

УДК 341.492.1
DOI <https://doi.org/10.32841/ILA.2020.24.09>

ЦАРЮК С. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального, кримінально-виконавчого права
та кримінології
Академії Державної пенітенціарної служби України

КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ УСТАНОВ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ У СВІТЛІ ВИМОГ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ

Анотація. У статті досліджується історія створення і розвитку на міжнародному рівні інституту громадського контролю загалом та контролю за діяльністю місць примусового позбавлення волі зокрема. Автор розглядає зміст міжнародних стандартів у галузі захисту прав засуджених як основи для здійснення громадського контролю та їх відображення у національному законодавстві України. Однією з тенденцій, що найбільш яскраво характеризують відносини суспільства і держави в Україні за роки незалежності, стала актуалізація правозахисної діяльності, розвиток та зміцнення інститутів громадянського суспільства, створення громадських організацій, які здійснюють контроль за діяльністю державного апарату в усіх його проявах – судовому, законодавчому та виконавчому, а також на всіх рівнях – національному та міжнародному. Останнім часом світова спільнота вкоренилася в думці, що громадський контроль є необхідним знаряддям демократії, умовою прозорості та відповідальності виконавчої влади, інструментом забезпечення прав людини. У всіх демократичних країнах необхідність такого контролю не піддається сумнівам, він є гарантією запобігання порушенням прав громадян і підвищення ефективності роботи всіх ланок державного апарату.

Україна як член Організації Об'єднаних Націй та Ради Європи взяла на себе зобов'язання не тільки послідовно реалізувати у кримінально-виконавчому законодавстві та на практиці загальновизнані міжнародні норми, що закріплюють права і свободи людини і громадянина, але і надавати реальні можливості для здійснення міжнародного контролю за їх дотриманням. Стаття 3 Конституції України проголошує, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. У зв'язку з посиленням правозахисної діяльності, демократизацією законодавства України закономірним стало звернення громадськості і законодавця до питань дотримання прав людини під час виконання кримінальних покарань та їх розгляд як складової частини проблеми захисту прав людини загалом. Частина 2 статті 25 Кримінально-виконавчого кодексу України передбачає, що для забезпечення громадського контролю за дотриманням прав засуджених під час виконання кримінальних покарань створюються спостережні комісії, які діють на основі кодексу та Положення про спостережні комісії, затвердженого Кабінетом Міністрів України.

Ключові слова: громадський контроль, міжнародні стандарти, права і свободи, засуджені, установи виконання покарань.

Постановка проблеми. Розвиток кримінально-виконавчої системи України, що пов'язаний із гуманізацією умов утримання засуджених, підвищенням гарантій дотримання їхніх прав, свобод і законних інтересів, у тому числі шляхом орієнтації на міжнародні стандарти поводження з ув'язненими, неможливо здійснити без дієвого запровадження інститутів громадського контролю, діяльність яких базується на відповідних міжнародних актах, підписаних Україною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Міжнародні контрольні механізми щодо захисту прав людини на універсальному і на міжнародному рівнях були предметом дослідження у доробках українських та зарубіжних авторів, таких як В.А. Бадира, О.В. Бец, О.Г. Колб, В.О. Корчинський, В.С. Наливайко, М.С. Пузирьов, Г.С. Семаков, Л.О. Стрелков, І.С. Яковець та інші. Міжнародні акти, присвячені поводженню з ув'язненими, як правова основа діяльності суб'єктів міжнародного контролю аналізувалися у радянській та сучасний період О.І. Бажановим, І.Г. Богатирьовим, А.П. Гелем, С.Ф. Денисовим, М.А.Стручковим, В.О. Уткіним тощо. Теоретичні, правові, організаційні та інші аспекти здійснення різних форм контролю за діяльністю державних органів, у тому числі тих, що виконують кримінальні покарання у вигляді позбавлення волі, розглядалися у працях Т.А. Денисової, П.П. Козлова, С.М. Зубарева, А.Х. Степанюка.

Метою статті є проведення аналізу змісту міжнародних стандартів у галузі захисту прав засуджених та ув'язнених щодо участі громадськості у здійсненні контролю за діяльністю установ виконання покарань та встановлення необхідності залучення їх вимог у практику діяльності національних інститутів громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для практики здійснення громадського контролю міжнародні стандарти у галузі захисту прав засуджених мають одне з визначальних значень. Це пов'язано з тим, що у міжнародних стандартах містяться, з одного боку, принципи поводження з особами, позбавленими волі, а з іншого – рекомендації щодо мінімально допустимого рівня такого поводження.

