

РОЗДІЛ VI. КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.28/29

DOI <https://doi.org/10.26661/2616-9444-2021-1-12>

Правові засади діяльності спостережних комісій щодо здійснення контролю за діяльністю установ виконання покарань

Царюк С. В.*кандидат юридичних наук,**доцент кафедри кримінального, кримінально-виконавчого права та кримінології**Академія Державної пенітенціарної служби**вул. Гонча, 34, Чернігів, Україна**orcid.org/0000-0002-2090-8011**tsv-ch@ukr.net*

Ключові слова: громадський контроль, виправні установи, засуджені, ув'язнені, позбавлення волі.

Стаття присвячена пошуку проблем здійснення громадського контролю за діяльністю виправних установ Департаменту з питань виконання кримінальних покарань Міністерства юстиції України та шляхів їх вирішення. Автор обґрунтовує, що потреба у такому контролі зумовлена такими причинами. 1. Ув'язнення є найсуворішою формою покарання відповідно до обмежень. 2. Особи, які примусово перебувають у місцях позбавлення волі, залежать від влади посадових осіб кримінально-виконавчих установ, які забезпечують дотримання їхніх прав і свобод і надають більшу частину засобів до існування. 3. Можливість засуджених (ув'язнених) змінити власну долю обмежена вимогами режиму. 4. Місця позбавлення волі за визначенням є закритими, що призводить до примусової ізоляції засуджених (ув'язнених) від суспільства. Тому особи, які примусово позбавлені волі, згодом опиняються поза полем зору та поза захистом інститутів громадянського суспільства. Таким чином, засуджені (ув'язнені) є вразливими членами суспільства і можуть зазнавати жорстокого поводження і навіть тортур у будь-який час і в будь-якому місці утримання. Отже, їм потрібно забезпечити посилений захист, у тому числі шляхом контролю за умовами їх утримання. Слід зазначити, що інтеграція механізмів громадського контролю за діяльністю виправних установ Департаменту з питань виконання кримінальних покарань Міністерства юстиції України у систему постійного захисту засуджених (ув'язнених) не обов'язково свідчить про проблеми, що загрожують нормальному функціонуванню цих установ, або що представники громадськості не довіряють інформації, наданій адміністрацією виправних установ. Нерівність у відносинах між особами, які реалізують виконання покарання у вигляді позбавлення волі, та засудженими повинна перебувати під постійним наглядом органу, що уповноважений вживати адекватних заходів у випадках зловживання владою адміністрацією. Механізми громадського контролю за діяльністю виправних установ Департаменту з питань виконання кримінальних покарань Міністерства юстиції України дозволяють зменшити ризик жорстокого поводження та регулювати застосування будь-яких надзвичайних заходів, що застосовуються до засуджених (ув'язнених).

Legal principles of the activity of supervisory commissions maintaining control over the activity of penal institutions

Tsariuk S. V.

PhD in Law,

*Associate Professor at the Department of Criminal, Criminal and Executive Law and Criminology
Academy of the State Penitentiary Service*

Honcha str., 34, Chernihiv, Ukraine

orcid.org/0000-0002-2090-8011

tsv-ch@ukr.net

Key words: *public control, penal institutions, convicts, prisoners, imprisonment.*

The article is devoted to the search for problems of public control over the activity of penal institutions of the Department for the Execution of Criminal Sentences of the Ministry of Justice of Ukraine and the ways of their solving. The author substantiates that the need for such control is predetermined due to the following reasons. 1. Imprisonment is the most severe form of punishment according to the restrictions. 2. Persons who are involuntarily placed in the places of detention are dependent on the authorities of the officials of the penal institutions, who shall ensure the observance of their rights and freedoms and who shall provide them with the greater part of their livelihood. 3. The ability of convicts (prisoners) to change their destiny is limited by regime requirements. 4. Places of imprisonment are closed in default that leads to the convicts (prisoners') forced isolation from society. Therefore, persons who are forcibly deprived of their liberty subsequently find themselves out of sight and out of the protection of civil society institutions. Thus, convicts (prisoners) are vulnerable members of society and may be subjected to ill-treatment and even torture at any time and in any place of detention. Therefore, they need to be provided with enhanced protection, including by monitoring the conditions of their detention. It should be noted that the integration of mechanisms of public control over the activity of penal institutions of the Department for the Execution of Criminal Sentences of the Ministry of Justice of Ukraine into the system of convicts (prisoners') permanent protection does not necessarily indicate significant problems threatening normal functioning of these institutions or the members of the public do not trust the information provided by the administration of penal institutions. Inequality in relations between persons who implement execution of punishment in the form of imprisonment and convicts should be under the constant supervision of a body authorized to take adequate measures in cases of abuse of power by the administration. Mechanisms of public control over the activity of penal institutions of the Department for the Execution of Criminal Sentences of the Ministry of Justice of Ukraine allow to reduce the risk of ill-treatment and regulate the application of any emergency measures applied to convicts (prisoners).

