



Прокуратура України
ОФІС ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА

вул. Різницька, 13/15, м. Київ, 01011

факс: 280-26-03

10.09.2021 № 10/22-311ВІХ-544ОКВ-21

На № _____ від _____

Керівникам обласних прокуратур

ЛИСТ-ОРІЄНТУВАННЯ
щодо організації нагляду за додержанням
законів при застосуванні до засуджених
умовно-дострокового звільнення

Упровадження засад гуманізації у сфері кримінальної юстиції позитивно впливає на захист прав людини, у тому числі у місцях позбавлення волі.

Особливе місце в системі кримінального законодавства посідає інститут умовно-дострокового звільнення (далі – УДЗ) осіб, які відбувають покарання у виді обмеження і позбавлення волі, що є одним із найбільш поширених видів звільнення від покарання та успішно застосовується у більшості країн світу.

Практика розгляду комісіями установ виконання покарань та судами матеріалів і справ указаної категорії свідчить про непоодинокі порушення, пов'язані з винесенням незаконних і необґрунтованих рішень, щодо як відмови у задоволенні клопотань (подань) про застосування УДЗ, так і в їх задоволенні.

Так, упродовж 2019–2020 років понад 12 тис. таких клопотань (подань) розглядалися судами. Із них питома вага рішень суду про відмову у задоволенні клопотань (подань) у 2020 році порівняно з 2019 роком збільшилася з 28 до 33 %. Середній відсоток таких відмов з урахуванням діяльності комісій установ виконання покарань є ще більшим і становить від 45 до 60 %.

Основними причинами такого стану є неоднозначне тлумачення на практиці вимог кримінального закону. Як наслідок, відсутнє однакове розуміння понять «сумлінної поведінки» та «сумлінного ставлення до праці», які відповідно до ст. 81 КК України є головними підставами та умовами застосування УДЗ.

Прокурори при забезпеченні участі у судових провадженнях цієї категорії мають виважено підходити до вирішення проблемних питань реалізації прав засуджених у кожному конкретному випадку. При цьому необхідно орієнтувати суди на постановлення законного рішення з урахуванням передбачених законом обставин та позицій усіх сторін. **Вживати заходів для недопущення**

Офіс Генерального прокурора
№20/2/2-311ВІХ-544ОКВ-21 від
10.09.2021

арк.2



формальних відмов у застосуванні УДЗ, причинами яких часто є не негативна поведінка засуджених, а неякісна підготовка матеріалів працівниками установ виконання покарань.

У пункті 17 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про умовно-дострокове звільнення від відбування покарання і заміну невідбутої частини покарання більш м'яким» від 26.04.2002 № 2 передбачено, що суди під час судового засідання у справах цієї категорії повинні приділяти особливу увагу, зокрема, поясненням засудженого, представників органу, який відає виконанням покарання, а також ретельно з'ясовувати ставлення засудженого до вчиненого злочину, праці та навчання, додержання ним вимог режиму тощо.

З метою напрацювання єдиних базових підходів до застосування УДЗ за ініціативою Офісу Генерального прокурора 07.07.2021 проведено круглий стіл з обговорення проблемних питань застосування до засуджених цього виду звільнення. У роботі цього заходу взяли участь експерти, представники міжнародних та громадських організацій, зокрема громадської організації «Експертний центр з прав людини», благодійної організації «FREE ZONE», проєктів «Супровід урядових реформ в Україні» («SURGe», Канада) та Пробації NORLAU (Королівство Норвегія).

За підсумками круглого столу учасниками розроблено узагальнені рекомендації щодо застосування умовно-дострокового звільнення засуджених від відбування покарання (копія додається), які дають змогу більш ефективно застосовувати цей правовий інститут у практичній діяльності.

З огляду на викладене пропоную вивчити та враховувати у роботі зазначені узагальнені рекомендації з метою напрацювання єдиної правозастосовної практики, наближення результатів діяльності в цій сфері до реальних потреб суспільства та належної ресоціалізації засуджених.

