

ШКУТА О. О.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри галузевого права
(Херсонський державний університет)

УДК 343.81

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СПОСТЕРЕЖНОЇ КОМІСІЇ ЯК СКЛАДОВОЇ СОЦІАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена аналізу проблем діяльності спостережної комісії як складової соціального партнерства пенітенціарної системи України. Розкрито важливість громадянського суспільства для функціонування й реформування пенітенціарної системи, її незамінність для процесу виправлення та ресоціалізації засуджених.

Ключові слова: спостережна комісія, соціальне партнерство, пенітенціарна система, громадянське суспільство.

Статья посвящена анализу проблем деятельности наблюдательной комиссии как составляющей социального партнерства пенитенциарной системы Украины. Раскрыта важность гражданского общества для функционирования и реформирования пенитенциарной системы, ее незаменимость для процесса исправления и ресоциализации осужденных.

Ключевые слова: наблюдательная комиссия, социальное партнерство, пенитенциарная система, гражданское общество.

The article analyzes the problems of the Supervisory Commission as part of the social partnership of the penitentiary system of Ukraine. Reveals the importance of civil society for the functioning and reform of the penitentiary system, its indispensability to the process of convicts correction and resocialization.

Key words: Supervisory Commission, social partnership, penitentiary system, civil society.

Вступ. У процесі здійснення реформи пенітенціарної системи України були створені певні передумови для наближення до міжнародних стандартів умов тримання в установах виконання покарань, забезпечення прав засуджених та осіб, які тримаються під вартою. Робота пенітенціарних установ поступово орієнтується на вирішення соціально-економічних проблем засуджених. Вирішення цих проблем тільки з використанням адміністративного ресурсу пенітенціарної системи й інших державних інституцій неможливо. Для їх вирішення необхідна участь інститутів громадянського суспільства, органів місцевого самоврядування.

Доречно зауважити, що нормативно-правове забезпечення функціонування взаємодії громадських інституцій і пенітенціарної системи України сьогодні залишається однією з найменш розроблених сфер. Такий стан наукових розробок за цим напрямом зумовлений як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками.

Водночас актуальні проблеми, пов'язані з виконанням і відбуванням покарань, у вітчизняній і зарубіжній науці досліджували й продовжують досліджувати такі вчені, як Ю.М. Антонян, В.А. Бадира, І.Г. Богатирьов, О.І. Богатирьова, А.П. Гель, Т.А. Денисова, А.В. Кирилюк, В.В. Коваленко, О.Г. Колб, В.О. Корчинський, І.І. Котюк, М.П. Мелентьєв, В.О. Меркулова, О.О. Наташев, О.І. Осауленко, О.Б. Пташинський, М.С. Пузирьов, Г.О. Ра-



дов, О.Л. Ременсон, А.Х. Степанюк, М.О. Стручков, Ю.М. Ткачевський, В.М. Трубников, С.В. Царюк, І.В. Шмаров, І.С. Ягунов, Д.В. Яковець та ін. Отже, важливим під час реформування й побудови в Україні пенітенціарної системи європейського типу є дослідження взаємодії пенітенціарних інституцій (органів і установ виконання покарань) із громадськими організаціями.

Постановка завдання. Метою статті є висвітлення окремих питань діяльності спостережної комісії як складової соціального партнерства пенітенціарної системи України, важливості громадянського суспільства для функціонування й реформування пенітенціарної системи.

Результати дослідження. Важко не погодитися з ідеєю, що «пенітенціарна система – це цілісне, функціонально-інтегральне утворення повноважених суб'єктів державного управління, місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства та їх узгоджених дій щодо забезпечення ресоціалізації засуджених» [1, с. 10]. Варто визнати, що жодна стратегія реформування пенітенціарної системи не може бути успішно реалізованою без участі громадянського суспільства. Зокрема, зниження рівня рецидивної злочинності може бути досягнуто лише за умови кооперації та зв'язків між усіма організаціями [2, с. 80].

Аналізуючи роль інститутів громадянського суспільства, розглядаючи практику роботи і значення громадських, неурядових та інших недержавних організацій, можна відзначити, що в пенітенціарній системі України ці питання набувають усе більшого значення.

