

УДК 316.774:342.9:343.811

В.Ф. Пузирний,

доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри трудового права, адміністративного права та процесу Навчально-наукового інституту права і соціальних технологій Чернігівського національного технологічного університету

АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ В ОРГАНАХ ТА УСТАНОВАХ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ, СПРЯМОВАНА НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ РОБОТИ

Анотація. Проаналізовано проблеми нормативного регулювання адміністративної діяльності в органах та установах виконання покарань, спрямованої на забезпечення інформаційної роботи. Визначено конкретні недоліки чинного законодавства у досліджуваній сфері та надано пропозиції щодо їх усунення.

Ключові слова: адміністративна діяльність, органи та установи виконання покарань, інформаційна робота.

Постановка проблеми. Право громадян на отримання необхідної інформації для захисту своїх прав свободи-законних інтересів регламентовано такими нормативно-правовими актами, як: Закони України «Про інформацію» [1], «Про звернення громадян» [2], «Про доступ до публічної інформації» [3] та ін. Розглядаючи проблеми інформаційних відносин у діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України (далі — ДКВС України), необхідно зазначити, що до 2002 року в системі виконання покарань України існувала практика видання інформаційних бюлетенів, однак більшість з них видавались під грифами, які обмежували їхнє використання — «для службового користування» або навіть «таємно». Зважаючи на це, громадянське суспільство, а інколи і сама держава, не мали достатнього уявлення про реальний стан речей, який відбувається у найбільш закритій системі того часу. На

сьогодні в Україні фактично відсутні наукові роботи, присвячені аналізу адміністративної діяльності, спрямованої на забезпечення інформаційної роботи у сфері виконання покарань, чим і обумовлюється актуальність статті.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Як зазначалось вище, зазначена проблема у сучасних наукових роботах розроблена недостатньо. Особливої уваги заслуговують праці українських учених: Р.В. Алієва, М.Г. Вербенського, А.О. Галая, С.К. Гречанюка, Н.О. Мельникової, М.М. Сикала, Д.В. Ягунова, у яких досліджені окремі адміністративно-правові аспекти діяльності органів та установ виконання покарань, спрямованої на забезпечення інформаційної роботи.

Метою статті є дослідження проблем нормативного регулювання адміністративної діяльності в органах та установах виконання покарань, спрямованої на забезпечення інфор-

маційної роботи та вироблення на цій основі пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства у досліджуваній сфері.

Викладення основного матеріалу.

Зміни, які відбуваються в діяльності системи виконання покарань, її реформатування, корекція пріоритетів привели до більшої відкритості, можливості безперешкодно здійснювати заходи громадського контролю. Ілюстрацією зазначеного є чинна редакція ст. 24 Кримінально-виконавчого кодексу України (далі — КВК України), яка фактично надала можливість надзвичайно широкому колу осіб відвідувати установи виконання покарань і передбачила, що 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) мають право:

— Президент України або спеціально уповноважені ним представники (не більше п'яти осіб у кожній області, Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі);

— Прем'єр-міністр України або спеціально уповноважені ним представники (не більше двох осіб у кожній області, Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі);

— Уповноважений Верховної Ради України з прав людини або спеціально уповноважені ним представники;

— голова, заступники голови та члени Комісії при Президентові України у питаннях помилування;

— Міністр юстиції України або спеціально уповноважені ним представники (не більше двох осіб у кожній області, Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі);

— Міністр внутрішніх справ України або спеціально уповноважені ним представники (не більше двох осіб у кожній області, Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі);

— члени Європейського комітету з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню;

— Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голови місцевих державних адміністрацій, на території яких вони розташовані, або спеціально уповноважені ними представники (не більше п'яти осіб на відповідну територію);

— народні депутати України, їх помічники-консультанти, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим та депутати місцевих рад;

— Генеральний прокурор України, а також уповноважені ним прокурори і прокурори, які здійснюють на відповідній території нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також у випадках застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян;

— голова, заступник голови та члени спостережної комісії, які здійснюють організацію громадського контролю за дотриманням прав і законних інтересів засуджених під час виконання кримінальних покарань;

— сільський, селищний, міський голова або спеціально уповноважені ними представники (не більше п'яти осіб) — на території відповідної місцевої ради;

— члени громадських рад при центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, та його територіальних підрозділах — на відповідній території [4].

