

Аналіз нормативно-правового забезпечення діяльності спостережних комісій як інструменту громадського контролю



Алла МУКШИМЕНКО,
здобувач кафедри теорії та історії
держави і права Київського
міжнародного університету

Фактично єдиним суб'єктом, стосовно якого мета здійснення громадського контролю закріплена на нормативному рівні в статті 25 Кримінально-виконавчого кодексу України (далі – КВК), сьогодні є спостережні комісії – інституції, котрі відповідно до Положення про спостережні комісії, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 01.04.2004 року за № 429 [8] (далі – Положення), утворюються виконавчими комітетами міських (за винятком міст районного значення) рад, місцевими держадміністраціями. Як слушно вказує І. С. Яковець, поєднання державного та громадського начал у діяльності спостережних комісій спрямоване на забезпечення її максимальної ефективності.

Поза сумнівом, утворення спостережних комісій виконками та держадміністраціями з одночасним обов'язковим включенням до них представників громадських організацій є, за задумом законодавця, оптимальною формою поєднання зусиль влади та громадськості. Влада має реальну змогу профінансувати заплановані заходи та здійснити їх організаційно-технічне забезпечення, надати форми владних приписів рішенням спостережної комісії, а громадські організації мають для цього не лише фінансові можливості, а й вільний час і бажання. Крім цього, спостережні комісії є своєрідною сполучною ланкою між владою, суспільством та засудженим (звільненим) [5, с. 5].

Нормативне забезпечення діяльності спостережних комісій не відповідає повною мірою вимогам, які висуваються до нього, а закріплені в Положенні функції спостережних комісій, як органів громадського контролю за дотриманням прав і законних інтересів засуджених, не повною мірою відповідають основному завданню спостережних комісій та не спроможні забезпечити його належну реалізацію. Цей висновок автор зробив на підставі аналізу наведених нижче прикладів практичної діяльності спостережних комісій.

Спостережні комісії погоджують усі рішення (подання й постанови) адміністрації виправної колонії щодо зміни умов тримання засуджених до позбавлення волі (як у межах однієї установи, так і шляхом переведення до колонії іншого рівня безпеки) та надання дозволу відповідній категорії засуджених жінок на проживання поза межами виправної колонії або скасування дозволу. Детально процедуру прийняття рішень з означених вище питань урегульовано статтями 100 та 142 КВК України. Отже, обов'язковому погодженню зі спостережними

комісіями підлягають усі рішення адміністрації виправної колонії стосовно зміни умов тримання, які можуть вплинути на зміну обсягу правообмежень, встановлених для засуджених до позбавлення волі – як у бік покращення умов тримання, так і у бік погіршення. Це, на думку автора, навряд чи можна визнати доцільним та таким, що відповідає основному завданню спостережних комісій.

Справді, у тих випадках, коли у відповідному рішенні адміністрації колонії (поданні або постанові) йдеться про зміну умов тримання засуджених у бік погіршення їхнього правового статусу, його погодження із спостережною комісією, безумовно, є доцільним і необхідним, оскільки саме в такий спосіб спостережна комісія може забезпечити певний контроль за законністю й обґрунтованістю дій адміністрації колонії та дотриманням прав і законних інтересів засуджених. Проте у випадках, коли в рішенні адміністрації пропонується зміна умов тримання засуджених, яка передбачає їх покращення та зменшення обсягу встановлених для засуджених правообмежень (наприклад, переведення засудженого з дільниці ресоціалізації – до дільниці соціальної адаптації, переведення до установи нижчого рівня безпеки, надання дозволу на проживання відповідній категорії засуджених жінок поза межами колонії), їх обов'язкове погодження із спостережною комісією навряд чи можна вважати виправданим і назвати таким, що відповідає здоровому глузду з точки зору забезпечення контролю за дотриманням прав і законних інтересів засуджених. Адже якщо сама адміністрація, тривалий час вивчаючи особистість засудженого, його поведінку та ставлення до праці, дійде висновку про необхідність покращення його правового статусу, то навряд чи доцільно передбачати обов'язкове погодження такого рішення зі спостережною комісією, оскільки таким своїм



рішенням адміністрація колонії аж ніяк не може порушити права та законні інтереси засудженого. Крім того, слід ураховувати й той факт, що на практиці внаслідок недосконалості норм чинного Положення про спостережні комісії мають місце непоодинокі випадки, коли останні з будь-яких мотивів відмовляють у погодженні подань і постанов адміністрації колонії, у яких порушується питання про зміну умов тримання засуджених у бік їх покарання.