Концепцією державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби (далі – ДКВС) України, схваленою Указом Президента України від 08 листопада 2012 р. № 631/2012 [3], передбачено подальше забезпечення гласності в діяльності ДКВС України, її підконтрольності інститутам громадянського суспільства, створення умов для участі громадськості у вирішенні завдань, що стоять перед органами й установами виконання покарань.

Перед Державною пенітенціарною службою (далі – ДПтС) України стоять завдання щодо активного залучення громадськості у вирішення проблем пенітенціарної системи, більш цілеспрямованого вивчення питань розвитку та зміцнення взаємодії органів і установ виконання покарань із громадськими, релігійними, правозахисними організаціями й засобами масової інформації. Чинне кримінально-виконавче законодавство дає змогу вибудовувати конструктивні взаємовідносини з інститутами громадянського суспільства.

Дотримуючись курсу гуманізації та дотримання прав людини в місцях позбавлення волі, пенітенціарна система України на сучасному етапі розвитку стала відкритою й доступною для громадського контролю: представники міжнародних та українських неурядових організацій регулярно відвідують вітчизняні пенітенціарні установи.

Новими структурами, покликаними здійснювати громадський контроль і забезпечувати участь громадськості в роботі органів та установ виконання покарань, стала Громадська рада при ДПтС України, створена Наказом Державної пенітенціарної служби України від 5 грудня 2011 р. № 585 [4].

У контексті координаційної діяльності щодо забезпечення ефективної постпенітенціарної соціальної адаптації потрібно підтримати висновки й положення, вироблені зарубіжними вченими-пенітенціаристами.

Так, професійне навчання засуджених частіше за все провадиться в інтересах забезпечення наявного в установі виконання покарань виробництва без урахування їхніх схильностей, а також можливості майбутнього працевлаштування [5].

Реалізація прав і свобод засуджених буде відбуватися більш успішно, якщо в ній візьмуть активну участь освітні установи, громадські організації та об'єднання, органи державної влади й місцевого самоврядування, комерційні організації та підприємці, які розуміють, що спільна участь у соціальній адаптації засуджених і осіб, звільнених із місць позбавлення волі, – це завдання не тільки держави, а й усього суспільства.

Особливо актуальна сьогодні проблема правового регулювання інститутів громадянського суспільства в діяльності органів і установ виконання покарань (далі – УВП). Взає-



модіючим правовим компонентом у таких зв'язках є положення ст. 1 Конституції України про активну діяльність своїх громадян у всіх сферах суспільного життя, у т. ч. й у сфері виконання покарань. Участь громадськості в діяльності УВП може здійснюватись за такими напрямками: вплив на формування політики держави у сфері виконання покарань і пробації; робота з виправлення й ресоціалізації засуджених; здійснення громадського контролю.

Відповідно до ч. 1 ст. 25 Кримінально-виконавчого кодексу (далі – КВК) України, участь у виправленні й ресоціалізації засуджених і проведенні соціально-виховної роботи з ними можуть брати об'єднання громадян; релігійні, благодійні організації; окремі особи. Але вичерпного переліку форм участі громадськості в цьому процесі КВК України не встановлює. В окремих його нормах конкретизовані лише питання участі релігійних організацій (ст. 128) і закріплені основні форми роботи громадськості у виправленні й ресоціалізації неповнолітніх засуджених [6, с. 84].

Проблема правового регулювання участі інститутів громадянського суспільства в діяльності УВП є актуальною як для юридичної науки, так і для пенітенціарної практики. Проте чинне законодавство України не дає вичерпного переліку форм і напрямів роботи спостережних комісій із виправлення й ресоціалізації засуджених. Хоча загалом пенітенціарна система України накопичила чималий досвід їх участі в цьому складному та багатогранному процесі, який необхідно узагальнити, переосмислити й подати у вигляді наукових публікацій, пропозицій щодо використання в законо- та нормотворчому процесі, а також конкретних заходів діяльності тих самих спостережних комісій та інших громадських організацій.

