальниками товарів. Однак, мали місце скандали та журналістські розслідування про те, як адміністрація місць позбавлення волі знаходить способи укласти контракти зі своїми підставними «кишеньковими» компаніями.</p>
4a. Рейтинг витрат та ефективності			X		Рейтингова система на основі фінансових показників і результатів, які визначають рівень ефективності відносно цілей, не розроблена для пенітенціарних установ.
4b. Подальші потерби пенітенціарної служби			x	x	<p>Керівництво пенітенціарної системи готове до збільшення кількості ув'язнених з 50 000 до 95 000 осіб.</p> <p>Не існує надійного перевіреного методу визначення майбутніх потреб пенітенціарної служби.</p>

11.3.2: Вдосконалення охорони здоров'я в пенітенціарних установах					
Результат, який необхідно розглянути	Вторинне дослідження	Спеціалісти	Основні опитування	Дослідження	Аналіз інформації
					Інше
1. Нова концепція охорони здоров'я в пенітенціарних установах	x	x	x	x	<p>Коментарі, надані нашими респондентами.</p> <p>Три рівні надання медичної допомоги: первинна медична допомога (на кшталт міських поліклінік); вторинна медична допомога (на кшталт багатопрофільних лікарень); та екстрена медична допомога (ув'язнений відправляється до звичайної лікарні).</p> <p>Демілітаризація медичних працівників призвела до підвищення зарплат, але зниження соціального пакету.</p> <p>Кожна медична служба місць позбавлення волі намагається отримати повну ліцензію МОЗ (включаючи кваліфікацію персоналу, відповідні приміщення та обладнання). На затвердження подано 10 медичних служб місць позбавлення волі.</p> <p>Існувала думка, що зняття відповідальності за охорону здоров'я з начальника установи дає можливість медичним працівникам працювати незалежно для захисту прав засуджених (як-от, записи про сліди побиття тощо). Це було запроваджено під тиском міжнародних організацій.</p> <p>Деякі люди все ще виражають сумніви щодо переваг відділення медичної служби від адміністрації пенітенціарних установ.</p> <p>Постановою Кабінету Міністрів України від 13.09.2017 № 684-р створена Державна установа «Центр охорони здоров'я ДКВС» - незалежна від адміністрації місць позбавлення волі установа, яка підпорядкована Міністерству юстиції. Процес створення важкий, складнощі виникають як при переведенні персоналу, так і при перерозподілі медикаментів. Для діяльності необхідна ліцензія. Процес триває. Наразі ліцензію отримано лише для Києва та Київської області.</p> <p>Виникають конфлікти між персоналом місць позбавлення волі та лікарями: різні показники та стандарти роботи для різних структурних підрозділів.</p> <p>У СІЗО та колоніях керівник медичної частини підзвітний Центру охорони здоров'я ДКВС.</p> <p>Лікарі пенітенціарних установ, хоча юридично підпорядковані власній ієрархії, все ще вважаються частиною режиму місць позбавлення волі, безпеки, наявності конвою, тощо. Насправді лікарі розділили відповідальність між керівником медичної служби та начальником місць позбавлення волі.</p> <p>Проблеми виникають, якщо лікар вирішить, що ув'язненого слід доставити до звичайної лікарні на лікування. Прокуратура може затягнути початок лікування, відмовивши у дозволі відправити затриманих до лікарні.</p> <p>Стандартні процедури при інфекційних захворюваннях, психіатричному лікуванні та виявленні наркотиків у місцях позбавлення волі: Постановою Центру охорони здоров'я ДКВС № 28-АД від 06 вересня 2018 року затверджено 10 стандартних процедур як стандартів надання медичної допомоги.</p> <p>У Концепції реформування (розвитку) пенітенціарної системи України від 13 вересня 2017 року вказується, що створення Центру охорони здоров'я ДКВС є проміжним рішенням, а кінцевою метою є передача функцій надання медичної допомоги Міністерству охорони здоров'я. Непотрібні (пов'язані з режимом місць позбавлення волі) функції були вилучені зі служби охорони здоров'я.</p> <p>Процес передачі медикаментів та обладнання новій установі був складним та негативно вплинув на надання медичних послуг ув'язненим.</p>

