



Наталія Петельнікова,

*викладач циклу спеціальних дисциплін
Білоцерківського центру підвищення
кваліфікації працівників Державної
кримінально-виконавчої служби України*

УДК 342.5 : 342.7

Створення спеціалізованого омбудсмана з питань захисту прав та законних інтересів засуджених та ув'язнених

Сьогодні, в умовах побудови в Україні демократичної, соціальної, правової держави, одночасно відбувається складний процес формування громадянського суспільства. Такий процес, у свою чергу, вимагає дієвих соціально-економічних, політичних та культурних змін, а особливо, – вдосконалення механізму функціонування державної влади. Інститут омбудсмана, основне завдання якого полягає у позитивній зміні взаємовідносин тріади “держава – людина – суспільство” та встановленні між ними зворотного зв'язку, є важливим елементом громадянського суспільства. Особливо гостра необхідність в функціонуванні подібного зв'язку існує в системі виконання та відбування кримінальних покарань. Адже засуджені та ув'язнені є однією з незахищених верств населення, чії права обмежені вироком суду. Саме тому в них можуть виникати ситуації порушення їхніх прав та законних інтересів, а на державу в цей час покладається обов'язок гарантувати спосіб їх захисту та відновлення.

У зв'язку з цим у демократичних державах мають створюватись всі умови для поліпшення, стану дотримання прав людини та удосконалення процедур захисту порушених прав, а також максимальне їх спрощення. Утілення у життя цих тез і реальний захист прав людини повинні підкріплюватись наявністю в державі системи відповідних органів, невід'ємною частиною яких є омбудсман (спеціально призначена незалежна посадова особа, яка виступає посередником в адміністративних спорах, контролює дотримання прав людини адміністративними органами й уповноважена з цією метою проводити розслідування, рекомендувати коригуючі дії і доповідати) [1, с. 3].

Дослідженням даного інституту займалися такі вітчизняні науковці, як: Марцеляк О. В., який дослідив та розкрив правову природу даного інституту, а саме його конституційно – правовий статус, охарактеризував його становлення та розвиток, надав характеристику існуючих моделей цього правозахисного інституту в світі та його схему в Україні; Бар-

чук В. Б., який приділив у своєму дослідженні більшу увагу питанню місця Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в юридичному механізмі забезпечення прав людини в цілому та більш детально серед суб'єктів системи забезпечення національної безпеки України; Наулік Н. С., яка провела компаративний аналіз особливостей конституційно-правового статусу омбудсмана в Україні та Польщі, встановила місце та роль українського та польського омбудсманів в системі правозахисних органів, проаналізувала структуру, основні форми діяльності та нормативне забезпечення даних інститутів; Голяк Л. В., яка в своєму дослідженні провела аналіз світового досвіду запровадження, організації та діяльності інституту спеціалізованих омбудсманів у світі, розкрила спільне та особливе між омбудсманами так званої «загальної компетенції» та спеціалізованими омбудсманами; Говоров В. С., який дослідив правову природу місцевих та регіональних омбудсманів в зарубіжних країнах, основні принципи та положення їх організації та діяльності.

Але, на превеликий жаль, увагу щодо особливої ролі омбудсмана в житті засуджених та ув'язнених в нашій країні, взагалі не приділялася увага. З цього ми можемо побачити, що дослідження інституту омбудсмана в цілому, та в системі захисту прав та законних інтересів засуджених та ув'язнених є досить актуальним на сьогоднішній день, як з точки зору Євроінтеграції, так і з позиції визначення місця омбудсмана в загальній структурі захисту прав людини.

Метою статті є дослідження питання доцільності запровадження в Україні спеціалізованого омбудсмана з питань захисту прав та законних інтересів засуджених та ув'язнених. Для досягнення цієї мети були поставлені наступні завдання: розглянути існуюче на сьогодні становище ролі інституту омбудсмана в захисті прав та законних інтересів засудже-

них та ув'язнених, з'ясувати чи є необхідність додаткового захисту даної верстви населення, дослідити досвід деяких зарубіжних країн, де подібний інститут успішно функціонує, а також окреслити загальні вимоги, які потрібно враховувати при запровадженні нового інституту.

Омбудсман є посадовою особою, на яку покладаються функції контролю за дотриманням законних прав та інтересів громадян. Посада омбудсмана, який уповноважений контролювати діяльність державних органів та посадових осіб з метою дотримання прав та інтересів громадян існує в багатьох країнах світу [2, с. 53].

Відповідно до закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р. омбудсман на постійній основі здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України та в межах його юрисдикції [3]. Таким чином, омбудсман покликаний здійснювати захист абсолютно всіх громадян України, в незалежності від соціальної ролі в житті, статі, віку, матеріального становища чи будь-яких інших ознак.

