



Громадський контроль за дотриманням прав людини під час виконання кримінальних покарань

12

Алла МУКШИМЕНКО,
юрист, здобувач Київського міжнародного університету, голова правління громадської організації «Всеукраїнський центр правової допомоги «Громадський захисник»

Громадський контроль, як специфічна форма людської активності, є діяльністю соціальною, а людина є її суб'єктом та об'єктом. Вона формулює цілі контролю, визначає засоби їх досягнення, оцінює ступінь досягнутого. Відомо, що будь-яка людська діяльність за своєю природою є багатоцільовою: ані окрема людина, ані соціальна організація не можуть обмежуватися тільки однією метою. Саме тому й на особистісному, й на колективному рівні має місце ієрархія цілей, які можуть бути відмінними за суб'єктом реалізації, значущістю, ступенем директивності, рівнем реалізації тощо. Проте вони завжди пов'язані з наявністю певної ієрархії.

На думку фахівців із менеджменту, залежно від періоду часу, потрібного для досягнення цілей, їх поділяють на два типи – довгострокові та короткострокові. В основі такого підходу лежить саме часовий інтервал, пов'язаний з тривалістю виробничого циклу. Цілі, досягнення яких передбачено у період до завершення останнього, є довгостроковими. Зазначмо, що в різних галузях повинні визначитися різні проміжки часу для короткострокових та довгострокових цілей. Однак на практиці зазвичай короткостроковими вважають цілі, яких можна досягнути протягом одного року, а довгостроковими – ті, яких досягають через два-три роки. Такий поділ цілей має принципове значення, оскільки вони суттєво різняться за змістом. Для короткострокових цілей характерна значно більша, ніж для довгострокових, конкретизація й деталізація в питаннях, хто, що і коли повинен виконувати. У разі потреби встановлюються проміжні цілі, які називаються середньостроковими.

Ієрархія цілей передбачає їх декомпозицію, що означає конкретизацію цілей вищого рівня у формат цілей нижчого, які формулюються для кожного виконавця. Співвідношення цілей різних рівнів в ієрархії таке: а) вищі цілі завжди мають значно ширший характер і для їхнього досягнення відповідно передбачається довший часовий інтервал; б) цілі нижчого рівня є засобом досягнення цілей вищих. Загалом, якщо ієрархія цілей побудована правильно, то кожен структурний підрозділ у процесі досягнення визначених саме для нього цілей робить внесок у досягнення загальних цілей установи або організації. У практичній діяльності ієрархія цілей відтворюється в побудові так званого дерева цілей, у якому фіксується чітка залежність «мета – засіб». Ця залежність і визначає, які цілі на практиці є засобами для досягнення інших цілей [3]. Найвища, кінцева мета всієї діяльності умовно називається «місією організації». «Дерево цілей» зазвичай є графічним зображенням взаємозв'язку і

підпорядкованості останніх і відтворює розподіл місії й мети на цілі, підцілі, завдання та окремі дії.

У менеджменті до побудови «дерева цілей» висувають такі вимоги: а) на кожному рівні сукупність цілей, підцілей і завдань має відповідати обсягам і вкладатися в строки виконання мети вищого рівня; б) цілі, що перебувають на різних рівнях «дерева», не повинні суперечити одна одній; в) декомпозицію місії і мети на всіх рівнях потрібно здійснювати за одним і тим само методологічним підходом; г) цілі усіх рівнів мають бути виражені в конкретних обсягах, строках з визначенням певних відповідальних виконавців. Серед найважливіших вимог до побудови «дерева цілей», що забезпечує найвищу результативність їх досягнення, – забезпечення узгодженого зв'язку між цілями різного порядку. Тут слід враховувати наявність двох видів зв'язків – горизонтальних і вертикальних.

Цілі громадського контролю за дотриманням прав і законних інтересів осіб, що відбувають покарання у місцях позбавлення волі, підпорядковані загальній конституційній меті визнання людини найвищою соціальною цінністю. Тому контроль громадськості має забезпечувати ефективну діяльність органів і установ виконання покарань щодо забезпечення реалізації особами, які в них утримуються, своїх прав. Зумовленість та обґрунтованість цілей громадського контролю визначаються різними чинниками. Насамперед вони мають відповідати положенням Конституції, окрім того, вони залежать від загальнополітичних цілей, що нині ставляться перед системою виконання кримінальних покарань. Головна мета громадського контролю за цим процесом полягає в забезпеченні неухильного дотримання прав і свобод людини та громадянина з урахуванням обмежень, установлених вироком суду та законом щодо осіб, утримуваних у пенітенціарних установах. Водночас зазначмо, що принципове дотримання конституційних прав осіб



має відповідати потребам та волі суспільства, його пер-
суб'єкта – народу.