2. Поліпшення лікування інфекційних захворювань	x	x	x	x	<p>ВООЗ рекомендує об'єднання. У травні 2016 року травень було скасовано Державну пенітенціарну службу. У той же час розпочався процес передачі її функцій Міністерству юстиції. Робоча група підрахувала усі витрати (транспортні, медичні, тощо). Якщо в той час розпочалася б передача частини функцій до МОЗ, знадобилося б величезне фінансування. Необхідний перехідний період для існування окремого медичного підрозділу. Раніше медична служба не володіла жодним бюджетом, вона була складовою частиною пенітенціарної системи. Навіть закупівлею ліків займався Департамент ресурсного забезпечення.</p> <p>Первинні медичні огляди проводяться поліцією перед відправкою особи в СІЗО (це викликає питання до належного виявлення та лікування туберкульозу, ВІЛ/СНІДу та замісної підтримувальної терапії). Подальші медичні огляди в СІЗО можуть проводитись за рахунок затриманих.</p> <p>За останні роки бюджет на ліки втричі збільшився.</p> <p>Програма реабілітації наркозалежних розроблена в рамках проєкту «EU – АСТ».</p> <p>Усі СІЗО мають спеціалістів-психіатрів. У випадку сильних симптомів, ув'язненого доставляють до звичайних психіатричних закладів. Якщо пацієнт дієздатний, його направляють до спеціального пенітенціарного психіатричного закладу. Наразі в Україні є лише один спеціальний пенітенціарний психіатричний заклад, проте є пропозиції щодо створення менших регіональних підрозділів або надання існуючим лікарням місць позбавлення волі спроможностей надавати психіатричне лікування.</p> <p>Цивільні лікарі вправі лікувати у місцях позбавлення волі, якщо ув'язнений заключає з ними договір та здатен оплатити лікування.</p> <p>Розширюється співпраця з неурядовими організаціями за рахунок фінансування Глобального Фонду для боротьби зі СНІДом, туберкульозом та малярією.</p> <p>Передача відповідальності від Глобального Фонду до українського уряду відбудеться до 2020 року. Таким чином, Україна повинна здійснити компенсацію, державний бюджет повинен збільшитись на 20% у 2018 році та на 40% у 2019 році.</p> <p>Лікарі мають проводити медичну перевірку персоналу та рівень гігієни й харчування в місцях позбавлення волі.</p> <p>Після справи Пивоварника в ЄСПЛ, усім ув'язненим пропонують проходити обстеження на гепатит С, а 900 ув'язнених вже розпочали лікування (це 40% з тих, хто пройшов огляд).</p> <p>Ліки наявні в достатній кількості та є доступними, хоча у 2018 році ув'язнені отримували ліки переважно від родичів.</p> <p>Завдяки підтримці Глобального Фонду у червні 2019 року пенітенціарні заклади отримали нові протитуберкульозні препарати, рекомендовані ВООЗ.</p>
3. Стандарти надання психіатричної допомоги					
4. Боротьба з наркотиками у місцях позбавлення волі					
5. Розробка навчальних посібників				x	За підтримки Ради Європи (щодо правил поведінки і етики медичного та немедичного персоналу), Червоного Хреста та інших донорів проведено навчання для 60 медичних працівників.
6. Розробка пілотних програм лікування					

Інші питання, пов'язані з медичною допомогою								<p>Наведено приклад, коли на 1 500 ув'язнених був лише один лікар та одна машина швидкої допомоги (у той же час, за словами керівника однієї неурядової організації: Центр охорони здоров'я ДКВС налічує 2 500 працівників на 45 000 ув'язнених!).</p> <p>Лікарі, які працюють у пенітенціарній службі, отримують підвищену зарплату, але останні три роки повинні платити 3 000 гривень за щорічний тест на професійну придатність. Розташування місць позбавлення волі за межами території проживання населення ускладнює доступ/транспортування медичного персоналу.</p> <p>Постійне занепокоєння щодо недотримання конфіденційності інформації. Санітари з числа засуджених завжди перебувають з лікарем у приймальних відділеннях.</p> <p>Покращено режим забезпечення конфіденційності інформації щодо ВІЛ інфікованих та хворих на СНІД ув'язнених.</p> <p>За останній рік кількість вакансій для лікарів в пенітенціарних установах скоротилася з 37% до 18%. Кількість вакансій для медсестер складає 40%. (одна медсестра на 1 200 осіб у Дніпровському СІЗО).</p> <p>Все ще спостерігається порушення конфіденційності інформації, незважаючи на новий підзаконний акт, що регламентує конфіденційність медичної документації.</p>
	x		x			x	x	

