

Царюк С.В.

к.ю.н.,

*доцент кафедри кримінального, кримінально-виконавчого права та кримінології
Академія Державної пенітенціарної служби України*

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ СПОСТЕРЕЖНИХ КОМІСІЙ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ УСТАНОВ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

Постановка проблеми. Європейські пенітенціарні правила в розділі, присвяченому незалежному моніторингу (правила 93.1–93.7), визначають, що контроль в'язниць призначеним незалежним органом слугує «для забезпечення того, щоб умови утримання та поведіння з ув'язненими відповідали вимогам національного і міжнародного права і положенням цих Правил, а також щоб права і гідність ув'язнених завжди дотримувалися». Ефективність контролю досягається такими заходами: «доступу до всіх тюрем та їхніх частин, а також до тюремних записів, зокрема й до тих, що належать до запитів і скарг, а також до інформації про умови утримання і поведінки з ув'язненими, які необхідні для здійснення діяльності з моніторингу; вибору тюрем для відвідування <...> шляхом відвідування без попереднього повідомлення із власної ініціативи <...>; свободи проведення приватних та повністю конфіденційних інтерв'ю з ув'язненими і тюремним персоналом» [1].

Формулювання завдання дослідження. Метою статті є спроба проаналізувати відповідність організаційних засад діяльності спостережних комісій тим завданням, що покладаються на незалежні громадські органи контролю за діяльністю органів та установ виконання покарань національним законодавством та відповідними міжнародними інституціями.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Окремими аспектами організації діяльності спостережних комісій у своїх дослідженнях

опікувались відомі українські вчені та правознавці В.А. Бадира, О.В. Беца, І.Г. Богатирьов, О.П. Букалов, А.П. Гель, Т.А. Денисова, Є.Ю. Захаров, П.П. Козлов, О.Г. Колб, А.П. Мукшименко, Ю.В. Нікітін, М.С. Пузирьов, Г.С. Семаков, А.Х. Степанюк, О.С. Турчина, І.С. Яковець, М.М. Яцишин та інші.

Виклад основного матеріалу. Утворення спостережних комісій обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями з одночасним обов'язковим включенням до них представників громадських організацій є спробою поєднання зусиль влади та громадськості щодо здійснення контролю за діяльністю установ виконання покарань. З одного боку, влада а) має реальну можливість забезпечити фінансування й організаційно-технічне забезпечення здійснюваних заходів; б) надавати форму владних приписів рішенням спостережної комісії. З іншого боку, представники громадських організацій мають для цього: а) фінансові можливості; б) час та бажання здійснювати відповідну діяльність [2, с. 7]. Отже, спостережні комісії отримують реальну можливість стати своєрідною сполучною ланкою між владою, громадянським суспільством і особами, права яких потребують захисту, – ув'язненими та засудженими.

До складу спостережних комісій можуть входити, крім представників громадських організацій, службовці органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності й окремі громадяни.

Водночас представники громадських організацій і окремі громадяни повинні становити не менш як половину складу комісії. Нормативно закріплені й обмеження для певних професійних категорій громадян стосовно можливості брати участь у роботі спостережної комісії. Зокрема, відповідно до змісту абз. 1 п. 10 Положення про спостережні комісії, членами комісій не можуть бути судді, представники органів прокуратури, органів внутрішніх справ, Служби безпеки України, Державної кримінально-виконавчої служби України, Державної виконавчої служби України, адвокати, особи, які мають непогашену чи незняту в установленому законом порядку судимість, а також особи, які раніше входили до складу спостережних комісій і повноваження яких були припинені достроково з таких підстав: а) у разі відмови відвідувати установи виконання покарань за дорученням спостережної комісії; б) у разі відсутності без поважних причин на трьох підряд засіданнях спостережної комісії [3].

Метою таких обмежень є забезпечення неупередженості членів спостережної комісії під час ухвалення рішень як із боку представників правоохоронних органів, так і з боку колишніх засуджених та їхніх представників. На жаль, практика діяльності спостережних комісій знає приклади порушення цих норм, наприклад, до складу спостережних комісій часто включають адвокатів, осіб, які мають непогашену чи не зняту в установленому законом порядку судимість тощо. Не завжди дотримується й норма, визначена в абз. 2 п. 10 Положення, яке визначає, що члени спостережних комісій не мають права здійснювати громадський контроль щодо засуджених осіб, які тримаються в установах виконання покарань, якщо вони є близькими родичами таких осіб, а також потерпілими, свідками, захисниками або іншими особами, які беруть або брали участь у кримінальному провадженні щодо засуджених осіб [3].