Вступ. Питання взаємодії громадянського суспільства з державою набувають особливої ваги в умовах реалізації державного примусу стосовно членів суспільства. Наявні факти неогрунтованого, неадекватного застосування примусових заходів у діяльності правоохоронних органів отримують негативний громадський резонанс, викликають у членів суспільства бажання контролювати дії цих органів. Однак ці спроби впливати на правоохоронні органи інколи носять

деструктивний характер, що не відповідає умовам існування цивілізованого, демократичного суспільства. Вищезазначене повною мірою можна віднести і до проблеми контролю суспільством за діяльністю кримінально-виконавчої системи. Аналізу окремих аспектів діяльності спостережних комісій як основного елементу громадського контролю за діяльністю органів та установ виконання покарань у межах власних наукових доробок неодноразово приділяли увагу вітчизняні

науковці В.А. Бадира, О.В. Беца, І.Г. Богатирьов, А.П. Гель, Т.А. Денисова, О.Г. Колб, В.О. Корчинський, Ю.В. Нікітін, М.С. Пузирьов, Г.С. Семаков, А.Х. Степанюк, І.С. Яковець та інші. Однак комплексно з урахуванням законодавчих новел правові засади діяльності спостережних комісій в Україні останнім часом не розглядались.

Цілями статті є визначення сучасних правових засад діяльності спостережних комісій щодо здійснення контролю за діяльністю органів та установ виконання покарань та розкриття їх значення для становлення системи громадського контролю в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Громадський контроль за діяльністю установ виконання покарань, як і будь-яка інша цілеспрямована діяльність органів державної влади, повинен ґрунтуватись на правових та інституційних засадах. Як підкреслює В.В. Оксамитний, «будь-який напрям діяльності держави перш за все законодавчо закріплюється. Нормативні правові акти, що з'являються внаслідок цієї діяльності, створюють основу тієї чи іншої функції держави» [1, с. 369]. Це судження цілком відповідає змісту громадського контролю за діяльністю установ виконання покарань, оскільки такий напрям діяльності громадянського суспільства цілком укладається у межі здійснюваної ним функції контролю за державою.

Безумовно, що ступінь правової визначеності держави та її інституцій значно вищий порівняно з аналогічними характеристиками громадянського суспільства. Однак це не заперечує того факту, що громадська діяльність у тому числі спрямована на контроль за діяльністю правоохоронних органів загалом та органів і установ виконання покарань зокрема, повинна мати власну правову регламентацію. Як підкреслює В.В. Федоров, «саме правові засади реалізації громадського контролю, зокрема за діяльністю кримінально-виконавчої системи, відображають зв'язок держави, суспільства і права, обов'язок суспільства та держави діяти на засадах права і в межах закону» [2, с. 110].

Крім того, правові засади вказують та закріплюють порядок юридичних дій громадських організацій та їх членів. Слід підкреслити, що правові засади здійснення громадського контролю слід відмежовувати від правових форм його реалізації, які являють собою особливі види юридичної діяльності уповноважених громадських організацій. Таким чином, під правовими основами реалізації громадського контролю за діяльністю установ виконання покарань слід розуміти «сукупність нормативних правових актів, що регламентують порядок і форми взаємодії інститутів громадянського суспільства з кримінально-виконавчою системою» [2, с. 111].

Найважливіше місце у системі нормативно-правових актів, що регламентують реалізацію громадського контролю за діяльністю установ виконання покарань, посідає Конституція України, тому що відповідно до статті 5 Основного Закону «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ», який «здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [3]. Отже, народ, а значить і суспільство, виступає сувереном у всіх сферах життя та самостійно визначає, як йому організувати свою владу перш за все за допомогою Конституції. Поряд з Конституцією, яка виконує установчу та інтеграційну роль у нормативній регламентації громадського контролю за діяльністю органів і установ виконання покарань, важливим елементом правового фундаменту громадського контролю є сукупність галузевих нормативних правових актів.