Ця мета громадського контролю становить його
«місію», є стратегічною і відповідно довготривалою.
Інша мета, на мою думку, – створення умов для дотри-
мання прав людини й громадянина в окремих органах і
установах виконання покарань, що, у свою чергу, є засо-
бом досягнення означеної вище місії. Автори деяких
літературних джерел доходять висновку, що цілі контро-
лю за діяльністю персоналу пенітенціарної системи
підкорені загальним цілям кримінального покарання та
зорієнтовані на їх здійснення. Це визнається справедливим
і щодо громадського контролю за діяльністю органів
та установ виконання покарань [1].

Слід визнати, що державні органи часто дещо пере-
рочують зміст контрольної діяльності, особливо в разі,
коли це стосується саме громадського контролю. Так, у
Законі «Про Державну кримінально-виконавчу службу
України» серед принципів її діяльності названо такі:
взаємодія з органами державної влади, органами місце-
вого самоврядування, об'єднаннями громадян, бла-
годійними й релігійними організаціями; відкритість для
демократичного цивільного контролю. Але на практиці
ці поняття часто змішуються. Приміром, Державний де-
партамент з питань виконання покарань (далі – департа-
мент) так коментує своє розуміння громадського контро-
лю в Концепції соціального партнерства громадських
організацій та органів і установ виконання покарань:
*«Досягнення мети виправлення і ресоціалізації засудже-
них відповідає моральним і духовним інтересам суспіль-
ства, що обумовлює необхідність активної участі ор-
ганізацій громадськості у процесі відновлення засудже-
них у соціальному статусі повноправного члена суспіль-
ства, поверненні їх до самостійного загальноприня-
того соціально-нормативного життя у суспільстві. Вітчиз-
няна історія має багатий досвід діяльності різних гро-
мадських інституцій, що добровільно здійснювали
функції піклування про тих членів суспільства, які пере-
бувають у місцях позбавлення волі. У діяльності сучасної
кримінально-виконавчої системи участь громадськості
також відіграє важливу роль. Співробітництво громадсь-
ких організацій з органами і установами виконання по-
карань базується на нормах чинного законодавства Ук-
раїни, насамперед законів «Про демократичний цивіль-
ний контроль над Воєнною організацією і правоохорон-
ними органами держави» та «Про об'єднання грома-
дян», Кримінально-виконавчого кодексу».*

Як бачимо, департамент намагається змістити акцент
із контролю громадськості як такого на контроль як фор-
му соціального партнерства й надання допомоги (патро-
нажу) місць позбавлення волі. Таке їх фактичне ото-
тоження простежується у низці інших публікацій та вис-
тупів.

У деяких наукових та офіційних джерелах наголо-
шується, що перед громадським контролем стоїть мета
забезпечення «відкритості та прозорості» діяльності ор-
ганів і установ виконання покарань. Зокрема, у Кон-
цепції реформування Державної кримінально-вико-
навчої служби, затвердженій Указом Президента
№ 401/2008 від 25.04.2008 року, зазначено, що серед
позитивних зрушень, які відбулися протягом останніх
років, спостерігається зменшення на третину кількості
осіб, які відбувають покарання в місцях позбавлення
волі, *більша відкритість діяльності* (виділено мною. –
А. М.) кримінально-виконавчої служби, якісно новий
рівень взаємодії органів і установ виконання покарань та
правозахисних організацій.

Такої точки зору нині дотримуються не лише нау-
ковці, а й персонал кримінально-виконавчих установ.
Проте, значення термінів «відкритість» та «прозорість»
не розкривається у жодному нормативно-правовому

акті. Деякі правозахисники вважають, що громадський
контроль полягає в тому, що представники суспільства
реально беруть участь у розв'язанні проблем забезпе-
чення гуманних умов тримання засуджених, їх соціаль-
ної реабілітації. Водночас автор переконаний, що забез-
печення відкритості й прозорості діяльності пенітенціар-
них органів і установ у жодному разі не може бути метою
громадського контролю, а зазначений вище підхід до
тлумачення словосполучення «відкритість органів і уста-
нов виконання покарань» взагалі є помилковим, оскіль-
ки в ньому поняття «контроль» фактично прирівнюється
до понять «патронаж», «допомога».