Одними з найважливіших міжнародних актів, що закріплюють на універсальному рівні основи для здійснення громадського контролю, є Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 р. [1], Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р. [2], а також два його факультативних протоколи, які в сукупності із Загальною декларацією прав людини 1948 р. становлять Міжнародний білль про права людини. Зокрема, ст. 5–10 Загальної декларації прав людини встановлюють окремі права, що поширюються на засуджених, серед яких: заборона на застосування тортур і жорстокого поводження або покарання та право на захист в будь-яких обставинах [3].

На регіональному рівні аналогічним актом є Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 р. [4], а також протоколи до неї. Цей договір передбачає судовий механізм захисту порушених прав

і свобод, встановлених Конвенцією. Нерідко під час проведення контролю місць позбавлення волі члени громадських спостережних комісій апелюють до рішень Європейського суду з прав людини. Не менш важливими міжнародними стандартами є Конвенції ООН та Ради Європи у сфері протидії тортурам. Конвенція ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання 1984 р. гарантує не висилати, не повертати і не видавати будь-яку особу іншій державі, якщо існують серйозні підстави вважати, що їй може загрозувати там застосування катувань (ст. 3). Захист від катувань (ст. 13) передбачає заходи відновлення і компенсації від подібного роду посягань (ст. 14) [5].

Відповідно до Європейської Конвенції про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню 1987 р. був створений Європейський комітет із питань запобігання катуванням, який є аналогом громадських спостережних комісій на міжнародному рівні. Загальні зауваження, що видаються Комітетом, є основою для прийняття рішень Європейським Судом із прав людини [6].

Крім того, основою для діяльності громадських спостережних комісій на універсальному рівні є Мінімальні стандартні правила щодо поводження з ув'язненими (Правила Мандели) (далі – МСП), переглянуті Генеральною Асамблеєю ООН 21 травня 2015 р. і прийняті 17 грудня 2015 р. Ці правила внесли суттєві зміни до наявної на той час моделі інспектування пенітенціарних установ на універсальному рівні. Зокрема, запроваджувалася подвійна система внутрішніх та зовнішніх перевірок: внутрішні, або адміністративні, інспекції повинні проводитися центральними органами тюремного управління, а зовнішні – незалежним від тюремної адміністрації компетентним органом міжнародного або регіонального рівня. У п. 2 Правила 83 уточнювалося, що мета обох видів інспекцій полягає у посвідченні того, що управління тюремними установами здійснюється відповідно до чинних законів, нормативно-правових актів, політики і процедур, що їхня робота відповідає завданням, поставленим перед пенітенціарними і виправними службами, і що права ув'язнених захищені. Новелою для стандартів інспектування місць позбавлення волі стало закріплення найбільш важливих сторін правового статусу інспектора, вимоги до складу комісії, а також необхідність обов'язкового виконання рекомендацій органу, що інспектує. Правилем 84 уточнюється, що до складу груп зовнішньої перевірки повинні входити кваліфіковані та досвідчені інспектори, які призначаються компетентним органом, в тому числі медичні фахівці. Правило 85 встановлює обов'язковість процедури відповіді на можливість виконання рекомендацій органу, що інспектує, і публічність результатів перевірки. Для реалізації цього положення встановлено, що за результатами кожної інспекції до компетентного органу повинен надаватися письмовий звіт. Належну увагу слід приділяти оприлюдненню звітів за результатами зовнішніх перевірок, за винятком будь-яких персональних даних про

ув'язнених, якщо вони не надали своєї явно вираженої згоди. Настільки докладна регламентація процедури на міжнародному рівні дозволяє усунути численні вільні тлумачення того, яким чином має здійснюватися інспектування у конкретній державі, що реалізує в своєму законодавстві зазначені стандарти. Останні зміни чітко визначають види перевірок, права інспекторів, деякі рекомендації щодо представницького складу таких комісій і обов'язковість зворотного зв'язку між суб'єктом, який перевіряється, і суб'єктом, який перевіряє, залишаючи невизначеними і такими, що реалізуються на розсуд держави, такі аспекти, як форми перевірок, обов'язки інспекторів, чисельні характеристики комісій і обґрунтування можливості або неможливості виконання рекомендацій [7].