Додаток: на 6 арк.

**Заступник
Генерального прокурора**



О. Симоненко

Узагальнені рекомендації щодо застосування умовно-дострокового звільнення засуджених від відбування покарання

Відповідно до ч. 2 ст. 81 Кримінального кодексу України умовно-дострокове звільнення (далі – УДЗ) від відбування покарання може бути застосоване, **якщо засуджений сумлінною поведінкою і ставленням до праці довів своє виправлення.** При цьому в законодавстві не визначено, яку саме поведінку слід вважати сумлінною та яке саме ставлення до праці свідчить про виправлення особи.

Це призводить не тільки до неоднакового застосування норми права, а й до того, що особи, які не становлять небезпеки для суспільства, можуть необґрунтовано лишатися і надалі в ізоляції, і навпаки, особи, які таку небезпеку становлять, звільняються від відбування покарання. Наприклад, як підставу для відмови в УДЗ суди зазначають «тенденцію зменшення заробітку засудженого». На практиці підставою для відмови в УДЗ також є велика кількість попередніх судимостей, недостатня кількість заохочень, стягнення, у тому числі погашені, виконання неоплачуваної роботи тощо.

Водночас Рекомендацією Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Res (2003) 22 «Про умовно-дострокове звільнення» передбачено, що критерії, які повинні виконувати ув'язнені, щоб бути умовно звільненими, мають бути чіткими та прямо визначеними. Вони також мають бути реалістичними, тобто враховувати особи засуджених, соціальні та економічні умови, а також доступність програм реінтеграції. Критерії надання умовного звільнення слід застосовувати таким чином, щоб забезпечити умовне звільнення всіх в'язнів, які вважаються такими, що відповідають мінімальному рівню безпеки для того, щоб стати законослухняними громадянами. Обов'язок довести, що в'язень не виконав критеріїв, має покладатись на органи влади.

Аналізом рішень адміністрацій виправних установ ДКВС України та судів різного рівня, у яких, зокрема, містяться висновки про відмову у застосуванні УДЗ, встановлено підстави (критерії), які помилково використовуються як **свідчення відсутності доказів про виправлення особи** та потребують підвищеної уваги прокурорів при здійсненні нагляду за додержанням законів і прав засуджених на УДЗ та забезпеченні участі у судових провадженнях цієї категорії.

1. Факти притягнення засудженого до дисциплінарної відповідальності в період відбування покарання, навіть за умови погашення стягнень або зняття у встановленому законом порядку

Така практика не відповідає вимогам законодавств, оскільки у п. 14 ст. 134 КВК України чітко та недвозначно зазначено: «Якщо протягом шести місяців з дня відбуття стягнення засуджений не буде підданий новому стягненню, він визнається таким, що не має стягнення».

Доволі часто не береться до уваги те, що КВК України, на відміну від раніше чинного ВТК, встановлено скорочений строк погашення дисциплінарних стягнень – 6 місяців проти 1 року.

2. Незалучення засудженого до праці, невідшкодування шкоди за вироком суду

Так, у законодавстві визначено, що засуджений має довести своє виправлення сумлінним ставленням до праці. Цю норму закону іноді неправильно тлумачать, зокрема таке ставлення до праці розуміють лише як систематичне виконання та перевиконання норм виробітку.

Безперечно, праця особи може оцінюватись за її кількісними та якісними показниками. Проте засуджений не завжди може виконати встановлені норми з об'єктивних та незалежних від його волі причин (фізичний стан, кваліфікація, трудові навички, погана забезпеченість приладдям, сировиною, незабезпеченість обсягами роботи тощо).

Таким чином, **важливе значення при оцінці ставлення до праці має не формальне виконання чи невиконання встановлених норм, а причина такого стану.** До речі, у ст. 13 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» закріплено, що підприємства в колоніях створюються не з метою отримання прибутку, а виключно для «забезпечення професійно-технічного навчання засуджених та залучення їх до праці».