Що ж стосується закріпленої у п.п. 4.2 Положення функції спостережної комісії, то з огляду на зміст основного завдання цієї інституції, можна стверджувати: вона взагалі не витримує жодної критики. Означена функція передбачає, що до виключної компетенції спостережної комісії належить внесення до суду спільного з адміністрацією органів чи установ виконання покарань подання для вирішення питання про застосування до засуджених інститутів умовно-дострокового звільнення від подальшого відбування покарання (ст. 81 КК України), заміни не відбутої частини покарання більш м'яким (ст. 82 КК України) та звільнення від подальшого відбування покарання вагітних жінок і жінок, котрі мають дітей віком до трьох років (ст. 83 КК України). Причому статті 407 і 407-1 КПК України, які регламентують процесуальний порядок розгляду цих питань судом, передбачають: лише наявність такого спільного подання є підставою для їх розгляду судом по суті. Отже, відмова спостережної комісії у внесенні такого спільного подання з тих чи інших причин взагалі унеможлиблює розгляд судом відповідного питання по суті, що прямо суперечить інтересам засудженого.

Тут слід цілком погодитися із зауваженням А. П. Геля такого змісту: якщо засуджений буде представлений адміністрацією органу або установи виконання покарань до суду без достатніх на те підстав, передбачених у нормах ст. 81, 82, 83 КК України, то відповідним чином відреагувати на це зобов'язані уповноважені державні органи. Зокрема, органи прокуратури можуть внести протест на незаконне або необґрунтоване рішення адміністрації, або суд як єдиний орган, до компетенції котрого належить вирішення цього питання по суті, може відмовити засудженому в застосуванні відповідного інституту в порядку, передбаченому законом. Якщо ж унесенні спільного подання до суду відмовляє спостережна комісія, то вона: по-перше, фактично перебирає на себе функцію органів прокурорського нагляду або підміняє собою суд, оскільки таке її рішення унеможлиблює розгляд питання по суті; по-друге, діє всупереч основному завданню, задекларованому у п.п. 3.1 Положення [1]. У таких випадках унаслідок недосконалості законодавства маємо парадоксальну ситуацію, коли адміністрація органу або установи виконання покарань, котра ретельно вивчає особу засудженого, його поведінку та ставлення до праці протягом тривалого часу, доходять висновку, що засуджений довів своє виправлення (або став на шлях виправлення) і пропонує звільнити засудженого або істотно зменшити встановлені вироком правообмеження, а спостережна комісія як інституція, покликана здійснювати контроль за дотриманням прав і законних інтересів засуджених, навпаки, перешкоджає цьому процесу.

Рішення спостережної комісії з питань внесення спільних подань про можливість застосування до засуджених ст. 81, 82, 83 КК України у більшості випадків мають, на превеликий жаль, переважно формальний характер, оскільки вона не в змозі повно й усебічно вивчити засудженого (як це робить адміністрація органу або установи виконання покарань), а отримує всю інформацію про засудженого, як правило, виключно з документів, наданих адміністрацією, або у кращому разі спілкується із засудженим лише один раз на засіданні відповідної комісії установи. Таким чином, реалізуючи функцію, передбачену п.п. 4.2 Положення, спостережна комісія по суті виконує роль зайвої бюрократичної інстанції, яка лише ускладнює процедуру прийняття відповідного рішення й жодним чином не сприяє забезпеченню прав і законних інтересів засуджених.

Водночас, цілком слушно зазначають О. Г. Колб та Г. О. Корнієвський [3, с. 24–26], формулювання п. 4 Положення про спостережні комісії стосовно внесення спільних з адміністрацією установ виконання покарань подань до суду є не зовсім правильним, бо суперечить КК України, у ст. 81, 82 та 83 якого спостережні комісії навіть не згадуються. Отже, по суті підзаконний нормативний акт розширює зміст норми закону, що з точки зору принципу верховенства права є річчю неприпустимою [2, с. 28–29].

Не зовсім коректно та правильно вжитий у підпункті 5 п. 4 Положення вираз «здійснення заходів щодо соціального патронажу відносно осіб, звільнених від відбування покарання», що входить до компетенції спостережних комісій, позаяк відповідно до вимог Закону України «Про соціальну адаптацію осіб, які відбули покарання у вигляді позбавлення волі або обмеження волі на певний строк» [9] це є обов'язком центрів соціальної адаптації та інших подібних до них органів (ст. 3). На думку автора, більш вдалими у нашому випадку було б закріплення за спостережними комісіями завдання з контролю чи сприяння зазначеним вище центрам адаптації у здійсненні даного виду діяльності. Тим паче, що термін «здійснювати» означає «втілювати в життя, перетворювати в дійсність, виконувати задумане» [4, с. 98], тобто за змістом діяльності п. 4 Положення – це по суті виконання заходів соціального патронажу.