Якщо розглянути роль інституту омбудсмана в системі захисту прав засуджених та ув'язнених, то вона виглядає наступним чином. Сучасна світова спільнота вважає тортури та жорстоке поводження ганебним проявом сучасного світу. Протягом багатьох десятиліть людство шукало шляхи подолання цієї проблеми. Одним з останніх підходів викорінення тортур став Національний превентивний механізм (далі НПМ), що передбачений Факультативним протоколом до Конвенції проти тортур та інших жорстоких, нелюдських чи принижуючих гідність видів поводження чи покарання, який був прийнятий 18 грудня 2002 року. Головна ідея НПМ являє собою впровадження регулярних, незалежних відвідувань будь-якого місця, що знаходиться в юрисдикції та під контролем

держави, де утримуються, чи можуть утримуватися особи, позбавленні волі за рішенням державного органу чи за його вказівкою, або з його відома чи мовчазної згоди. Ці відвідування проводяться з метою посилення, при необхідності, захисту таких осіб від тортур та інших жорстоких та нелюдських поводжень. Як відомо Україна ратифікувала Факультативний протокол 21 липня 2006 року. 9 серпня 2012 року у Верховну раду України був поданий законопроект Закону України «Про внесення змін в Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» з питань національного превентивного механізму», яким на Уповноваженого покладалися функції національного превентивного механізму. Даний закон був прийнятий Верховною Радою України 2 жовтня 2012 року та вступив в законну силу 4 листопада 2012 року [4].

Так, відповідно до питань здійснення НППМ, на Уповноваженого покладається обов'язок здійснювати моніторинги «місць несвободи» України та готувати спеціалізований звіт за результатами даної перевірки. Останнім таким звітом є «Моніторинг місць несвободи в Україні: стан реалізації національного превентивного механізму: звіт за 2016 рік». Відповідно до нього до складу Державної кримінально-виконавчої служби (раніше Державної пенітенціарної служби України) відносилось 136 установ (виправні колонії мінімального, середнього та максимального рівня безпеки, виправні центри, виховні колонії, слідчі ізолятори та спеціалізовані лікувальні заклади) [5, с. 7]. Також в ньому зазначено, що за 2016 рік було здійснено 40 моніторингових візитів Уповноваженим Верховної Ради України чи його законними представниками [5, с. 10]. Відповідно до цього ми можемо бачити, що омбудсман відвідав лише приблизно одну третю загальної кількості «місць несвободи» Державної кримінально-виконавчої служби України. Таким чином, можна зрозуміти, що

хоча інститут омбудсмана і має безпосереднє відношення до питань захисту прав засуджених та ув'язнених, але його роль у цій сфері досить маленька. Адже навіть з урахуванням відвідати кожен подібну установу лише один раз, знадобиться три роки. Що в свою чергу унеможливає здійснення ефективного процесу захисту прав та законних інтересів засуджених та ув'язнених Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини.

Зарубіжний досвід свідчить про те, що функціонування інституту омбудсмана може бути ефективнішим, якщо сфери контролю будуть розподілені між декількома спеціалізованими омбудсманом [6]. Адже це прояв гнучкості, прозорості, відкритості та демократичності кожної держави.

Так, тюремний омбудсман ефективно функціонує в США. Там прийняли ідею омбудсмана не на федеральному рівні, а тільки на рівні окремих штатів. Перший омбудсман по справах в'язниці почав працювати в штаті Міннесота в 1972 р. Потім штат Канзас, Коннектикут, Гаваї, Айова, Мічиган, Небраска, Меріленд, Нью-Джерсі, Огайо, Орегон, Південна і Північна Кароліна також почали використовувати цей досвід [7, с. 140-141].

В Міннесоті, в жіночій тюрмі був розпочатий дослід по створенню посади омбудсмана, до якого засуджені могли прийти зі скаргами на внутрішній режим, поведінку персоналу, порушення прав та інше. Цей «Corrections Commissioner» (Уповноважений з контролю за державними установами) призначається губернатором. Його основними інструментами є прямий контакт із в'язницею (можливість відвідування ув'язнених 24 годин на добу) і прямий доступ до губернатору на той випадок, якщо тюремна адміністрація не хоче прислуховуватися до його рекомендацій. Ефективність діяльності такого омбудсмана для американців стала очевидною, адже за перші пів року робо-

ти було розглянуто 380 скарг від засуджених. Особливістю омбудсменів США є те, що вони відвідують в'язниці, оскільки засуджені охоче діляться своїми проблемами.

В Англії передумовою створення Тюремного Омбудсмана послугувала «Доповідь про тюремні заворушення» 1990 року. У доповіді було виявлено недолік перевірки тюрем, і тому було рекомендовано призначити незалежного арбітра для розгляду заявок від заявників, що були незадоволені вирішенням проблемних питань за рахунок внутрішньої системи подачі скарг.