На законодавчому рівні не встановлено, яким документ свідчить про створення

спостережної комісії, тому під час вирішення цього питання варто керуватися загальними положеннями, викладеними в нормах: а) Закону України «Про місцеві державні адміністрації», відповідно до ст. 6 якого «на підставі положень Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження» [4]; б) Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», у ч. 1 ст. 59 якого зазначено, що «рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень» [5].

Отже, можемо дійти висновку, що спостережні комісії утворюються або розпорядженням голови місцевої державної адміністрації, або рішенням виконавчого комітету відповідної ради.

На відміну від членів комісії, голова й секретар спостережної комісії призначаються органом, який її утворив. Кількісний склад комісії визначається залежно від обсягу її роботи, зазвичай це від п'яти до одинадцяти членів. Спостережна комісія утворюється строком на три роки. Орган, який створив комісію, зобов'язаний повідомити в засобах масової інформації про припинення її повноважень та формування нового складу комісії не пізніше ніж за три місяці до цього, а також про дострокове припинення членом комісії своїх повноважень [3]. Саме таким чином громадські організації отримують інформацію про відкриті вакансії.

Відповідні нормативно-правові акти встановлюють загальні засади щодо забезпечення незалежності діяльності спостережних комісій та здійснення ними громадського контролю. Як зазначено в абз. 11 ст. 24 Кримінально-виконавчого кодексу (далі – КВК) України, «голова, заступник голови та члени спостережної комісії, які здійснюють організацію громадського контролю за дотриманням прав і законних інтересів засуджених під

час виконання кримінальних покарань, мають право без спеціального дозволу (акредитації) у будь-який час безперешкодно відвідувати установи виконання покарань для здійснення контролю та проведення перевірок (за бажанням – у супроводі до трьох медичних працівників для медичного огляду засуджених та до двох представників засобів масової інформації)» [6].

Подібна норма міститься й у п. 8 Положення з доповненням, що членам спостережних комісій на строк їхніх повноважень видаються перепустки для відвідування установ виконання покарань, які розташовані на території відповідних адміністративних одиниць [3]. Варто підкреслити, що таке формулювання не надає адміністрації установ виконання покарань права відмовити в наданні вказаної перепустки.

Положення про спостережні комісії є основним документом, на підставі якого ці інституції здійснюють громадський контроль за дотриманням прав і законних інтересів засуджених під час виконання кримінальних покарань.

Абз. 2 п. 2 Положення закріплює закінчений перелік принципів діяльності спостережних комісій, до яких належать гласність, демократичність, добровільність, відкритість та прозорість.

П. 3 Положення визначає основні завдання спостережних комісій, як-от: а) організація та здійснення громадського контролю за дотриманням прав, основних свобод і законних інтересів засуджених осіб та осіб, звільнених від відбування покарання; б) сприяння органам та установам виконання покарань у виправленні та ресоціалізації засуджених осіб та створенні належних умов для їх тримання, залучення до цієї діяльності громадських організацій, органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності та громадян; в) організація виховної роботи з особами, умовно-достроково звільненими від відбування покарання, та громадського

контролю за їхньою поведінкою протягом невідбутої частини покарання; г) надання допомоги в соціальній адаптації особам, звільненим від відбування покарання [3]. Виходячи зі змісту вказаної норми, перелік завдань не є вичерпним і може бути за потреби доповненим.

Отже, діяльність спостережних комісій має комплексний характер, вона не обмежується лише громадським контролем, а може також спрямовуватись на надання практичної допомоги установам виконання покарань у розв'язанні наявних проблем.

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку трудової зайнятості засуджених» передбачено, що місцева державна адміністрація в галузі зайнятості населення, праці та заробітної плати «бере участь у залученні виробничих потужностей підприємств установ виконання покарань для соціально-економічного розвитку регіонів та здобуття засудженими професій, що користуються попитом на ринку праці засудженими професій, що користуються попитом на ринку праці» [7].

Отже, спостережні комісії покликані стати поєднувальною ланкою між адміністраціями виправних колоній та місцевими державними адміністраціями.

Варто звернути увагу на те, що головною метою участі спостережних комісій у реалізації визначених функцій є контроль за дотриманням прав засуджених, який є особливо необхідним під час розгляду подання щодо погіршення правового становища засудженого. Названі функції спостережних комісій є вкрай важливими для діяльності виправних колоній, оскільки чітко встановлюють суб'єктів, на яких покладається надання допомоги цим закладам із вирішення найбільш актуальних та нагальних проблем.