Не повною мірою співвідносяться за змістом п.п. 2 п. 6 Положення про спостережні комісії та п. 7 Положення про здійснення помилування. Якщо в першому випадку йдеться про право спостережної комісії подавати клопотання про помилування засуджених та висловлювати свою думку по суті клопотання про помилування, то в другому – про те, що думка спостережної комісії з питань помилування, як правило, враховується при надсиланні документів до адміністрації Президента України. Отже, Положення про помилування фактично зменшує обсяг прав спостережної комісії, що з огляду на вимоги ч. 3 ст. 2 Конституції України є неправомірним, оскільки при прийнятті нових нормативно-правових актів не допускається звуження змісту й обсягу існуючих прав і свобод.

Ані в ч. 4 ст. 113 КВК України, ані в ч. 4 п. 45 Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань не встановлено належних механізмів для реалізації права спостережних комісій на розгляд звернень засуджених (п. 6 Положення) – пропозиції, заяви та скарги останніх підлягають перегляду адміністрацією колонії. Таким чином, за виконанням функцій громадського контролю, який є основним завданням спостережної комісії згідно з вимогами п. 3 Положення, фактично наглядає адміністрація. У зв'язку з цим, зазначено в доповідях урядові України Європейського Комітету із запобігання тортур, виникають об'єктивні перешкоди для з'ясування причин та умов наявних порушень прав і законних інтересів засуджених [7, с. 76–83].

Потребують змістовного наповнення норми глави 26 КВК України «Здійснення контролю за поведінкою осіб, звільнених від відбуття покарання». Зокрема, ані в ст. 160–163 зазначеного Кодексу, ані в підпункті б п. 6 Положення не встановлено реального механізму здійснення громадського контролю за особами, умовно-достроково звільненими від відбування покарання. У вказаних нормах права не визначено ані форм, ані методів, ані періодичності, ані змістовних ресурсів реалізації згаданого права спостережних комісій. Не сприяє ефективності зазначеної діяльності й певна суперечливість норм Положення і КВК. Так, у ч. 1 ст. 160 КВК йдеться про обов'язок громадських організацій, чіими статутами передбачено здійснення громадського контролю, виконувати таку роботу, а в підпункті б п. 6 Положення – про те, що спостережні комісії вправі доручати громадським організаціям (за їхньою згодою) здійснювати такий громадський контроль. Цілком очевидно, у даному разі слід говорити (й закріпити у п. 6 Положення) про право спостережних комісій на перевірку роботи громадських організацій і трудових колективів, котрі виявили бажання здійснювати такий контроль, або це передбачено їхніми статутами.

Проведений аналіз й інших нормативно-правових джерел показав: вони також далекі від ідеалу й не можуть усунути всіх перешкод, що виникають у діяльності спостережних комісій. Натомість це не лише не сприяє розвитку механізму захисту прав і законних інтересів засуджених, а й не дозволяє удосконалити форми та методи громадського контролю за діяльністю органів державної влади, їхніх службових і посадових осіб.

Основними причинами неналежного нормативно-правового регулювання громадського контролю за дотриманням прав людини при виконанні кримінальних покарань, що зумовлюють незадовільний рівень дієвості спостережних комісій, слід назвати такі:

а) нинішнє українське законодавство в узагальненому вигляді не дає вичерпного переліку форм і напрямів участі громадськості в діяльності органів і установ виконання покарань. При цьому, як правило, законодавець, застосовуючи термін «громадськість», розуміє під ним громадські організації та окремих громадян. Проте громадянське суспільство є складнішим утворенням, отож говорити про тотожність зазначених термінів не можна. Позаяк Конституція України (ст. 1) проголошує нашу державу демократичною, правовою, правильніше було б вести мову про громадянське суспільство, не обмежуючись вузькими рамками поняття «громадськість»;

б) певна інертність органів і установ виконання покарань щодо виконання завдання, зазначеного в п. 4.8 Положення про Державний департамент України з питань виконання покарань, із залучення громадських організацій до роботи з засудженими. Зазначені органи повинні забезпечити залучення громадськості до своєї діяльності. Саме установи виконання покарань мають шукати та включати в процес виконання покарань громадські організації, або принаймні сприяти, допомагати готувати для них документи й т. ін. Отже, вказана норма в Положенні про Департамент – цілком конкретна й вона зобов'язує органи та установи виконання покарань до дій;

в) невідповідності й суперечності в окремих випадках норм вітчизняного законодавства та міжнародно-правових критеріїв з питань участі громадськості в управлінні державними справами. Загалом є майже 100 міжнародних нормативних документів різного рівня, пов'язаних із діяльністю в галузі виконання кримінальних покарань. Більшість із них містить вимоги, які зобов'язують адміністрацію установ виконання покарань взаємодіяти з громадянським суспільством і надавати йому можливість на рівних відслідковувати ті процеси та явища, які відбуваються в місцях позбавлення волі [10, с. 5–13]. Водночас життя сучасного суспільства передбачає наявність у ньому так званого третього сектору, котрим і є громадські організації (перший – це сектор державний, другий – сектор приватного бізнесу) [11, с. 28–30].