Експерти з середовища громадських організацій вважають подібну редакцію ст. 24 КВК України значним успіхом і прогресом у питаннях покращення громадського контролю. Але, на наш погляд, є певні застереження.

По-перше, установи виконання покарань залишаються режимними об'єктами, які обладнані спеціальними інженерно-технічними засобами охорони та нагляду, і, відповідно, схеми та вигляд останніх повинні зберігатись у таємниці з метою унеможливити втечі засуджених.

По-друге, персонал установ виконання покарань — специфічна категорія співробітників правоохоронних органів, чії персональні дані, а інколи і зображення, відео за їхньою участю не повинні бути публічними, що обумовлено, у тому числі, їхньою безпекою та гарантією невтручання в їхнє життя та життя їхньої родини. Так, наприклад, діяльність ДКВС України завжди викликає великий інтерес у журналістів. Однак не всі співробітники повинні, хочуть і вміють співпрацювати з пресою, що іноді обумовлює необ'єктивні публікації, теле- і радіорепортажі. Як наслідок, може сформуватися негативна громадська думка про діяльність служби, а головне — утворитися перешкоди у службовій діяльності персоналу [5].

По-третє, на наш погляд, така редакція ст. 24 КВК України стосовно можливості відвідувати установи виконання покарань для здійснення контролю без спеціального дозволу представників громадських організацій, експертів, учених та фахівців, залучених Уповноваженим ВРУ з прав людини до виконання функцій національного превентивного механізму, є недостатньо обґрунтованою і не може бути залишена в такому вигляді.

Автори змін обумовлювали такі зміни необхідністю приведення змісту ст. 24 КВК України у відповідність до ст. 19-1 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». Проте визначена стаття не передбачає безумовного права перелічених вище осіб відвідувати установи виконання покарань без спеціального дозволу, надаючи таку можливість виключно омбудсману України. На нашу думку, можливість безперешкодного допуску представників громадських організацій, експертів, учених та фахівців до установ виконання покарань є передчасною і може завадити нормальному функціонуванню зазначених установ. Проте їхня присутність може бути легалізована завдяки погодженню на рівні територіальних управлінь ДКВС України. Отже, пропонуємо доповнити сформовану норму законопроекту таким змістом: «Представники громадських організацій, експерти, вчені та фахівці, залучені Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини на договірних засадах до виконання функцій національного превентивного механізму, відвідують установи виконання покарань на підставі окремого письмового доручення цього Уповноваженого за погодженням на рівні керівника або його першого заступника територіального органу управління центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань».

По-четверте, можливість відвідування установ такої кількості різних уповноважених представників посадових осіб різних рівнів здатне повністю паралізувати діяльність установи виконання покарань та мати, у тому числі, корупційні елементи. Наприклад, не зрозуміло, для чого надається можливість безперешкодно відвідувати

спеціально уповноваженим представникам Міністра внутрішніх справ України, голів місцевих державних адміністрацій, сільського, селищного, міського голови, помічникам-консультантам народних депутатів. При цьому кількість уповноважених варіюється від 2 до 5 осіб. Які питання повинні вирішувати ці особи на території установи виконання покарань, Кодекс не визначає, обмежуючись широким формулюванням: «здійснення контролю та проведення перевірок». Не зрозуміло, як більшість з перелічених осіб, які не виконують державні функції, повинні здійснювати такі важливі заходи, як контроль та інспекції, не зрозумілим залишається обсяг їхніх повноважень і взагалі потреба таких повноважень.