МСП підкреслюють важливість того, щоб тюремні адміністрації розуміли вагомість підтримки максимально можливих контактів ув'язнених із громадянським суспільством та іншими організаціями. Вони заохочують використання вже наявних у суспільстві структур, а не створення паралельно нових, закликають сприяти тому, щоб урядові та неурядові організації встановлювали завчасні відносини із засудженими, а також брали безпосередню участь у плануванні й реалізації індивідуальних програм реінтеграції колишніх в'язнів до суспільства.

У Правилі 88 МСП передбачено, що громадські організації слід залучати всюди, де це можливо, до співпраці з тюремним персоналом з метою повернення ув'язнених до життя в суспільстві. Неурядові організації та інші органи й установи, що допомагають звільненим знаходити своє місце в суспільстві, повинні там, де це можливо та необхідно, піклуватися про те, щоб такі ув'язнені отримували необхідні документи й посвідчення, знаходили житло та роботу, мали відповідний та достатній для цього клімату й пори року одяг, засоби, достатні для проїзду й життя, тощо. Акредитовані представники громадських організацій повинні мати можливість відвідувати тюремні заклади та ув'язнених. З ними слід консультиватися під час визначення перспектив подальшого життя ув'язнених із самого початку строку їх ув'язнення. Бажано, щоб робота такого роду організацій централізувалася або координувалася у межах можливого з тим, щоб забезпечити максимально ефективне використання їхньої праці.

Ще одні стандарти на регіональному рівні, що визначають мінімальний допустимий рівень поводження з ув'язненими, – це Європейські пенітенціарні правила Ради Європи, прийняті у 2006 р. (далі – ЄПП). ЄПП містять рекомендації щодо організації діяльності пенітенціарних установ, на які орієнтуються члени громадських спостережних комісій. ЄПП передбачають взаємодію з громадськістю у двох формах: перша (правила 90.1, 90.2) – постійне інформування пенітенціарним керівництвом громадськості про цілі пенітенціарної системи і роботи, що виконується персоналом пенітенціарних закладів, з метою сприяння кращому розумінню громадськістю ролі цих закладів у суспільстві; друга (правила 93.1, 93.2) – передбачення громадського контролю за умовами тримання й лікування ув'язнених із

обнародуванням результатів перевірок. Водночас на пенітенціарне керівництво покладається обов'язок сприяти представникам громадськості там, де це є доречним, якщо вони пропонують свої послуги пенітенціарній установі, а також заохочувати співробітництво незалежних контролюючих органів із тими міжнародними організаціями, що юридично мають право відвідувати пенітенціарні заклади [7].

Щоб інспектування дало ефективний результат, мають бути дотримані такі конкретні умови. Зокрема, вимагається, щоб інспекції проводилися на регулярній основі, тобто постійно і з розумною частотою. Під час інспектування має проводитися оцінка всіх умов утримання, послуг і заходів, що здійснюються в тюрмі, а також оцінка рівня відносин між персоналом та в'язнями. ЄПП визначають, що інспектори, які призначені компетентним органом, мають бути кваліфікованими і досвідченими працівниками. Судження досвідчених і кваліфікованих інспекторів, здатних виявити зловживання, необхідні для ретельного аналізу ситуації у тюрмі. Тому до звітів і рекомендацій інспекторів треба ставитися з належною увагою.

Хоча інспектування мусить мати постійний характер, завжди потрібно проводити спеціальні інспекції у випадку бунту, застосування вогнепальної зброї, групового насильства, страйків, смертельного наслідку за обставин, що викликають підозри, тощо. Коли люди стають ув'язненими внаслідок міжнародного збройного конфлікту, особливо важливо за допомогою відповідних органів, зокрема Міжнародного Комітету Червоного Хреста, провести неупереджене інспектування, що ґрунтується на фактах, для виявлення обставин, за яких вони були захоплені в полон. В екстремальних обставинах необхідно, щоб до складу комісій входили дуже досвідчені, кваліфіковані і незалежні експерти.

