

ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ ТА АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ

УДК 351.074

Алла Мукшименко

менеджер проекту "Підтримка пенітенціарної реформи в Україні", Голова правління громадської організації "Всеукраїнський центр правової допомоги "Громадський захисник"

ЗАПРОВАДЖЕННЯ НОВИХ ПІДХОДІВ У РОБОТІ ІЗ ЗАСУДЖЕНИМИ ЖІНКАМИ ТА МАТЕРЯМИ З ДІТЬМИ В МІСЦЯХ ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ ТА ПІСЛЯ ЇХНЬОГО ЗВІЛЬНЕННЯ В МЕЖАХ РЕАЛІЗАЦІЇ УКРАЇНСЬКО-ШВЕЙЦАРСЬКОГО ПРОЕКТУ "ПІДТРИМКА ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ"

Розкрито аспекти реформування і модернізації Державної кримінально-виконавчої служби України шляхом просування демократичних і гуманістичних ідеалів та цінностей, міжнародних норм і стандартів, базових на рівних правах та можливостях для чоловіків і жінок, що стосуються захисту прав людей, які перебувають у місцях позбавлення волі та попереднього ув'язнення, поліпшення умов утримання для найвразливіших категорій засуджених та осіб, узятих під варту.

Раскрыты аспекты реформирования и модернизации Государственной криминально-исполнительной службы Украины путем продвижения демократических и гуманистических идеалов и ценностей, международных норм и стандартов, базовых на равных правах и возможностях для мужчин и женщин, касающихся защиты прав людей, которые находятся в местах лишения свободы и предварительного заключения, улучшения условий содержания для наиболее уязвимых категорий осужденных и лиц, взятых под стражу.

The aspects of reforming and updating the State Criminal-Executive Service of Ukraine by promoting the democratic and humanistic ideals and values, international norms and standards, basic equal rights and possibilities for both men and women concerning the protection of human rights of the people put in prisons and detention centres, improving prison conditions for the most vulnerable categories of convicts and arrested persons are considered in the article.

Ключові слова: громадський контроль, спостережні комісії, захист прав засуджених, відкритість кримінально-виконавчої системи.

Ключевые слова: общественный контроль, наблюдательные комиссии, защита прав осужденных, открытость криминально-исполнительной системы.

Keywords: public control, supervisory authorities, protection of the convicts' rights, criminal-executive system transparency.

Україна входить до складу Ради Європи, ратифікувала всі основні угоди з дотримання прав людини і в своєму розвитку орієнтується на інтегрування в Європейську спільноту як рівноправний партнер. За останнє десятиліття в країні була проведена значна робота з удосконалення кримінального та кримінально-виконавчого законодавства, враховуючи зміни, спрямовані на скорочення числа ув'язнених, поліпшення житлових умов в установах виконання покарань, розвиток системи соціальної допомоги для ув'язнених та осіб, які звільнюються.

8 квітня 2008 р. Президент України підписав Указ 311/2008, визнавши необхідність зміни кримінально-виконавчого законодавства і практичних методів роботи, які використовуються в цій сфері. Цей Указ ліг в основу Концепції реформування кримінально-виконавчої системи України – документа, який описує необхідні реформи кримінально-виконавчої системи й відповідного законодавства. Більшість ключових учасників реформування системи кримінального правосуддя в Україні схильні вважати, що основною умовою гуманізації та подальшого розвитку заходів для зниження рівня злочинності в країні, підвищення рівня дотримання прав людини і поліпшення умов утримання в місцях позбавлення волі є реалізація заходів, за яких минулі і майбутні досягнення пенітенціарної рефор-

ми матимуть змогу спертися на національне законодавство, регулювання і практику, засновані на міжнародних і національних стандартах у сфері прав людини та професійному досвіді.

Саме для досягнення вищевказаної умови з 1 серпня 2009 р. запроваджено проект "Підтримка пенітенціарної реформи в Україні", який реалізується "Міжнародною тюремною реформою" – неурядовою організацією з консультативним статусом II категорії при ООН та Раді Європи, в тісній співпраці зі Швейцарським бюро співробітництва в Україні, Міністерством юстиції України, Державним департаментом України з питань виконання покарань та іншими українськими партнерами.