Також потрібно згадати про ініціативи щодо використання електронних засобів контролю, які були передбачені проектом Закону України «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України (щодо використання електронних засобів контролю)» від 16 січня 2014 року (реєстр. № 3898) [6]. Цим проектом, на думку авторів, передбачено конкретизацію питань стосовно використання електронних засобів нагляду за засудженими до обмеження волі та до позбавлення волі для попередження втеч та інших злочинів, порушень встановленого законодавством порядку відбування покарання. Зокрема, після внесення пропонувань змін частина перша зазначеної статті набуде такого змісту:

«Стаття 103. Технічні засоби нагляду і контролю.

Адміністрація колонії має право використовувати аудіовізуальні, електронні й інші технічні засоби, у тому числі прихованого встановлення, для попередження втеч та інших злочинів, самогубств та тілесних ушкоджень,

порушень встановленого законодавством порядку відбування покарання, отримання необхідної інформації про поведінку засуджених».

Отже, зважаючи на пропонувану конфіденційність використання аудіовізуальних, електронних й інших технічних засобів, їхнє спрямування на попередження вчинення злочинів, можна говорити про нівелювання їх головного призначення — нагляду і контролю, як це передбачено в назві статті. За своєю суттю подібні дії носять характер застосування оперативно-технічних засобів (аудіо-, відеоконтроль місця). Згідно зі ст. 104 КВК України в колоніях здійснюється оперативно-розшукова діяльність, головним завданням якої є пошук і фіксація фактичних даних про протиправну діяльність окремих осіб та груп. Основний нормативно-правовий акт, що визначає процедуру здійснення оперативно-розшукової діяльності (у т.ч. в органах та установах ДКВС України), є Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність». Відповідно до ст. 8 цього Закону «Права підрозділів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність» оперативним підрозділам для виконання завдань оперативно-розшукової діяльності за наявності передбачених підстав надається право здійснювати спостереження за особою, річчю або місцем, а також аудіо-, відеоконтроль місця згідно з положеннями ст. 269, 270 Кримінального процесуального кодексу України (п. 11 ч. 1 ст. 8)[7].

У ч. 3 ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» передбачено, що аудіо-, відеоконтроль місця проводяться на підставі ухвали слідчого судді, постановленої за клопотанням керівника відповідного оперативного підрозділу або його заступника, погодженого з прокурором. Ці

заходи застосовуються виключно з метою запобігання вчиненню тяжкого або особливо тяжкого злочину, запобігання і припинення терористичних актів та інших посягань спеціальних служб іноземних держав і організацій, якщо в інший спосіб одержати інформацію неможливо.

Таким чином, застосування даних оперативно-розшукових засобів носить виключний характер і їх можна здійснити тільки на підставах, передбачених у Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» та Кримінально-процесуального кодексу України [8].

Внесення змін до КВК України щодо можливості застосування технічних засобів прихованого встановлення призводить до недотримання визначеного законом порядку застосування окремих оперативно-розшукових засобів, що створює передумови для порушення прав засуджених. Для застосування зазначених оперативно-розшукових засобів створено достатню правову основу і визначено процедуру (ст. 104 КВК України, ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», ст.ст. 269, 270 Кримінально-процесуального кодексу України).

Таким чином, пропозиція щодо застосування аудіовізуальних, електронних та інших технічних засобів нагляду в установах виконання покарань, у тому числі прихованого встановлення, потребує доопрацювання з метою позбавлення оперативно-розшукової сутності застосування цих засобів та неузгодженості із законодавством, яке регулює оперативно-розшукову діяльність.