Насправді така ситуація пов'язана з тим, що саме Положення не дозволяє створити ефективний механізм контролю над установами Департаменту. Це, видається, цілком влаштувало керівництво Департаменту та влаштує досі. Тож і не дивно, що громадський контроль установ Департаменту відсутній. Побічним ефектом його відсутності стали численні надзвичайні події в установах Департаменту останніми роками, зокрема, спроби ув'язнених вчинити суїцид на знак протесту проти поганого поводження. Жодного разу під час публічного обговорення цих випадків, які вже рахують десятками, не було згадок про спостережні комісії та їхню роль у контролі дотримання прав ув'язнених.

У листі стосовно змін до Положення, запропонованих «Донецьким Меморіалом», Департамент відповів, що вважає «нелогічним положення про обов'язковість виконання рішень і постанов комісії про усунення недоліків у діяльності органів та установ Державної кримінально-виконавчої служби». За логікою Департаменту, якщо інституція, визначена законом як така, що здійснює громадський контроль за дотриманням прав засуджених, а саме – спостережна комісія, виявить недоліки у діяльності органів та установ Державної кримінально-виконавчої служби й винесе відповідне рішення про їх усунення, ви-


конувати таке рішення установа або орган не зобов'язані. Видається, саме мрію певних керівників Департаменту про безконтрольність з боку суспільства (або якщо вже й про контроль, то такий, до якого можна не прислухатися й не виконувати його вимог) своїм зауваженням і проголошує Департамент [6]. Поодинокі спроби дослідити питання громадського контролю за дотриманням прав людини в установах виконання покарань виявили: практична діяльність комісії обмежується наданням допомоги установам виконання покарань, погодженням із ними подань адміністрації установ на умовно-дострокове звільнення, а також наданням допомоги звільненим особам.

Аби забезпечити справжню ефективність спостережних комісій, робота має виконуватися за такими напрямками:

1) з огляду на основне завдання спостережних комісій – контроль за дотриманням прав засуджених – до їхньої компетенції повинно бути віднесено погодження лише тих рішень адміністрації та установ виконання покарань, які передбачають погіршення правового становища засудженого;

2) місце та роль спостережних комісій, цілі, завдання, функції, повноваження, принципи діяльності, відповідальність їхніх членів, необхідно закріпити, бодай у загальному вигляді, на законодавчому рівні шляхом внесення змін до КВК України;

3) потрібно переглянути підхід до створення персонального складу спостережних комісій, забезпечити його формування з числа найдосвідченіших представників громадськості, для котрих цей вид діяльності слід визнати основним;

4) необхідно змінити спрямування діяльності спостережних комісій шляхом виключення з їхніх функцій патронажу, щоб комісії мали змогу зосередитися на реалізації функції моніторингу дотримання прав і свобод осіб, позбавлених волі. 

Джерела

1. Гель А. П. До питання щодо функцій спостережної комісії як суб'єкту громадського контролю за дотриманням прав засуджених. – <http://www.khpg.org/index.php?id=1239800564>
2. Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія права (зі схемами, кросвордами, тестами): Підручник. – К.: Кондор, 2002. – 353 с.
3. Колб О. Г., Корнієвський Г. О. Роль спостережних комісій у виконанні кримінальних покарань в Україні // Аспект. – 2006. – № 1. – С. 24–26.
4. Короткий тлумачний словник української мови / За ред. Д. Г. Гринчишина. – 2-ге вид., переробл. і доп. – К., 1998. – 320 с.
5. Положення про спостережні комісії: наук.-практ. коментар / Яковець І. С. – Москва: Penal Reform International, 2006. – 190 с.
6. Права в'язнів: дослідження УГСПЛ. – <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1245919834>
7. Предупреждение пыток в Украине: Доклады Европейского Комитета против пыток по итогам визита его делегаций в Украину в 1998, 1999 и 2000 годах. – 2-е изд. – Донецк: Донецкий Мемориал, 2003. – 256 с.
8. Про затвердження положень про спостережні комісії та піклувальні ради при спеціальних виховних установах: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.04.2004 № 429. – <http://zakon1.rada.gov.ua>
9. Про соціальну адаптацію осіб, які відбули покарання у вигляді позбавлення волі або обмеження волі на певний строк: Закон України від 10.07.2003 № 1104-IV. – <http://zakon1.rada.gov.ua>
10. Радов Г. Правовые основы участия институтов гражданского общества в деятельности учреждений уголовно-исполнительной системы Украины // Тюрма и общество. – Донецк: Донецкий Мемориал, 2000. – С. 5–13.
11. Сухоруков А. Правозащитные организации – союзники или оппоненты // Тюрма и общество. – Донецк: Донецкий Мемориал, 2000. – С. 28–30.