Слід зазначити, що тяжіння до обмеження громад-
ського контролю за діяльністю згаданих органів та уста-
нов закріплене на нормативному рівні. Так, у Положенні
про Державний департамент України з питань виконан-
ня покарань, затвердженому Постановою Кабінету Мі-
ністрів № 587 від 10.06.2009 року, передбачається, що
саме департамент *забезпечує* (виділено мною. – **А. М.**)
участь громадських організацій у здійсненні гро-
мадського контролю за виконанням кримінальних
покарань.

Слушно наголосити, що згідно з рішенням Консти-
туційного Суду у справі про офіційне тлумачення поло-
жень ст. 10 Конституції щодо застосування державної
мови органами державної влади, органами місцевого
самоврядування та використання її у навчальному про-
цесі в навчальних закладах України (справа про застосу-
вання української мови) № 1-6/99 від 14.12.1999 року,
термін «забезпечує» означає таке: надає чи створює не-
обхідні матеріальні умови, засоби, охороняє від пося-
гань, виявляє постійну турботу, здійснює найвище піклу-
вання, догляд, опікування, кураторство, дбайливість,
старанність тощо.

У зв'язку з цим вважаємо неприпустимим покладан-
ня функції з організації громадського контролю на
підконтрольний орган, тому що реальність контролю
відразу викликає сумніви за умов виконання всіх зо-
бов'язань, які охоплює поняття «забезпечує». Водночас
така функція департаменту суперечить чинному законо-
давству, згідно з яким «забезпечення» діяльності
суб'єктів громадського контролю покладається на ор-
гани та формування, що їх утворили.

Досліджуючи питання «відкритості й прозорості» ор-
ганів державної влади, В. Мельниченко, наприклад,
дійшов висновку, що ці терміни вживаються передусім
для позначення основних принципів діяльності органів
державної влади. До того ж термін «відкритість» ро-
зуміють як споріднений з поняттями «гласність» і «до-
ступність», що насамперед стосуються доступу до певної
інформації. Термін «прозорість» визнається синоніміч-
ним «відкритості інформації». Схожим є зміст понять
прозорості та відкритості і в підзаконних актах. Щоправ-
да, поняття «прозорість» вживається в них частіше, од-
нак переважно як споріднене або й поєднане з «від-
критістю» (інформаційною відкритістю) [2]. Її визначено
як суто інформаційну в актах, що стосуються саме забез-
печення цієї характеристики публічного врядування [4].
Прозорість визначається як принцип організації держав-
ного управління у сфері надання послуг [5], відкритість –
як принцип розвитку системи надання адміністративних
послуг [8]. Водночас, приміром, відкритість та про-
зорість регуляторної діяльності (у поєднанні з гласністю)
розглядаються як обов'язок оприлюднювати певну
інформацію. Схожою є й практика органів місцевого са-
моврядування, в рішеннях яких наголошується не на за-
лученні громадськості до вирішення місцевих справ, а на
інформуванні її.

Деякі спроби відокремити прозорість та відкритість є
недостатньо переконливими. Наприклад, прозорість су-
дової влади пов'язується із забезпеченням «доступності

судових рішень для всіх заінтересованих осіб». Відкритість «означає вільний доступ громадськості до судового розгляду і до рішень суду» [7]. Без прозорості, що сприяє належній обізнаності громадян та їхніх колективів зі змістом діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, свідомий та результативний вплив громадськості на цю діяльність є неможливим. На мою думку, відкритість не потрібно ототожнювати із прозорістю, адже можна бути добре обізнаним із діяльністю апарату управління, але не мати жодних реальних можливостей впливати на її зміст. Прозорість і відкритість мають бути взаємно узгодженими – навряд чи можна забезпечити стабільне управління за умов, коли високий ступінь прозорості дає можливість громадянам споглядати усі негаразди в діяльності управлінського апарату, а брак відкритості не дає змоги результативно впливати на їх усунення.

Доцільним було б розмежувати зміст понять прозорості та відкритості в такий спосіб:

– «прозорість» – функціональна характеристика органів державної влади та органів місцевого самоврядування; визначається мірою обізнаності громадян стосовно сутнісних проявів матеріальної і процесуальної сторони їх діяльності, а також зрозумілості широкій громадськості її обумовленості, змісту і сенсу; виявляється в тому, що окремі громадяни та/або їхні колективи, на які поширюється, або яких так чи інакше стосуються рішення або дії органу публічної влади, мають бути якнайповніше обізнані з ними і тим, в який спосіб вони будуть здійснені;

– «відкритість» – функціональна характеристика органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що визначається мірою безпосередньої участі громадян у їх діяльності; виявляється у забезпеченні активного й реального впливу громадян та їхніх колективів на зміст публічно-управлінської діяльності через постановку вимог перед органами публічної влади щодо прийняття певних рішень, здійснення дії або утримання від них.