11.3.3: Реабілітація (Вдосконалення соціальної, освітньої та психологічної підтримки ув'язнених)								
Результат, який необхідно розглянути	Вторинне дослідження		Спеціалісти		Основні опитування		Дослідження	
	Аналіз інформації	Інше	Коментарі, надані нашими респондентами.					
1. Залучення фахівців з реабілітації до роботи у виправних колоніях	x		x		x	x		<p>Спостерігається подальше розширення можливостей для пенітенціарних установ вдосконалювати процедуру пробації.</p> <p>Спроби набрати персонал за допомогою ярмарків кар'єри дали обмежені результати.</p> <p>Слід докласти подальших зусиль для покращення статусу соціальних працівників та психологів.</p> <p>Психологи та інші фахівці набираються з університетів та інститутів.</p> <p>Відмічаються складнощі в утриманні спеціалістів через рівень зарплати та умови праці.</p> <p>Обмежена кількість психологів та соціальних працівників означає, що ув'язнений може отримувати максимум 15 хвилин уваги щотижня.</p>
2а. Професійне навчання, освіта та реабілітаційні програми			x					<p>Відсутність гнучкості: людина може пройти лише один курс професійно-технічної підготовки: якщо особа стала зварювальником, вона не може опанувати іншу професію в іншому закладі при переведенні. Експериментальні проєкти (наприклад, в окремих жіночих колоніях) можуть визначити найкращі підходи.</p>

2b. Залучення всіх ув'язнених до реабілітації						<p>Пілотні когнітивні поведінкові програми застосовуються у місцях позбавлення волі для неповнолітніх і жінок та були випробувані з ув'язненими повнолітніми чоловіками. Повноцінне впровадження програм зіштовхується з ресурсними проблемами.</p> <p>Заклад, який здійснює підготовку персоналу, роз'яснює, як проводити курси когнітивно-поведінкової терапії.</p> <p>У деяких колоніях (особливо жіночих) функціонують майстерні, які приносять дохід.</p> <p>Організації громадянського суспільства пропонують ідеї щодо того, як забезпечити ув'язнених значимою роботою. Це системне рішення, яке потребує змін у законодавстві та надання спеціального режиму оподаткування. Деякий обмежений досвід показав, що у місцях позбавлення волі не вітається підприємницький підхід.</p> <p>Цікавий приклад. Виправна колонія № 56. Ув'язнений отримував заробітну плату від благодійного фонду «FREEZONE». Він працює за програмою зниження шкоди, документуючи все так, як його вчили. Оскільки він сам був наркозалежним, він набув навичок роботи з однолітками. Як інсайдер, він «працює» 24 години на добу, підтримуючи своїх однолітків. Жодна стороння людина не може виконати таку кількість роботи.</p> <p>Існує потреба в додаткових поведінкових програмах виправного впливу.</p> <p>Дистанційне навчання показало свою ефективність, а регулювання дозволяє ув'язненим використовувати Інтернет з метою дистанційного навчання (хоча кількість бажаючих дистанційно навчатися невелика).</p> <p>Слід визначити стимули для заохочення (наприклад, дострокове звільнення) ув'язнених брати участь у діяльності місць позбавлення волі.</p> <p>По всіх місцях позбавлення волі для подальшого впровадження було розроблено та розповсюджено програми навчання життєвим навичкам. Відсутність відповідних компетенцій у персоналу та низька мотивація все ще є перешкодою для практичного впровадження нової програми.</p> <p>Необхідно більше міжнародних зв'язків і порад щоб допомогти психологам дивитися на людину у місцях позбавлення волі у ширшому контексті замість надання традиційних індивідуальних консультацій.</p> <p>Неформальна система відносин між ув'язненими нівелює організаційні цілі. Цю проблему слід вирішувати більш рішуче.</p> <p>Підвищується роль душпастирства (за порадами ради з питань релігійної опіки при Міністерстві юстиції).</p> <p>Занадто багато надії покладається на донорські організації та міжнародну підтримку для розвитку програм реабілітації. Координація. Будь-який міжнародний проєкт сприймається як щось позитивне без детального розгляду. У пенітенціарній системі не проводиться детальний розгляд проєктів. Просто частково запроваджуються невеликі зміни в одній сфері, потім в іншій. Щойно донор припиняє свою підтримку, припиняється і процес запровадження змін.</p> <p>Підприємницький підхід не вітається у місцях позбавлення волі. Надається перевага старим способам функціонування. Існує необхідність у системному вирішенні проблеми із врегулюванням на законодавчому рівні та наданням місцям позбавлення волі податкових пільг.</p> <p>Представники пенітенціарних установ взяли участь у національній конференції щодо ролі реабілітації у місцях позбавлення волі, однак працівники місцевих органів влади не прийшли на неї.</p> <p>Спеціальним законодавством було розширено капеланську службу. Кількість організацій громадянського суспільства, призначених для роботи в місцях позбавлення волі, збільшилася до 150. Позитивний приклад: проєкт «EU-ACT», іспанцями розроблено програму для наркозалежних. Програму було випробувано благодійним фондом «FREEZONE» у виправній колонії №35. Після цього програму було закуплено у «FREEZONE» Сумською обласною адміністрацією. «FREEZONE» діє на Сумщині вже 4 місяці. Було розроблено план разом з Романом Дроздом з БО «Світло надії» розширити програму та застосувати її в Полтаві. Зрештою, БО «Світло надії» планує запровадити</p>
---	--	--	--	--	--	--