Ідея і стратегія проекту розроблені на основі обговорення ключових питань пенітенціарної реформи з широким колом представників правоохоронних органів, державних службовців, учених, національних і міжнародних експертів, представників громадськості, з урахуванням результатів 10-річної діяльності Швейцарської агенції з розвитку та співробітництва в галузі системи кримінального правосуддя в Україні. На початку 90-х років минулого століття Швейцарія визнала незалежність України і з того часу надає допомогу через двосторонні та багатосторонні проекти співробітництва. 1997 р. країни уклали двосторонню угоду щодо технічної співпраці, в межах якої в Києві було відкрито Швейцарське бюро співробітництва для координації та підтримки програм технічної допомоги в Україні. Швейцарське бюро співробітництва діє від імені двох державних відомств – Швейцарської агенції розвитку та співробітництва, яка є швейцарською міжнародною агенцією зі співробітництва та входить до складу Міністерства закордонних справ Швейцарії, та Державного секретаріату з економічних питань (ДСЕП/SECO) Міністерства економіки Швейцарії.

Головною метою проекту є підтримка процесу реформування і модернізації Державної кримінально-виконавчої служби України шляхом просування демократичних і гуманістичних ідеалів та цінностей, міжнародних норм і стандартів, які базуються на рівних правах та можливостях для чоловіків і жінок, що стосуються захисту прав людей, які перебувають у місцях позбавлення волі та

попереднього ув'язнення, поліпшення умов утримання для найвразливіших категорій засуджених та осіб, узятих під варту.

Головні завдання проекту такі:

1. З метою всебічної підтримки процесу реформування шляхом проведення досліджень, забезпечення розвитку і навчання персоналу – створення Центру компетентності Державної кримінально-виконавчої служби України на базі Білоцерківського училища професійної підготовки персоналу під керівництвом Державного департаменту України з питань виконання покарань.

Головною метою цих заходів є розвиток ефективного і стабільного Центру компетентності як основної сполучної ланки між різними зацікавленими структурами й відомствами для акумуляції та аналізу наявного швейцарсько-українського досвіду взаємодії, збору та розповсюдження інформації щодо реформування тюремної системи в усьому світі, своєчасного реагування на нові аспекти реформ через розвиток стратегій і методологій.

2. Захист прав особливо вразливих груп ув'язнених і засуджених, насамперед жінок та неповнолітніх, а також осіб, засуджених до довічного позбавлення волі, відповідно до міжнародних стандартів і стандартів позитивної тюремної практики.

Головною метою поставленого завдання є сприяння в реформуванні процедури взяття під варту до суду (законодавство і практика); захист основних прав людини в місцях позбавлення волі і попереднього ув'язнення з акцентом на особливо вразливі групи, такі як: жінки, жінки з малолітніми дітьми, неповнолітні та засуджені до довічного позбавлення волі; забезпечення належного виконання своїх обов'язків персоналом (відповідно до вимог міжнародних і європейських стандартів дотримання прав людини).

Це завдання буде здійснюватися за такими напрямками:

– підтримка реформування системи попереднього ув'язнення в Україні та покращення умов утримання в СІЗО, особливо для жінок та неповнолітніх (на базі Київського СІЗО);

– запровадження нових підходів у роботі із засудженими жінками та матерями з дітьми в місцях позбавлення волі та після їхнього звільнення;

– введення нових спеціалізованих навчальних програм для пер-

соналу, який працює із засудженими до довічного позбавлення волі та з особами, які відбувають тривалі терміни покарання.

3. Формування позитивного ставлення суспільства до процесів реформування кримінально-виконавчої служби України.

Мета цього завдання – є формування нового позитивного ставлення до реформування кримінально-виконавчої служби в Україні, а також підвищення ефективності взаємодії в цьому процесі як працівників пенітенціарної системи, правоохоронних органів, органів прокуратури та суду, так і законодавців, представників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, наукових, навчальних установ, громадських організацій. Водночас проект зосереджується на підвищенні обізнаності населення країни щодо процесу реформування.

Ключовими партнерами проекту є Державний департамент України з питань виконання покарань і Міністерство юстиції України. Асоціативними партнерами є: комітети Верховної Ради України, Верховний Суд України, Генеральна прокуратура України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство праці та соціальної політики України, Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту, національні наукові та навчальні заклади, громадські організації, установи виконання покарань, структурні підрозділи й навчальні заклади Державного департаменту України з питань виконання покарань.

Розглянемо заходи, передбачені напрямом проекту "Запровадження нових підходів у роботі із засудженими жінками та матерями з дітьми в місцях позбавлення волі та після їхнього звільнення", на предмет необхідності внесення змін до чинної нормативно-правової бази в процесі його впровадження.

По-перше, за результатами проведених у ході підготовки проекту досліджень отримано висновки щодо необхідності розробки проекту закону, спрямованого на внесення змін до Кримінального кодексу України, які стосуються призначення покарання жінкам, з метою його гуманізації. На сьогодні кримінальне законодавство не виокремлює жінок в окрему категорію, фактично покарання призначається жінкам на загальних підставах (за певними винятками). Не завжди при цьому дотримуються міжнародні норми.

Окремі положення кримінального законодавства суперечать іншим галузям національного права.