Практика свідчить, що невиконання норм виробітку не завжди є підтвердженням небажання засуджених працювати. З іншого боку, високі показники результатів праці також однозначно не доводять сумлінне ставлення до неї. У ситуації, коли роботою забезпечено близько третини всіх засуджених, добросовісне ставлення до праці необхідно розуміти як і згоду таких осіб на виконання неоплачуваних робіт з благоустрою, самостійну творчу діяльність, виробництво предметів народного вжитку тощо. Відвідування занять з професійного чи загальноосвітнього навчання та задовільна успішність з наявних дисциплін також може бути одним із доказів про сумлінне ставлення до праці.

3. Факт УДЗ у минулому та вчинення злочину в період невідбутої частини строку покарання

За своєю суттю УДЗ від відбування покарання – це вияв гуманізму з боку держави, яким може скористатися кожен засуджений. І той факт, що раніше особа не виправдала сподівання та не виконала покладених на неї обов'язків не може залишатися без уваги, оскільки ризик рецидиву (суспільна небезпечність) серед таких осіб значно вищий.

Найбільш небезпечними з точки зору можливого ризику є особи, які вчинили новий злочин у період невідбутої частини строку покарання за попереднім вироком. Однак лише ця обставина не може визначати прийняте рішення, оскільки неможливо достовірно стверджувати, що новою наданою можливістю засуджений належно не скористається.

У таких випадках доцільно керуватись системою оцінки ризиків.

Форма оцінки ризиків – це стандартизований інструмент, який застосовується для збирання й аналізу повної інформації про особу засудженого з метою виявлення криміногенних факторів ризику, що зумовлюють протиправну поведінку особи та визначають потреби, які необхідно задовольнити для виправлення, ресоціалізації та спостереження за основним змінами у поведінці засуджених.

Указані заходи визначені у Методичних рекомендаціях щодо проведення оцінки ризиків вчинення повторного кримінального правопорушення засудженими до позбавлення волі, затверджених наказом Міністерства юстиції України від 27.11.2020 № 4121/5, які, зокрема:

- допомагають визначати рівень та інтенсивність необхідного втручання;
- дають можливість планувати проведення соціально-виховної роботи із засудженим протягом відбування ним покарання;
- сприяють проведенню моніторингу змін у потребах засудженої особи і рівні ризику вчинення нею кримінальних правопорушень повторно;
- допомагають визначити рівень імовірної небезпечності засудженого для суспільства (один із найважливіших показників, який враховується при прийнятті рішення про УДЗ або заміни покарання на більш м'яке).

Крім того, внесено зміни до наказу Міністерства юстиції України № 2300/5, якими, зокрема, передбачено, що ступінь виправлення засуджених визначається з урахуванням оцінки ризиків вчинення повторного кримінального правопорушення та стану реалізації індивідуальної програми соціально-виховної роботи із засудженим.

Отже, наразі результати оцінки враховуються при визначенні ступеня виправлення особи. Для того ж, щоб ризик вчинення нових злочинів і рівень небезпечності особи для суспільства стали беззаперечною підставою для прийняття рішення про УДЗ, необхідно внести зміни до КК України. Оцінка ризиків щодо кожної особи є важливим джерелом інформації про неї, оскільки демонструє як ситуацію щодо такої особи (при чому саме в тих сферах, які впливають на ймовірність вчинення нових злочинів), так і динаміку змін (позитивних і негативних), ураховуючи, що проводиться кожні пів року.

Крім того, заповнені форми оцінки містяться в Єдиному реєстрі засуджених та осіб, узятих під варту, що унеможливує їх зміну постфактум, а отже, сприяє більшій прозорості процесу роботи із засудженим, у тому числі ухвалення рішення про УДЗ.

Загалом системи оцінки ризиків багато років успішно застосовуються у таких країнах, як Канада, США, Велика Британія, Нідерланди, Чехія, Латвія, Грузія, Шотландія та багатьох інших.