ЄПП зараз активно переглядаються. Цей процес запроваджує можливість посилити європейський захист прав людини у місцях позбавлення волі шляхом розвитку наглядових органів. Процес перегляду правил розпочався у 2017 р. Оскільки ЄПП є інструментом, що застосовується у 47 державах-членах Ради Європи, процес перегляду може мати широкий та глибокий вплив на органи внутрішніх інспекцій і контролю. Як зазначає Мері Роган, перша та найбільш необхідна причина перегляду наявних правил стосується повноважень органів тюремної інспекції та контролю. ЄПП 2006 р. просто зазначають, що висновки незалежних моніторингових органів «повинні бути оприлюднені» (у правилі 93.1), але жодні інші повноваження не описані. У переглянutoму коментарі 2018 р. здійснена спроба усунути цю помітну прогалину, включивши більш детальний набір повноважень, якими повинні володіти інспекційні органи, зокрема передбачається, що органи контролю повинні: а) мати широкі повноваження щодо доступу до інформації; б) вільно обирати місця ув'язнення для відвідування; в) проводити приватні та повністю конфіденційні інтерв'ю з ув'язненими та персоналом тюрем; г) надавати рекомендації щодо того, що

потрібно зробити, щоб відповідати стандартам, встановленим національним та міжнародним правом [9].

Описані вище реформи ЄПП хоча і вітаються прогресивною європейською спільнотою, однак загалом у їх розумінні вони є мінімальними вимогами для приведення цих норм у відповідність до міжнародних реалій, що стосуються інспекції та моніторингу тюрем. Будь-які переглянуті правила зазвичай не можуть охоплювати всі аспекти інспекції та моніторингу. Тому вважається необхідним для Ради Європи запровадити самостійний документ, можливо, у формі рекомендацій або керівних принципів, щодо інспекції та моніторингу місць ув'язнення. Такий документ міг би консолідувати принципи, висвітлені вище, та надавати більш глибокі та конкретні вказівки державам та інспекційним і контролюючим органам щодо того, як така діяльність повинна проводитися. Це було б особливо корисно для тих держав, які прагнуть розробити або змінити свої механізми інспектування та моніторингу, наприклад України. Ці вказівки повинні містити вимогу про те, щоб вітчизняні інспектори та спостерігачі прагнули безпосередньо зустрічатися з усіма ув'язненими, а не лише з тими, хто цього прагне, і щоб усе листування з ув'язненими та зустрічі з ними були конфіденційними. Ці нові керівні принципи повинні наголошувати на важливості того, щоб інспектори та монітори «могли бути видимими» у місцях ув'язнення, а також забезпечити часті анонсовані та неочікувані візити. Також ці принципи повинні містити більш конкретні вказівки щодо того, що означає незалежність інспекторів та моніторів, зокрема – передбачуваний процес призначення членів інспекційного органу, можливість пропонувати та управляти власним бюджетом тощо. Цей документ також повинен вимагати від держав надавати ув'язненим інформацію мовою, якою вони їх розуміють, про діючі механізми інспекції та моніторингу, щоб ув'язнені знали, як отримати до них доступ, якщо їм це потрібно. Однак слід також проводити кампанії з підвищення обізнаності про роботу інспекційних органів із співробітниками, директорами місць ув'язнення та громадськістю [10, с. 999–1000].

Також порядок взаємодії національних правозахисних установ і різних міжнародних урядових організацій визначають доповіді Генерального секретаря ООН [11]; резолюції Генеральної Асамблеї ООН [12], що вимагають від держав створення ефективних національних механізмів контролю або превентивних заходів вупенітенціарній системі з урахуванням принципів, що стосуються національних установ, що займаються заохоченням і захистом прав людини.

Отже, слід підкреслити, що міжнародні правові акти чітко вимагають того, щоб усі місця, в яких утримуються особи, позбавлені волі, піддавалися систематичним незалежним перевіркам з боку зовнішніх спостерігачів. Соціально-правове призначення таких перевірок полягає в контролі дотримання прав і свобод ув'язнених та їхніх родичів. З іншого боку, важливо розуміти, що інспекції можуть служити також і цілям правової охо-

рони персоналу установи, будучи способом захисту проти несправедливих звинувачень. Крім того, систематичні інспекції допомагають виявити методи ефективної роботи, які потім можуть бути використані в інших пенітенціарних установах.

Висновки. Для практики здійснення громадського контролю в Україні міжнародні стандарти в галузі захисту прав засуджених та ув'язнених щодо участі громадськості у здійсненні контролю за діяльністю установ виконання покарань мають визначальне значення з таких причин: по-перше, саме у міжнародних стандартах містяться основні принципи поводження з особами, примусово позбавленими волі; по-друге, безпосередньо міжнародні стандарти надають рекомендації щодо мінімально допустимого рівня такого поводження; по-третє, саме міжнародні стандарти містять у собі ключові напрацювання світової та європейської спільноти щодо інспектування місць примусового позбавлення волі.