Громадський контроль за діяльністю установ і органів, які виконують кримінальні покарання, здійснюється на основі вимог Кримінально-виконавчого кодексу України (далі – КВК України). Відповідно до ч. 1 ст. 1 КВК України завданнями кримінально-виконавчого законодавства України є визначення принципів виконання кримінальних покарань, правового статусу засуджених, гарантій захисту їхніх прав, законних інтересів та обов'язків; порядку застосування до них заходів впливу з метою виправлення і профілактики асоціальної поведінки; системи органів і установ виконання покарань, їх функцій та порядку діяльності; нагляду і контролю за виконанням кримінальних покарань, участі громадськості у цьому процесі; а також регламентація порядку і умов виконання та відбування кримінальних покарань; звільнення від відбування покарання, допомоги особам, звільненим від покарання, контролю і нагляду за ними. Ст. 5 КВК України принципами кримінально-виконавчого законодавства, виконання і відбування покарань серед інших визначає принцип участі громадськості в передбачених законом випадках у діяльності органів і установ виконання покарань. Ч. 3 ст. 6 КВК України як основні засоби виправлення та ресоціалізації засуджених закріплює громадський вплив. Ч. 1 ст. 25 КВК України визначає загальні засади участі громадськості у виправленні і ресоціалізації засуджених: об'єднання громадян та засоби масової інформації, релігійні та благодійні організації, окремі особи в порядку, встановленому КВК України і законами України, можуть надавати допомогу органам та установам виконання покарань у виправленні засуджених і проведенні соціально-виховної роботи. Ч. 2 ст. 25 КВК України визначає коло суб'єктів громадського контролю за дотриманням прав засуджених під час виконання

кримінальних покарань у виправних колоніях, арештних домах, виправних центрах та слідчих ізоляторах, до яких належать спостережні комісії, які діють на підставі КВК України, та Положення про спостережні комісії, що затверджується Кабінетом Міністрів України, а у виховних колоніях – піклувальні ради. У випадках, встановлених КВК України та законами України, громадський контроль за дотриманням прав засуджених під час виконання кримінальних покарань можуть здійснювати громадські об'єднання [4].

Положення про спостережні комісії визначає завдання, функції, повноваження та порядок утворення спостережних комісій. Діяльність спостережних комісій базується на принципах гласності, демократичності, добровільності, відкритості та прозорості. Основними завданнями спостережних комісій визначені такі: 1) організація та здійснення громадського контролю за дотриманням прав, основних свобод і законних інтересів засуджених осіб та осіб, звільнених від відбування покарання; 2) сприяння органам і установам виконання покарань у виправленні і ресоціалізації засуджених осіб та створенні належних умов для їх тримання, залучення до цієї діяльності громадських організацій, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності та громадян; 3) організація виховної роботи з особами, умовно-достроково звільненими від відбування покарання, та громадського контролю за їх поведінкою протягом невідбутої частини покарання; 4) надання допомоги у соціальній адаптації особам, звільненим від відбування покарання [5].

10 листопада 2010 р. Постановою Кабінету Міністрів України № 1042 були внесені зміни до Положення про спостережні комісії, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2004 р. № 429. Відповідно до цієї Постанови без погодження зі спостережною комісією адміністрація кримінально-виконавчих установ не має права застосовувати такі стягнення, як переведення засуджених, які тримаються у виправних колоніях мінімального, середнього і максимального рівнів безпеки, крім засуджених, які тримаються у виправних колоніях мінімального рівня безпеки з полегшеними умовами тримання, до приміщень камерного типу (одиначних камер) на строк до 3 місяців. Як підкреслюють Т.А. Денисова та В.А. Бадира, ці зміни є дуже важливими для забезпечення законних прав засуджених від свавілля адміністрації, яка дуже часто застосовує стягнення у вигляді поміщення або переведення до приміщень камерного типу (одиначних камер) для подальшого притягнення засуджених до кримінальної відповідальності

відповідно до ст. 391 Кримінального кодексу України, а саме «Злісна непокоря вимогам адміністрації виправної колонії». Також відповідно до цих змін засідання спостережних комісій проводяться безпосередньо в установах виконання покарань, що дає можливість регулярно знайомитись з умовами утримання засуджених, а сама присутність представників громадськості в установах виконання покарань носить профілактичний характер щодо запобігання катуванням та іншим жорстоким, нелюдським або таким, що принижують гідність видів поведіння та покарання. Одночасно засуджені мають можливість регулярно зустрічатися із представниками інститутів громадянського суспільства, зокрема, з керівництвом або членами спостережних комісій [6, с. 190].