4. Відсутність довідок про місце роботи та проживання після звільнення

Як свідчить аналіз особових справ засуджених, матеріали стосовно них взагалі не подають на розгляд комісії установи, а тим більше до суду, без наявності зазначених довідок. За своєю суттю ці документи переважно мають формальний характер, оскільки зрозуміло, що роботодавець не може гарантувати працевлаштування людини, яку він навіть не бачив. Наявність таких довідок вказує лише на підтримку засуджених рідними або іншими особами, що доводить можливість спрощення процесу його подальшої адаптації в суспільстві.

Необхідно відзначити, що відсутність названих документів, як зазначено у п. 13 постанови Пленуму Верховного Суду України від 26.04.2002 № 2 «Про умовно-дострокове звільнення від відбування покарання і заміну невідбутої частини покарання більш м'яким», не має бути підставою для відмови в застосуванні УДЗ. Разом з тим на практиці адміністрації виправних колоній безпідставно зводять наявність цих довідок до однієї з обов'язкових умов звільнення чи заміни невідбутої частини покарання більш м'яким.

5. Попередній висновок адміністрації колонії про те, що засуджений не став на шлях виправлення

На теперішній час немає жодного нормативного документа, який би містив положення, що УДЗ або заміна невідбутої частини покарання більш м'яким є можливими тільки за умови фіксування спочатку того, що така особа стає, потім поетапно стала та довела своє виправлення. Попередні висновки адміністрації щодо того, чи стає засуджений на шлях виправлення, не можуть бути єдиною підставою для визнання особи такою, що не довела свого виправлення.

Діяльність адміністрацій установ виконання покарань ґрунтується на адміністративному механізмі, тому їхні дії інколи базуються на командних настановах. В окремих випадках попередні відмови та висновки щодо недоведеності виправлення особи даються формально, без достатніх для цього підстав. Зокрема, мали місце випадки, коли на час розгляду питання про застосування заохочувальних норм стягнення у засуджених не було погашено, оскільки не минув передбачений законом строк. Надалі, через декілька місяців, особа не допустила нових порушень та отримала заохочення за сумлінну поведінку чи ставлення до праці. Саме у цьому полягають позитивні зміни в особистості, що дає підстави стверджувати, що засуджений не тільки став на шлях виправлення (про це свідчить відсутність нових порушень), а й довів його, отримавши заохочення.

За висновками судів, наведеними обставинами не вичерпуються підстави для визнання особи такою, що не довела свого виправлення.

У пункті 17 згаданої постанови Пленуму Верховного Суду України звернуто увагу на те, що при розгляді питань про УДЗ та заміну невідбутої частини покарання більш м'яким необхідно ретельно встановлювати ставлення засудженого до вчиненого злочину, праці та навчання, дотримання режиму відбування покарання, участі у самодіяльних організаціях, а також його наміри на

майбутнє та потребу у забезпеченні житлом. Пояснення засудженого, адміністрації установи виконання покарань та інших осіб, а також думка прокурора повинні бути обов'язково відображені у протоколі судового засідання.

При оцінці поведінки засудженого, ступеня його виправлення слід не забувати про те, що у поведінці особи відображаються типологічні особливості людини, емоційно-вольові та інтелектуальні особливості, звички та манера поведінки, що формувалися протягом тривалого часу. Інакше кажучи, при оцінці особистості та, зокрема, ступеня виправлення засудженого завжди повинні враховуватися індивідуальні психологічні особливості, які відображаються у його поведінці.

Таким чином, об'єктивно оцінити ступінь виправлення особи або чітко визначити критерії такої оцінки не завжди можливо. При цьому слід зазначити, що ч. 1 ст. 130 КВК України, якою регулюється питання застосування до засуджених заходів заохочення, не містить вимог щодо поведінки засудженого, яка виходить за межі законодавчо встановлених приписів. Мається на увазі те, що достатньо виконувати покладені обов'язки та дотримуватися визначених правил поведінки.