По-друге, з метою поліпшення судової практики необхідно розробити також і відповідний проект Постанови Пленуму Верховного Суду України про призначення покарання жінкам і неповнолітнім, оскільки саме Постанови Пленуму Верховного Суду України є одними з основних для здійснення судочинства.

По-третє, Кримінально-виконавчий кодекс України регламентує особливості відбування покарання засудженими жінками та неповнолітніми лише в одній главі (глава 21), яка містить 9 статей. У них, зокрема, закріплено: загальний порядок відбування покарання засудженими вагітними жінками, матерями-годувальницями та жінками, які мають дітей до трьох років, а також мешкання жінок, засуджених до позбавлення волі, за межами виправної колонії, окреслені деякі особливості відбування покарання у виховних колоніях, заходи стягнення та заохочення, які застосовуються до засуджених неповнолітніх, коло осіб, які їх застосовують. На законодавчому рівні закріплено переведення засуджених із виховної до виправної колонії та залишення у виховних колоніях засуджених, які досягли вісімнадцятирічного віку, а також участь громадськості у виправленні та ресоціалізації засуджених неповнолітніх. Отже, жодних норм, які регулювали б можливість спільного мешкання засуджених жінок та їхніх малолітніх дітей, на законодавчому рівні не передбачено. Таким чином, саме для вирішення цього питання й будуть підготовлені проекти законів щодо змін до Кримінально-виконавчого кодексу України.

По-четверте, необхідно оновити й Правила внутрішнього розпорядку установ виконання покарань, затверджені наказом Державного департаменту України з питань виконання покарань від 25 грудня 2003 р. за № 275, зареєстровані Міністерством юстиції 31 грудня 2003 р. за № 1277/8598. Вони, керуючись положенням Кримінально-виконавчого кодексу України, чіткіше регламентують умови виконання кримінальних покарань в установах виконання покарань, порядок прийняття засуджених в установи, придбання засудженими продуктів харчування, предметів першої необхідності, отримання посилок, бандеролей, листування засуджених, відправ-

лення грошових переказів, побачення з родичами та іншими особами, зустрічей з адвокатами, питання праці, організації соціально-виховної роботи, матеріально-побутового забезпечення та медичинського обслуговування засуджених, змін умов утримання засуджених до позбавлення волі, застосування до засуджених засобів заохочення та стягнення, фізичного впливу, спеціальних засобів і зброї.

Правила внутрішнього розпорядку установ виконання покарань регламентують також особливості утримання засуджених до арешту та довічного позбавлення волі, регулюють питання облаштування установ виконання покарань і т.п. При цьому практика засвідчує недосконалість низки положень, які стосуються поводження з жінками та неповнолітніми, з огляду на що Правила потребують змін.

Одночасно з розробленням проекту змін до Кримінально-виконавчого кодексу України необхідно підготувати Положення про спільне проживання засуджених матерів та їхніх малолітніх дітей з детальним описом принципів функціонування відділення спільного проживання, переліченням прав та обов'язків матерів, персоналу цього відділення, процедури дозволу або заборони спільного проживання, причини для відмови від спільного проживання матері з дитиною і т.п. Це зумовлено тим, що зазначені питання не можуть бути врегульовані виключно на законодавчому рівні.

Окремо слід розробити Національний план дій щодо немовлят і маленьких дітей, які супроводжують матерів у місцях позбавлення волі, з подальшим ініціюванням його прийняття. Цей документ буде враховувати положення міжнародних документів, ратифікованих державою, та базуватися на пріоритетах дотримання прав дитини й можливості реалізації матір'ю батьківських прав і виконання батьківських обов'язків.

У Національний план має ввійти чітка правова та фінансова основа функціонування будинків дитини при виправних установах, базові принципи та стратегія забезпечення прав і законних інтересів дітей у будинках дитини, регламент дозволу (відмови) спільного проживання матері та дитини в установах КВС, розподіл відповідальності за життя, здоров'я й добробут дітей, які перебувають у

будинках дитини при колоніях, між співробітниками та засудженими матерями, соціальні гарантії для вагітних жінок і жінок, які мають маленьких дітей. Цей документ має затверджуватися на рівні Кабінету Міністрів України (розробка відповідних постанов).

Розвиток і вдосконалення системи підготовки до звільнення, соціальної реабілітації та соціального супроводу жінок, які звільняються з місць позбавлення волі, передбачає внесення змін до Закону України "Про соціальну адаптацію осіб, які відбували покарання у вигляді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк", що визначає поняття соціальної адаптації звільнених, окреслює коло органів та установ, які мають здійснювати цю діяльність.