Таким чином, в Україні натеper діє комплекс нормативних правових актів, які тією або іншою мірою регулюють здійснення громадського контролю. До числа таких актів, крім Конституції України, КВК України та Положення про спостережні комісії вищевказаних, належать закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про соціальну адаптацію осіб, які відбувають чи відбули покарання у вигляді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк» тощо.

Загалом можна сказати, що кримінально-виконавча система сучасної України прагне бути максимально відкритою для суспільства й апробувати всі можливі форми громадського контролю за своєю діяльністю у допустимому законодавчому полі. Зокрема, у Роз'ясненні Міністерства юстиції України «Про удосконалення громадського контролю за дотриманням прав засуджених в установах виконання покарань» від 26.01.2011 р. визначається таке: 1) удосконалення законодавчої бази діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України, зменшення чисельності осіб, які перебувають в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах, покращення умов їх тримання, харчування, медичного забезпечення, ефективна співпраця з громадянським суспільством є одним з пріоритетних напрямів діяльності Міністерства юстиції; 2) протягом останніх років фахівці Міністерства юстиції брали участь у розробці та супроводі цілої низки нормативно-правових актів, спрямованих на приведення вітчизняної системи виконання покарань до європейських стандартів. З найбільш важливих законодавчих актів можна відзначити Закон України від 14 квітня 2009 р. «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України щодо діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України» та Закон України від 21 січня 2010 р. «Про

внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо забезпечення прав засуджених осіб в установах виконання покарань». Цими законами внесено зміни до 40 законодавчих актів України та 8 визнано такими, що втратили чинність; 3) стан дотримання прав людини саме в місцях позбавлення волі є одним з критеріїв, за яким світова спільнота оцінює рівень розвиненості демократії в державі. Досвід провідних демократичних держав світу свідчить про важливість та необхідність контролю за діяльністю пенітенціарної системи з боку суспільства, оскільки у цій сфері суспільних відносин є ризик порушення прав людини. Участь у громадському контролі широкого кола ініціативних та зацікавлених громадян є головною умовою організації ефективного контролю за дотриманням прав засуджених; 4) забезпечення «відкритості» установ виконання покарань для суспільства, представники якого поряд із здійсненням контрольної функції повинні брати реальну участь у вирішенні питань виправлення і ресоціалізації засуджених та надавати допомогу адміністрації установ виконання покарань, що є головним принципом громадського контролю. За сприятливих умов громадський контроль може стати одним з основних засобів впровадження ідей і традицій громадянського, демократичного суспільства [7].

Слід зазначити, що органи громадського контролю за діяльністю установ і органів, які виконують кримінальні покарання, в більшості своїй не наділені владними повноваженнями, вони діють, як правило, опосередковано або через відповідні державні органи, або апелюючи до громадської думки. У першому випадку суб'єкти громадського контролю в разі виявлення порушень законності з боку персоналу установ і органів, які виконують покарання, застосовують правові механізми, реалізуючи конституційне право на звернення до різних органів державної влади для прийняття відповідних заходів. У разі якщо думка комісії ігнорується, то спостережна комісія може оприлюднювати через засоби масової інформації виявлені факти порушень прав і свобод осіб, які перебувають у місцях примусового утримання.

Незважаючи на всі позитивні аспекти громадського контролю за діяльністю кримінально-виконавчої системи, як зазначає О.М. Нікітін, він нині здійснюється багато в чому довільно і ситуативно.

Відсутня узгодженість у діях його суб'єктів, при цьому нерідко під виглядом громадського контролю робляться спроби чинення тиску на адміністрацію органів та установ виконання покарань із залученням представників деяких деструктивно налаштованих членів так званих правозахисних громадських організацій, родичів засуджених, адвокатів, поширення недостовірної інформації через засоби масової інформації. Звісно ж, для підвищення ефективності цієї діяльності необхідно вироблення дієвих заходів щодо забезпечення взаємодії всіх зацікавлених сторін [8, с. 137].

Висновки з дослідження. Основними проблемами у діяльності спостережних комісій щодо контролю за діяльністю органів та установ виконання покарань залишаються такі: а) відсутність спонукальних мотивів у соціально активних громадян для заняття цієї громадською діяльністю; б) не досить опрацьований механізм для виключення на стадії підбору кандидатів до спостережних комісій осіб, що мають кримінальні або корупційні мотиви; в) відсутність економічної (фінансової) основи для належного виконання спостережними комісіями своїх функцій; г) відсутність необхідних знань (у тому числі юридичних) у членів спостережних комісій для якісного здійснення контролю; ґ) наявність конфлікту інтересів серед членів спостережних комісій, у тому числі і на міжособистісному ґрунті; д) низький ефект від проведених контрольних заходів.