Література:

1. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 р.: ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19.10.73 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text (дата звернення: 26.12.2020).
2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р.: ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР N 2148-VIII від 19.10.73 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (дата звернення: 26.08.2020).
3. Загальна декларація прав людини: прийнята і проголошена в резолюції 217 А (III) Генеральної Асамблеї від 10 грудня 1948 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 26.08.2020).
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4.11.1950 р.: ратифіковано Законом № 475/97-ВР від 17.07.97 р. Дата оновлення: 17.07.97 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 15.08.2020).
5. Конвенція ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання 1984 р.: ратифіковано Указом Президії ВР №484-XI від 26.01.87 р. Дата оновлення: 13.11.98 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_085#Text (дата звернення: 15.08.2020).
6. Європейська конвенція про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню від 26.11.1987 р.: ратифіковано Законом України № 33/97-ВР від 24.01.97 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_068#Text (дата звернення: 15.08.2020).
7. Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций в отношении обращения с заключенными (Правила Нельсона Манделы): Резолюция Генеральной Ассамблеи 70/175, приложение, принятая 17 декабря 2015 г. URL: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-R-ebook.pdf (дата звернення: 14.07.2020).
8. Європейські пенітенціарні правила: Рекомендація N R (2006) 2 Комітету Міністрів держав-учасниць від 11.01.2006 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_032 (дата звернення: 17.07.2020).

9. Mary Rogan. Prison Inspection and Monitoring: The Need to Reform European Law and Policy. 2019. URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10610-019-09420-8> (дата обращения: 20.10.2020).
10. Лесников Г.В., Улезко С.О. Общественный контроль за уголовными санкциями в международном опыте информационного общества. *Цифровая экономика: сложность и разнообразие против рациональности*: материалы IX национ. науч.-практ. конф. (Волгоград, 17 апр. –18 апр. 2019 г.). Волгоград: Наука, 2019. С. 994–1001.
11. Доклад Генерального секретаря о национальных правозащитных учреждениях A/HRC/20/9. URL: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/20/9 (дата обращения: 12.10.2020).
12. Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека: Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 19 декабря 2011 г. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/66/169> (дата звернения: 20.09.2020).

Tsariuk S. Control over the activities of penitentiary institutions in the light of the requirements of international standards

Summary. The article examines the history of the creation and development at the international level of the institution of public control in general, and control over the activities of places of compulsory deprivation of liberty in particular. The author examines the content of international standards in the field of protecting the rights of convicts as a basis for exercising public control and examines their reflection in the national legislation of Ukraine. One of the trends that most clearly characterize the relationship between society and the state in Ukraine over the years of independence has become the actualization of human rights activities, the development and strengthening of civil society institutions, the creation of public organizations that monitor the activities of the state apparatus in all its manifestations – judicial, legislative and executive and at all levels – national and international. Recently, the world community has recognized that public control has become a necessary instrument of democracy, a condition for transparency and responsibility of the executive branch, and an instrument for ensuring human rights. In all democratic countries, the need for such control is beyond doubt; it is a guarantee of preventing violations of citizens' rights and increasing the efficiency of all parts of the state apparatus.

Ukraine, as a member of the United Nations and the Council of Europe, has undertaken the obligation not only to consistently implement in the penal legislation and in practice universally recognized international norms that enshrine human and civil rights and freedoms, but also to provide real opportunities for international control over their observance ... Article 3 of the Constitution of Ukraine proclaims that a person, his life and health, honor and dignity, inviolability and security are recognized in Ukraine as the highest social value, and the establishment and maintenance of human rights and freedoms is the main duty of the state. In connection with the strengthening of human rights activities, the democratization of Ukrainian legislation, it became natural for the public and the legislator to address issues of human rights observance in the execution of criminal sentences and their consideration as an integral part of the problem of protecting human rights in general. Part 2 of Article 25 of the Criminal Executive Code of Ukraine provides that in order to ensure public control over the observance of the rights of convicts in the execution of criminal sentences, supervisory commissions are created, which operate on the basis of the code and the Regulations on supervisory commissions approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine.

Key words: public control, international standards, rights and freedoms, convicts, penitentiaries.