3. Підготовка до звільнення	x	x	x	x	x	<p>Деякі затримані звільняються під домашній арешт.</p> <p>Можливість дострокового звільнення передбачена статтею 81 Кримінального кодексу (процедура може ініціюватися як ув'язненим через адвоката, так і адміністрацією).</p> <p>Методи, розроблені для системи оцінювання ризиків та потреб в умовах пробації, адаптовані для використання в пенітенціарних закладах для неповнолітніх, а також у виправних колоніях для повнолітніх.</p> <p>Банк ресурсів (організації громадянського суспільства та організації й установи, що надають підтримку) потребує відкритості та публічності. У 2015 році до його складу входила невелика кількість не дуже ефективних організацій та установ, переважно релігійних. У 2019 році їх стало більше. Проте кількість активних та ефективних організацій та установ залишається незначною.</p> <p>У деяких виправних колоніях спеціально відбираються ув'язнені, які звільняються за умови роботи на компанії, що знаходяться поблизу.</p> <p>Якщо є можливість отримати оплачувану роботу, ув'язненим дозволяється на ній працювати за умови сплати «відкатів» адміністрації місць позбавлення волі.</p> <p>В'язні отримують поради щодо працевлаштування з різних джерел (включаючи Інтернет), але персонал не в змозі оцінювати або координувати цей процес. Є велика кількість радників з однаковими повноваженнями та функціями (у службі пробації, колоніях, місцевих спостережних комісіях), але часто звільненим з місць позбавлення волі особам ніхто не допомагає працевлаштуватися.</p> <p>Проект NORLAU співпрацює з неурядовими організаціями, щоб визначити потреби осіб, які звільняються з виправних колоній №35 та №54.</p>
-----------------------------	---	---	---	---	---	---

ЗВІТ ПРО РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНЮВАННЯ

**Напрямки діяльності: 11.1, 11.2 та 11.3
РЕФОРМА ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ**

**Мартін Седдон
Міжнародний експерт**

**Ольга Сандакова
Національна експертка**

Підписаний до друку 07.07.2020
Формат 60x84 1/8. Папір офс. №2. Офс. друк.
Умов. друк. арк. 7,45. Уч.-вид. л. 8,00.
Наклад 200 прим. Замовлення 1. Ціна вільна

Надруковано в ТОВ "Видавництво "Юстон"
01034, м. Київ, вул. О. Гончара, 36-а т: (044) 360-22-66, www.yuston.com.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції серія дк № 497 від 09.09.2015 р.