Подальше вдосконалення громадського контролю за діяльністю органів та установ виконання покарань буде сприяти поліпшенню процесу реалізації прав і свобод осіб, які перебувають у місцях примусового утримання, створенню єдиних підходів до правозахисної діяльності державних органів та інститутів громадянського суспільства, їх подальшому зміцненню.

Значення правових засад громадського контролю за діяльністю органів і установ виконання покарань виражається у позитивному впливі громадських організацій на сферу виконання покарань за рахунок розвитку нормативно-правової бази їх діяльності і відображається у зміцненні взаємодії кримінально-виконавчої системи України із громадянським суспільством, що з позитивного боку характеризує пенітенціарну політику України і закладає передумови її подальшої модернізації.

Література

1. Оксамытний В.В. Общая теория государства и права : учебник. Москва : Юнити-Дана, 2012. 511 с.
2. Федоров В.В. Общественный контроль за деятельностью уголовно-исполнительной системы как форма взаимодействия гражданского общества с государством : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Юрид. инст. ФСИН. Владимир, 2006. 171 с.

3. Конституція України : Основний Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 17.03.2021).
4. Кримінально-виконавчий кодекс України : Закон України від 11.07.2003 р. Дата оновлення: 03.07.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15#Text> (дата звернення: 17.03.2021).
5. Положення про спостережні комісії : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2004 р. № 429 (в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 10 листопада 2010 р. № 1042). Редакція від 16.05.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/429-2004-%D0%BF#Text> (дата звернення: 11.03.2021).
6. Денисова Т.А., Бадира В.А. Використання можливостей спостережних комісій та підвищення ефективності їх діяльності в сфері захисту прав і законних інтересів засуджених. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. № 3, 2013. С. 185–191.
7. Про удосконалення громадського контролю за дотриманням прав засуджених в установах виконання покарань : Роз'яснення Міністерства юстиції України від 26.01.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001323-11#Text> (дата звернення: 10.03.2021).
8. Никитин А.М. Правовые основы общественного контроля за деятельностью учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания. *Вестник экономической безопасности*. № 2. 2018. С. 134–138.

References

1. Oksamytnyy, V.V. (2012). *Obshchaya teoriya gosudarstva i prava* [General theory of state and law]. Moscow: Yuniti-Dana [in Russian].
2. Fedorov, V.V. (2006). *Obshchestvennyy kontrol' za deyatel'nost'yu ugovovno-ispolnitel'noy sistemy kak forma vzaimodeystviya grazhdanskogo obshchestva s gosudarstvom* [Public control over the activities of the penitentiary system as a form of interaction of civil society with the state]. (PhD Thesis), Vladimir: Law Institute of the Federal Penitentiary Service [in Russian].
3. The Supreme Council of Ukraine (1996). *Konstytutsiya Ukrainy: Osnovnyi Zakon Ukrainy* [The Constitution of Ukraine]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
4. The Supreme Council of Ukraine (2003). *Kryminaljno-vykonavchyj kodeks Ukrajinny* [Criminal Executive Code of Ukraine]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15#Text>.
5. Cabinet of Ministers of Ukraine (2004). *Polozhennja pro sposterezchni komisiji* [Regulations on supervisory commissions]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/429-2004-%D0%BF#Text>.
6. Denysova, T.A., Badyra, V.A. (2013). *Vykorystannja mozhlyvostej sposterezchnykh komisij ta pidvyshhennja efektyvnosti jikh dijalnosti v sferi zakhystu prav i zakonnykh interesiv zasudzhennykh* [Use of opportunities of supervisory commissions and increase of efficiency of their activity in the field of protection of the rights and lawful interests of prisoners]. *Bulletin of the Criminological Association of Ukraine*, Vol. 3, pp. 185–191.
7. Ministry of Justice of Ukraine (2011). *Pro udoskonalennia hromadskoho kontroliu za dotrymanniam prav zasudzhennykh v ustanovakh vykonannia pokaran* [On improving public control over the observance of the rights of prisoners in penitentiary institutions]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001323-11#Text>.
8. Nikitin, A.M. *Pravovye osnovy obshchestvennogo kontrolya za deyatel'nost'yu uchrezhdeniy i organov, ispolnyayushchikh ugovovnye nakazaniya* [Legal basis for public control over the activities of institutions and bodies that execute criminal sentences]. *Economic security bulletin*, Vol. 2, pp. 134–138.