Засобами забезпечення прозорості мають бути надання вільного доступу до матеріалів, що відтворюють діяльність органів управління, та попереднє інформування про підготовку нормативно-правових актів. Складовою забезпечення прозорості в діяльності органів публічної влади є покладання на них обов'язку інформувати громадськість про свою повсякденну діяльність.

Відкритість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування є необхідною передумовою забезпечення суспільного сенсу їх функціонування й позитивного сприйняття цієї діяльності широкою громадськістю. Зазначмо також: забезпечення належної відкритості обмежується специфікою публічного управління як особливого виду суспільної праці, що потребує відповідних знань, умінь і навичок. Унаслідок цього відкритості не може бути досягнуто, приміром, необмеженим зовнішнім втручанням у практичне функціонування органів публічної влади.

З метою регламентації відкритості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування потрібно закріпити право громадян на: 1) звернення до органів публічного управління з ініціативою щодо видання, зміни або скасування нормативно-правового акта; 2) проведення консультацій, конференцій і створення дорадчих органів; 3) організації публічних слухань (неформальних, що покликані виявити увесь спектр суспільних інтересів, очікувань і пропозицій з того чи іншого питання, та формальних, процедура яких має наближатися до судової), за підсумками яких приймається відповідне рішення.

Вважаємо за необхідне законодавчо закріпити засоби й межі практичної реалізації громадської ініціативи щодо змісту того чи іншого нормативно-правового акта

ще на етапі розгляду його проекту. Зокрема, це можливо реалізувати, зобов'язавши орган державної влади та(або) орган місцевого самоврядування в «розумний» термін, що передусє ухваленню нормативно-правового акта, оприлюднювати надіслані громадськістю пропозиції в узагальненому вигляді, а також стислий коментар із викладенням мотивів прийняття або відхилення надісланих пропозицій. Водночас з огляду на те, що застосування таких вимог на практиці може паралізувати роботу вітчизняного адміністративного апарату, що не має сталих традицій співпраці з громадськістю, доцільно встановити вичерпний перелік питань, із яких нормативно-правові акти мають ухвалюватися винятково в такому порядку.

Грунтуючись на викладеному, варто наголосити, що мета забезпечення відкритості й прозорості діяльності кримінально-виконавчої служби як суб'єкта адміністративно-правових відносин не може ототожнюватися з метою здійснення громадського контролю за дотриманням прав і свобод людини під час виконання кримінальних покарань. Понад те, в разі продовження лобювання саме такого підходу може виникнути загрозна тенденція реалізації пенітенціарною службою згаданих вище принципів відкритості й прозорості винятково через суб'єктів громадського контролю, а права й повноваження усіх інших представників громадянського суспільства буде неправомірно обмежено. Важливо зауважити, що забезпечення відкритості та прозорості – завдання органів влади, а не інститутів громадянського суспільства. Отже, маємо всі підстави вважати, що визначення такої мети для громадського контролю є принципово неправильним. 

Джерела

1. *Зубарев С. М.* Теория и практика контроля за деятельностью персонала пенитенциарной системы: Монография. – М.: Юрайт-Издат, 2006. – 331 с. – С. 34.
2. *Мельниченко В. І.* Прозорість і відкритість публічного управління як об'єкт законодавчого регулювання / Державне управління: теорія і практика [Електронне наукове фахове видання] – К.: Нац. академія. держ. управл. при Президенті України, 2007. – № 1.; *Мельниченко В. І.* Законодавче регулювання прозорості і відкритості публічного управління: необхідність, стан, проблеми, перспективи // Український соціум. – К.: Національний університет внутрішніх справ, 2007. – № 5–6 (22–23). – С. 48–55.
3. *Мильнер Б. З.* Теория организации. – М.: Инфра-М, 2001. – 478 с. – С. 282–285.
4. Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення: Указ Президента України від 13.08.2002 р. № 700/2002 // Офіц. вісн. – 2002. – № 33. – Ст. 1528.
5. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.05.2006 р. № 614 // <http://portal.rada.gov.ua>
6. Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.08.2002 р. № 1302 // <http://portal.rada.gov.ua>
7. Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів: Указ Президента України від 10.05.2006 р. № 361/2006 // <http://portal.rada.gov.ua>
8. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р // <http://portal.rada.gov.ua>