Також слід удосконалити: 1) Житловий кодекс України, яким визначена діяльність зі створення належних житлових умов; 2) Закон України "Про основи соціального захисту бездомних громадян та безпритульних дітей", який передбачає механізм створення різного виду соціальних будинків, гуртожитків і готелів для осіб, які не мають житла, в тому числі колишніх засуджених; 3) Закон України "Про соціальні послуги", в якому йдеться про різні види соціальних послуг, які надаються громадянам, і який окреслює перелік органів, відповідальних за надання цих послуг. У ньому також регламентується питання створення органами влади низки тимчасових притулків для громадян, які не мають житла; 4) Закон України "Про зайнятість населення", положення якого на сьогодні не забезпечують ефективного механізму забезпечення роботою звільнених, у тому числі жінок; 5) Закон України "Про освіту", яким не передбачено жодних особливостей отримання освіти особам, звільненим з місць позбавлення волі, що ускладнює їх ресоціалізацію; 6) Закон України "Про соціальну роботу з дітьми та молоддю", який передбачає порядок надання допомоги цим категоріям осіб; 7) Закон України "Про органи та служби у справах дітей і спеціальних закладів для дітей", який регламентує правові підстави діяльності органів та служб у справах дітей і спеціальних закладів для дітей, на які покладається здійснення соціального захисту та профілактики правопорушень серед осіб, що не досягли вісімнадцятирічного віку.

З метою поліпшення взаємодії соціальних служб установ виконання покарань із зовнішніми соціальними службами, громадськими організаціями та іншими структурами необхідно оптимізувати порядок їхньої взаємодії, необхідно переглянути спільний наказ Державного департаменту України з питань виконання покарань, Міністерства внутрішніх справ та Міністерства праці та соціальної політики "Про затвердження порядку взаємодії органів та установ виконання покарань, територіальних органів внутрішніх справ, органів праці та соціального захисту населення, центрів зайнятості з приводу надання особам, які можуть бути звільнені від покарання та відбули покарання, допомоги в трудовому та побутовому облаштуванні, соціальній адаптації" від 04.03.2009 № 38/86/89, оскільки в цьому наказі фактично йдеться лише про інформування, а не про надання реальної допомоги.

Подібний недолік наявний також і в спільному наказі Державного департаменту України з питань виконання покарань та Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту "Про затвердження Порядку взаємодії кримінально-виконавчої інспекції та центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді по забезпеченню соціального супроводу та контролю за поведінкою дітей та молоді, засуджених до покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, звільнених від відбування покарання з випробуванням або умовно-достроково" від 28.10.2008 № 288/4322.

Заходи з розвитку регіональних державних і недержавних програм соціальної допомоги жінкам, звільненим із місць позбавлення волі, не можуть бути реалізовані ефективно без внесення змін до Положення про спостережні комісії, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 01.04.2004 № 429 та до статей 160-161 Кримінально-виконавчого кодексу України, які регламентують порядок здійснення громадського контролю за особами, звільненими з місць позбавлення волі.

Чинне Положення про спостережні комісії не досконале і не дає змоги забезпечити ефективну участь громадськості в діяльності кримінально-виконавчої служби, розробляти та реалізувати відповідні програми допомоги засудженим і звільненим. Водночас саме на спостережні комісії покладається функція надання допо-

моги та проведення зі звільненими виховної роботи.

Варто ще раз звернути увагу на те, що на розгляді у Верховній Раді України знаходяться проекти законів "Про службу пробації" та "Про внесення змін у деякі законодавчі акти України (з питань гуманізації кримінального законодавства та організаційно-правових основ запровадження пробації)". Ними передбачається створення служби, що буде здійснювати координацію всіх органів, на які покладається надання допомоги засудженим і звільненим. Таким чином, прийняття зазначених законів створить умови для підвищення ефективності системи підготовки до звільнення, соціальної реабілітації та соціального супроводу жінок, жінок з малолітніми дітьми.

Список використаних джерел

1. Контроль за соблюдением прав человека в закрытых учреждениях России : сб. статей / ред.-сост. Л. Н. Виноградова. – М. : Фолио, 2006. – 238 с.
2. Гражданское участие: ответственность, сообщество, власть: неконцептуальный сб. – М. : Аслан, 1997. – С. 31-44.
3. Ібрагімова І. М. Консультування у процесі прийняття державних управлінських рішень // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. – Х. : Вид-во Харківського регіонального інституту державного управління "Магістр". – 2004. – № 1 (19). – С. 106-117.
4. Як змусити стандарти працювати : практ. посіб. по ефект. застосуванню міжнар. тюремних правил. – Донецьк : Східн. вид. дім, 2001. – 212 с.
5. Факультативний протокол до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 22. – Ст. 170.

Стаття надійшла 11.02.2010.