Проте слід зазначити, що загалом ДКВС України здійснила багато ефективних кроків для більшої відкритості і зміни ставлення громадськості до її діяльності. Дійсно, ще багато прогалин та неточностей, проблем у діяль-

ності, які необхідно удосконалювати, але важливим є те, що, з одного боку, відкритість та інформаційна активність є однією зі складових реформи, з іншого — це вимога сучасного суспільства та правоохоронної системи. Забезпечення відкритості у діяльності цих органів є запорукою ефективного механізму виконання покарань на території України та підконтрольність цього процесу громадянському суспільству. Це також підтверджується світовою практикою країн, які ефективно реалізують принцип свободи інформації і завдяки чому їм вдається мінімізувати прийняття неефективних рішень, підвищити рівень персональної відповідальності за них [9].

Висновки. У питаннях відкритості системи виконання покарань та інформаційної діяльності її установ ми дійшли висновку про те, що редакція ст. 24 КВК України, яка надала можливості безперешкодного відвідування установ виконання покарань багатьом категоріям державних та недержавних інституцій, на нашу думку, є необґрунтованою. З цього приводу ми вважаємо, що, по-перше, установи виконання покарань залишаються режимними об'єктами, які обладнані спеціальними інженерно-технічними засобами охорони та нагляду, і, відповідно, схеми та вигляд останніх повинні зберігатись у таємниці з метою унеможливити втечі засуджених; по-друге, персонал установ виконання покарань — специфічна категорія співробітників правоохоронних органів, чії персональні дані, а інколи і зображення, відео за їхньою участю не повинні бути публічними, що обумовлено, у тому числі, їхньою безпекою та гарантією невтручання в їхнє життя та життя їхньої родини; по-третє, на наш погляд, багато категорій осіб, які передбачені у ст. 24 КВК України, не мають відношення до про-

цедур, які відбуваються в установах, а відповідно, можливість відвідування установ такої кількості різних уповноважених представників посадових осіб різних рівнів здатне повністю паралізувати діяльність установ виконання покарань.

Також не можуть бути підтримані

ініціативи про внесення змін до КВК України щодо можливості застосування технічних засобів прихованого встановлення через недотримання визначеного законом порядку застосування окремих оперативно-розшукових засобів, а відповідно, додаткових передумов для порушення прав засуджених.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 48. — Ст. 650.
2. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 47. — Ст. 256.
3. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 32. — Ст. 314.
4. Кримінально-виконавчий кодекс України від 11 липня 2003 року № 1129-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 3—4. — Ст. 21.
5. Желтова Н.В. Правовые и организационные основы взаимодействия уголовно-исполнительной системы со средствами массовой информации : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 «Судебная власть; прокурорский надзор; организация правоохранительной деятельности; адвокатура» / Желтова Наталья Викторовна ; Академия права и управления. — Рязань, 2004. — 200 с.
6. Проект Закону про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України (щодо використання електронних засобів контролю) від 16 січня 2014 року (реєстр. № 3898) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=49528.
7. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 року № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 22. — Ст. 303.
8. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2013. — № 9-10, 11-12, 13. — Ст. 88.
9. Mertes Michael. Bundeskanzleramt und Bundespresseamt. Das Informations- und Entscheidungsmanagement der Regierungszentrale // Information und Entscheidung. Kommunikationsmanagement der politischen Führung. — Wiesbaden, 2003. — P. 52-79.

Пузырный В.Ф.

Административная деятельность в органах и учреждениях исполнения наказаний, направленная на обеспечение информационной работы.

Аннотация. Проанализированы проблемы нормативного регулирования административной деятельности в органах и учреждениях исполнения наказаний, направленной на обеспечение информационной работы. Определены конкретные недостатки действующего законодательства в исследуемой сфере и даны предложения по их устранению.

Ключевые слова: административная деятельность, органы и учреждения исполнения наказаний, информационная работа.

V. Puzyrnyi

Administrative activities of organs and establishment of execution of punishments aimed at ensuring the informative work.

Summary. Analyzed the problems of legal regulation of administrative activities in organs and establishment of execution of punishments aimed at providing information work. Defined the specific shortcomings of current legislation in the field of study and provided suggestions for their elimination.

Keywords: administrative activities, organs and establishment of execution of punishments, information work.