Варто підкреслити, що громадський контроль спостережних комісій за поведінкою осіб, умовно-достроково звільнених від відбування покарання, протягом невідбутої частини покарання є єдиною законодавчо визначеною

формою контролю за ними. Однак Кримінально-виконавчий кодекс, Положення про спостережні комісії, будь-який інший нормативно-правовий акт не покладають на засуджених обов'язку перебувати під таким контролем. Цей недолік негативно впливає на діяльність спостережних комісій, але не свідчить про неможливість виконання її представниками цієї функції.

Спостережні комісії, що утворюються обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями, крім названих завдань та функцій, надають методичну допомогу спостережним комісіям, утвореним районними держадміністраціями та, у разі делегування таких повноважень, – виконавчими комітетами міських (за винятком міст районного значення) рад, контролюють їхню діяльність, узагальнюють та поширюють досвід їхньої роботи, розробляють та затверджують форму звітності спостережних комісій, і таким чином виконують роль координатора діяльності регіональних спостережних комісій.

Положення наділяє спостережні комісії досить широкими правами, про які варто пам'ятати працівникам виправних колоній. Вони охоплюють практично всі напрями роботи із засудженими. Зокрема, спостережні комісії мають право:

1) доручати членам комісії:

– відвідувати установи виконання покарань, вивчати стан матеріально- побутового та медико-санітарного забезпечення засуджених осіб, умови їхньої праці та навчання, стан організації соціально-виховної роботи;

– брати участь у засіданнях комісій установ виконання покарань під час розгляду питань про внесення до суду подань щодо умовно-дострокового звільнення засуджених осіб від відбування покарання, заміни невідбутої частини покарання більш м'яким, звільнення від відбування покарання вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до трьох років, та брати участь у судових засіданнях під час розгляду таких подань;

– висловлювати свою думку щодо клопотання про помилування, що подає засуджена особа;

– одержувати від громадських організацій, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, органів та установ виконання покарань, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності інформацію та документи, необхідні для виконання покладених на комісію завдань;

– проводити особистий прийом засуджених осіб, розглядати їхні звернення, ухвалювати за результатами розгляду відповідні рішення;

– заслуховувати на своїх засіданнях із питань, що належать до компетенції комісій, інформацію посадових осіб органів та установ виконання покарань, органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності та окремих громадян;

– доручати представникам громадських організацій і трудових колективів (за їхньою згодою) проводити виховну роботу та здійснювати контроль за поведінкою осіб, умовно-достроково звільнених від відбування покарання, протягом невідбутої частини покарання, координувати проведення такої роботи;

– заслуховувати на своїх засіданнях інформацію представників громадських організацій і трудових колективів, що здійснюють громадський контроль за особами, умовно-достроково звільненими від відбування покарання, про їхню роботу (навчання) та поведінку в побуті, у разі потреби – запрошувати таких осіб та заслуховувати їхню інформацію;

2) вносити на розгляд органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування пропозиції щодо:

– удосконалення діяльності органів та установ виконання покарань із питань дотримання прав людини, захисту основних свобод і законних інтересів засуджених осіб;

– поліпшення на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності індивідуально-профілактичної та виховної роботи з особами, засудженими до громадських або виправних робіт, та особами, умовно-достроково звільненими від відбування покарання;

– удосконалення процесу підготовки до звільнення засуджених осіб;

– організації трудового та побутового влаштування осіб, звільнених від відбування покарання, сприяння їхній соціальній адаптації [3].

Не залишається поза увагою спостережних комісій і персонал установ виконання покарань – ці інституції мають право, відповідно до абз. 5 п. 8 ч. 6 Положення, вносити на розгляд органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування пропозиції щодо забезпечення правового й соціального захисту персоналу органів та установ виконання покарань.

Отже, права спостережних комісій є досить широкими, а їх реалізація може полегшити діяльність органів та установ виконання

покарань, сприяти більш оперативному вирішенню наявних проблем.

Висновки. У підсумку все це дозволяє зробити висновок, що організаційна діяльність спостережних комісій дозволяє їм виступати дієвим інститутом і для забезпечення участі громадськості у процесі виконання кримінальних покарань та роботі із засудженими, і під час виконання контрольних функцій представників громадянського суспільства. Поєднання у складі комісій представників влади та громадськості повинно створювати передумови для відшукування необхідних ресурсів і шляхів для виконання завдань, покладених на спостережні комісії.