6. Проблематика з переведенням засуджених з інших установ

При переведенні засуджених з установи, яка підлягає закриттю (консервації), в іншу установу або з інших підстав заохочення, отримані засудженим до переведення, як правило, не беруться до уваги при підготовці та розгляді матеріалів особової справи засудженого при застосуванні ст. 81 КК України щодо УДЗ від відбування покарання та / або ст. 82 цього Кодексу щодо заміни невідбутої частини покарання більш м'яким.

У висновках часто зазначається інформація про те, що «засуджений не став на шлях виправлення як недостатньо вивчений», а тому адміністрація установи відмовляє засудженому у застосуванні ст. 81 КК України щодо УДЗ від відбування покарання або ст. 82 цього Кодексу щодо заміни невідбутої частини покарання більш м'яким, якщо він перебуває у цій установі менше ніж шість місяців. Зазначене свідчить про формальний підхід до розгляду питання про УДЗ, що потребує від прокурорів відповідного реагування з метою захисту прав засуджених.

7. Проблемні питання щодо визнання вини засудженим

Адміністрація УВП розглядає «визнання вини» як основну складову умову застосування ст. 81 КК України щодо УДЗ, хоча диспозицією цієї статі зазначена умова не передбачена.

При здійсненні нагляду та забезпеченні законності в цій сфері необхідно враховувати вимоги ст. 16 Закону України «Про прокуратуру» щодо гарантій незалежності прокурора.

Зокрема, незалежність прокурора забезпечується порядком здійснення повноважень, визначеним процесуальним та іншими законами; заборонаю незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора.

Так, прокурори окружних прокуратур складають відповідні висновки щодо законності та обґрунтованості ухваленого судового рішення, погоджені з одним з керівників окружної прокуратури, які надаються до обласних прокуратур, де вивчаються.

Тому у представників громадськості, захисників та інших суб'єктів, крім важелів безпосереднього апеляційного оскарження (якщо є таке право за КПК України), також є ще один практичний інструмент – направлення відповідного звернення до обласної прокуратури з метою забезпечення апеляційного оскарження ухваленого судом незаконного рішення впродовж 7 днів з дня оголошення ухвали суду (ч. 2 ст. 395 КПК України).

Обласні та окружні прокуратури мають застосовувати таку форму взаємодії (зворотного зв'язку) з громадськістю та ретельно перевірити всі доводи заявників і, за наявності підстав, у межах компетенції вживати заходів для виправлення помилок прокурорів, які брали участь у судовому провадженні, та вживати відповідних заходів реагування, у тому числі апеляційного оскарження. При цьому необхідно орієнтувати суди на постановлення законного рішення з урахуванням передбачених законом обставин та позицій усіх сторін, а також вживати дієвих заходів для недопущення формальних відмов у застосуванні УДЗ, причинами яких нерідко є не відсутність сумлінної поведінки засуджених, а неякісна підготовка матеріалів працівниками установ виконання покарань.

Ці рекомендації розроблені за результатами проведеного 08.07.2021 круглого столу обговорення проблемних питань застосування до засуджених УДЗ за участю представників Департаменту протидії порушенням прав людини у правоохоронній та пенітенціарній сферах в офісу Генерального прокурора, міжнародних організацій NORLAU Probation Project Норвезька місія радників з питань верховенства права в Україні, проєкт «Супровід урядових реформ в Україні» («SURGe»), DIGNITY - Danish Institute Against Torture (Данський інститут проти катувань «DIGNITY»), проєкт Європейського Союзу «Право-Justice», громадських організацій «Українська Гельсінська спілка з прав людини», «Харківська правозахисна група», «Експертний центр з прав людини», «Україна без тортур», «Український інститут з прав людини», «БУТИ ДОБРУ!» та благодійної організації «ВІЛЬНА ЗОНА».