У 2001 році сфера компетенції Омбудсмана була розширена, щоб включити скарги від тих осіб, що звільнені від відбування кримінальних покарань з випробувальним терміном, тобто до яких застосовується нагляд служби пробації. Відповідно до цього офіс був перейменований на Тюремного та Пробаційного Омбудсмана, щоб відобразити цю зміну [8].

Тюремний та Пробаційний Омбудсман є повністю незалежним від Державної Пенітенціарної служби, Прикордонного агентства Великобританії і Ради з молодіжної юстиції.

Омбудсман може обмінюватися інформацією з іншими відповідними консультантами-фахівцями, комісією Незалежний скарг на дії поліції і слідчих органів, в обсязі, необхідному для виконання цілей розслідування.

Структура Тюремного та Пробаційного Омбудсмана виглядає наступним чином. Тюремний та Пробаційний Омбудсман має трьох заступників за різними напрямками роботи. Перший напрям – Заступник зі смертельних випадків. Він несе відповідальність за розслідування випадків смерті, що відбулися у в'язницях, закладах для неповнолітніх правопорушників, осіб, щодо яких застосований пробаційний нагляд, та в центрах для іммігрантів. Другий напрям – заступник по скаргам, що передбачає розгляд скарг ув'язнених, осіб, щодо яких застосований проба-

ційний нагляд та затриманих емігрантів. Третій же напрям роботи передбачає роботу заступника з навчання та стратегічної підтримки в офісі Тюремного та Пробаційного Омбудсмана [9, с. 185].

Також, Тюремний омбудсман успішно функціонує і в Північній Ірландії, де був створений 2005 року. Він призначається на посаду міністром юстиції Північної Ірландії та є повністю незалежним від пенітенціарної служби Північної Ірландії.

Тюремний омбудсман розслідує скарги від ув'язнених, що відбувають покарання, колишніх в'язнів, а також відвідувачів в'язниць, що не змогли отримати відповіді на свої скарги та питання від пенітенціарної служби Північної Ірландії. Він має право досліджувати всі рішення ухвалені працівниками пенітенціарної системи, що стосуються в'язнів. Проте його повноваження не поширюються на: політичні рішення міністрів, медичні скарги, проблеми, що пов'язані із засудженням і вироком, а також рішення та рекомендації від зовнішніх органів, таких як судова система, поліція, прокуратури, імміграційної служби, служби пробації, довічного позбавлення волі [10].

Доречно зазначити, що сьогодні в Україні також є спеціалізовані омбудсмани. Так, Уповноважений Президента України з прав дитини забезпечує здійснення Президентом України конституційних повноважень щодо додержання конституційних прав дитини, виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері. Уповноважений Президента України з прав людей з інвалідністю забезпечує здійснення Президентом України конституційних повноважень щодо забезпечення додержання прав і законних інтересів людей з інвалідністю, зокрема тих, які отримали інвалідність у зоні проведення антитерористичної операції, інвалідів війни.

Тому враховуючи факти існування в Україні спеціалізованих омбудсманів, а також позитивний досвід розвинених зарубіжних країн, дореч-

ним задати питання: «Чому інститут спеціалізованого омбудсмана з питань захисту прав та законних інтересів засуджених та ув'язнених ще не запровадили в Україні?».

Та на сьогоднішній день тенденція світової спільноти постійно розвивається, тому сподіваємося, що і наша держава побачить необхідність запровадження даної ланки в діалозі «особа – держава» та питаннях захисту прав людини.

Але якщо ці зміни будуть мати місце в нашій країні, то необхідно окреслити та врахувати загальні вимоги щодо запровадження нового інституту. Так, слід звернути увагу на те, що компетенція спеціалізованого омбудсмана з питань захисту прав та законних інтересів засуджених та ув'язнених повинна розповсюджуватися не лише на правовий статус особи засудженого та ув'язненого, а ще повинні бути враховані права та обов'язки працівників Державної кримінально-виконавчої служби. Також захисник прав та законних інтересів засуджених та ув'язнених повинен володіти певною відокремленістю та незалежністю від посадових провладних впливів. І звичайно повноваження даного інституту має бути чітко регламентоване в нормативно-правовому акті, при цьому слід назначити захисника

широкими повноваженнями, визначити процедуру подання звернень і здійснення захисту.