Анотація

Статтю присвячено проблемам визначення організаційних засад діяльності спостережних комісій щодо здійснення контролю за діяльністю установ виконання покарань. Інтеграція України до міжнародного співтовариства, декларація пріоритету загальнолюдських цінностей і закріплення їх у Конституції потребують нового підходу до організації та змісту соціальної політики держави. Відомо, що державна соціальна політика включає, поряд з іншими напрямками, цілі та завдання соціальної політики щодо засуджених до різних видів покарань. Ці проблеми є складовою частиною кримінально-виконавчої політики нашої держави. Сьогодні до завдань кримінально-виконавчого законодавства України, зокрема, входять: охорона прав, свобод і законних інтересів засуджених, надання засудженим допомоги в соціальній адаптації. Законодавчо закріплені основні права засуджених, участь громадських організацій у діяльності установ і органів, що виконують покарання, визначені форми їхньої участі. Соціальна робота та соціальна допомога як складові частини соціального забезпечення засуджених у нашій країні, відповідно до міжнародних вимог, закріплені законодавчо – як розділ соціальної політики. Однак через економічні і організаційні проблеми соціальна політика щодо засуджених залишається реалізованою не в повному обсязі. Державні інститути демократичного суспільства, до завдань яких входить обмеження прав і свобод людини (з метою та в межах, встановлених законом), не можуть бути вільними від контролю з боку громадськості, тому що ці інституції мають захищати не власні, а суспільні інтереси. У свою чергу, суспільство має право вимагати від державних установ безумовного дотримання законів та прав людини і не повинно залишатися байдужим до проблем правоохоронних органів, зокрема й органів та установ пенітенціарної системи. Практика останніх років підтверджує важливість використання значного потенціалу українських та міжнародних громадських організацій у реформуванні кримінально-виконавчої системи України, узгодження її з міжнародними нормами і стандартами поводження з ув'язненими та засудженими, у вдосконаленні системи захисту прав людини в місцях відбування покарання і тримання під вартою.

Ключові слова: спостережні комісії, установи виконання покарань, права, свободи, соціальна адаптація.

Tsariuk S.V. Organizational principles of supervisory commissions activity regarding the control over penal institutions activity

Summary

This article is devoted to the problems of determining the organizational foundations of supervisory commissions activity to monitor penal institutions activity. Ukraine's integration into the international

community, the declaration of the priority of universal human values and their consolidation in the Constitution required a new approach to the organization and the essence of the state's social policy. It is known that state social policy includes, along with other areas, the goals and objectives of social policy in relation to those sentenced to various types of punishment. These problems are an integral part of the penal policy of our state. Today, the tasks of the criminal and executive legislation of Ukraine, in particular, include: protection of convicts' rights, freedoms and legal interests, rendering assistance to convicts in social adaptation. Convicts' basic rights, the participation of public organizations in the activities of penal bodies and institutions, and certain forms of their participation are enshrined in legislation. Social work and social assistance as components of social security for convicts in our country, in accordance with international requirements, are legally enshrined as a section of social policy. However, due to economic and organizational problems, social policy in relation to convicts has not been fully implemented. State institutions of a democratic society, whose tasks include restricting human rights and freedoms (for purposes and within the limits established by law), cannot be free from public control, since these institutions must protect not their own, but public interests. In turn, society has the right to demand from state institutions unconditional observance of laws and observance of human rights and should not remain indifferent to the problems of law enforcement agencies, including bodies and institutions of the penitentiary system. The practice of recent years confirms the importance of using the significant potential of Ukrainian and international public organizations in reforming the Criminal and Executive System of Ukraine, bringing it in line with international norms and standards for the treatment of prisoners and convicts, and further improving the system of protecting human rights in places of serving sentences and detention. guardians.

Key words: supervisory commissions, penal institutions, rights, freedoms, social adaptation.

Список використаних джерел:

1. Європейські пенітенціарні правила : Рекомендація № R (2006) 2 Комітету Міністрів держав-учасниць від 11 січня 2006 р. Переглянута і доповнена Комітетом Міністрів 1 липня 2020 р. на 1380-му засіданні заступників міністрів). URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809ee581 (дата звернення: 17.04.2021).
2. Спостережні комісії як інструмент моніторингу дотримання прав засуджених. Полтава : Дивосвіт, 2013. 220 с.
3. Положення про спостережні комісії, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2004 р. № 429 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 10 листопада 2010 р. № 1042). Редакція від 16 травня 2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/429-2004-%D0%BF#Text> (дата звернення: 11.04.2021).
4. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586–XIV. Дата оновлення: 6 грудня 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 27.04.2021).
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. Дата оновлення: 27 квітня 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 27.04.2021).
6. Кримінально-виконавчий кодекс України : Закон України від 11 липня 2003 р. Дата оновлення: 3 липня 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15#Text> (дата звернення: 17.04.2021).
7. Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку трудової зайнятості засуджених : Закон України від 17 листопада 2009 р. № 1725–VI. Дата оновлення: 1 січня 2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1725-17#Text> (дата звернення: 15.04.2021).