Проаналізувавши вищезазначене, ми можемо бачити, що наявність проблем в сфері виконання кримінальних покарань, а також аналіз деяких зарубіжних країн, де успішно функціонує тюремний омбудсман, свідчить про те, що створення спеціалізованого омбудсмана з питань захисту прав та законних інтересів засуджених та ув'язнених просто необхідне нашій державі. Адже це не лише дозволить в повній мірі приділити увагу такій специфічній верстві населення, як засуджені та ув'язнені, а й дасть можливість проводити паралельно профілактику вчинення нових злочинів (зокрема під час відбування кримінальних покарань), зробить кримінально-виконавчу систему більш прозорою, та покаже, що Україна готова до відкритого діалогу між кожною людиною та нашою державою, в обличчі уповноважених на те осіб.

Усі інші проблеми, пов'язані з дослідженням інституту омбудсмана та його ролі в захисті прав та законних інтересів засуджених та ув'язнених виходять за рамки даної статті та становлять перспективні напрямки дослідження у майбутньому.

Список використаних джерел

1. *Наулік Н. С.* Інститут омбудсмана в Україні та Республіці Польща: порівняльне дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Н. С. Наулік. – Київ, 2007. – 23 с.
2. *Журавель А. В.* Доцільність запровадження в Україні інституту податкового омбудсмана / А. В. Журавель, Г. І. Геба // Південноукраїнський правничий часопис. – 2015. – №1. – С. 52-55.
3. *Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини* : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>.
4. *Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – Національний превентивний механізм* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ombudsman.gov.ua/ru/page/npm/>.
5. *Моніторинг місць несвободи в Україні: стан реалізації національного превентивного механізму: звіт за 2016 рік* / Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. – Київ: ФОП Клименко, 2017. – 148 с.

6. *Альтернативні види омбудсменів* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://3222.ua/article/alternativn_vidi_ombudsmenv_.htm.

7. *Борсученко С. А.* Контрольные полномочия региональных омбудсменов по обеспечению прав осужденных / С. А. Борсученко // Правовая культура. – 2013. – № 2. – С. 138-142.

8. *Prisons & Probation Ombudsman Independent Investigation* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ppo.gov.uk/about/vision-and-values/brief-history/>.

9. *Петельнікова Н. М.* Тюремний і пробаційний омбудсмен Англії та Уельса як елемент запозичення позитивного досвіду / Н. М. Петельнікова, С. Г. Стеценко // Актуальні проблеми прав людини, яка перебуває в конфлікті зі законом, крізь призму правових реформ: збір. матеріалів міжнар. наук. -практ. конф. (м. Київ, груд. 2016 р.). – Київ: Ін-т крим.-викон. служби, 2016. – С. 184-186.

10. *The Prisoner Ombudsman for Northern Ireland* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niprisonerombudsman.gov.uk/index.php/welcome/>

Петельнікова Н. М. Створення спеціалізованого омбудсмана з питань захисту прав та законних інтересів засуджених та ув'язнених

Стаття присвячена розгляду необхідності запровадження в Україні спеціалізованого омбудсмана з питань захисту прав та законних інтересів засуджених та ув'язнених. Розглянуте існуюче на сьогодні становище ролі інституту омбудсмана в захисті прав та законних інтересів засуджених та ув'язнених, з'ясована необхідність додаткового захисту даної верстви населення, досліджений досвід деяких зарубіжних країн, де подібний інститут успішно функціонує, а також окреслені загальні вимоги, які потрібно враховувати при запровадженні нового інституту.

Ключові слова: засуджені, ув'язнені, спеціалізований омбудсман, Уповноважений Верховної Рада з прав людини, права та законні інтереси.

Петельнікова Н. Н. Создание специализированного омбудсмана по вопросам защиты прав и интересов осужденных и заключенных

Статья посвящена рассмотрению необходимости введения в Украине специализированного омбудсмена по защите прав и законных интересов осужденных и заключенных. Рассмотрено существующее сегодня положение роли института омбудсмена в защите прав и законных интересов осужденных и заключенных, выяснена необходимость дополнительной защиты данного прошарка населения, исследован опыт некоторых зарубежных стран, где подобный институт успешно функционирует, а также очерчены общие требования, которые нужно учитывать при внедрении нового института.

Ключевые слова: осужденные, заключенные, специализированный омбудсмен Уполномоченный Верховной Рады по правам человека, права и законные интересы.

Petelnikova N. The establishment of a specialized ombudsman on the protection of the rights and legitimate interests of convicted and imprisoned

The article is devoted to the necessity of introducing a specialized ombudsman on the protection of the rights and legitimate interests of convicted and imprisoned people in Ukraine. The current status of the ombudsman institution in protecting the rights and

legitimate interests of convicts and prisoners has been considered, the necessity of additional protection of these people has been clarified, the experience of some foreign countries, where such an institution is functioning successfully is visible, and the general requirements which are noted to be taken into account when introducing a new institute are outlined.

Key words: convicted, imprisoned, specialized ombudsman, Verkhovna Rada Commissioner for Human Rights, rights and legitimate interests.