З метою всебічного обґрунтування важливості спостережних комісій як одного із суб'єктів громадського контролю за дотриманням законності й правопорядку у взаємовідносинах між органами та УВП і засудженими, важливо передусім з'ясувати їхню правову (юридичну) природу як системного елемента загального правового механізму, який забезпечує участь громадськості у виправно-ресоціалізаційному процесі засуджених.

Згідно з Конституцією України, найбільш узагальненим і системотворчим щодо інших політичних прав і свобод є право на свободу об'єднання в громадські організації (ст. 36) для здійснення й захисту своїх прав і свобод і задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, що визначені в ст. 37 Конституції України й чинному законодавству України.

На цій підставі Положення про спостережні комісії, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2004 р. № 429 (із змінами) [7], визначає завдання, функції та повноваження спостережних комісій, що утворюються місцевими держадміністраціями, а в разі делегування таких повноважень – виконавчими комітетами міських (за винятком міст районного значення) рад. А основний зміст їхньої діяльності випливає із самої природи місцевого самоврядування (сформульований у ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»): гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України [8].

Саме це й становить зміст роботи такого органу місцевого самоврядування, як спостережна комісія. У ній безпосередньо виявляються різноманітні форми народовладдя та представницької демократії через здатність громадян самостійно вирішувати назрілі суспільно-економічні проблеми, у т. ч. й у кримінально-виконавчому процесі.

До основних завдань спостережних комісій належать такі: 1) організація і здійснення громадського контролю за дотриманням прав, основних свобод і законних інтересів засуджених осіб та осіб, звільнених від відбування покарання; 2) сприяння органам і УВП у виправленні й ресоціалізації засуджених осіб і створенні належних умов для їх тримання, залучення до цієї діяльності громадських організацій, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності й громадян; 3) організація виховної роботи з особами, умовно-дostroково звільненими від



відбування покарання, та громадського контролю за їхньою поведінкою протягом невідбутої частини покарання; 4) надання допомоги в соціальній адаптації особам, звільненим від відбування покарання.

Крім цього, спостережні комісії розробляють і здійснюють заходи щодо сприяння органам і УВП у виправленні й ресоціалізації засуджених, надання допомоги в соціальній адаптації особам, звільненим від відбування покарання.

Отже, спостережні комісії апробують повсякденною практикою основні принципи (ознаки) правової держави в частині:

1) народного контролю за діяльністю державної влади й державних органів у формах безпосередньої та представницької демократії, з метою недопущення зловживання владою й порушення принципу законності;

2) фактичного забезпечення юридично закріплених основних прав і свобод людини, громадянина (у нашому дослідженні – засуджених);

3) правової захищеності всіх суб'єктів соціального забезпечення від будь-яких свавільних рішень;

4) єдності прав і обов'язків держави та громадян;

5) взаємної відповідальності держави й особи;

6) народовладдя;

7) рівності й рівноправності всіх громадян перед законом і державною владою або державою;

8) поваги до суб'єктивних прав і свобод громадян, юридичних осіб, держави й суспільства; додержання законів; високого рівня правової, моральної та політичної культури;

9) управління суспільством і державою за допомогою демократичних форм і методів, збереження громадянського миру, забезпечення (гарантування) права законності й правопорядку;

10) моральності, мистецтва добра й справедливості тощо [9, с. 149–150].

Отже, у своїй діяльності спостережні комісії під час реалізації визначених Положенням завдань дотримуються певних правил, які в теорії права визначаються як соціальні норми – регламентація поведінки людей взаємовигідними умовами спілкування, спрямування їхньої діяльності в спільних інтересах [10, с. 51]. Для спостережних комісій притаманні, зокрема, морально-етичні норми (як критерії визначення адекватності в ставленні людей один до одного й до суспільства) та правові норми (для врегулювання найважливіших аспектів суспільних відносин, що забезпечуються примусовою силою держави).

Якщо підходити до діяльності спостережних комісій як структурного елемента громадянського суспільства з погляду правової держави, то можна констатувати, що вони виконують функцію соціального компромісу: з одного боку, реалізують на практиці конституційні положення про соціальні права і свободи людини та громадянина в Україні (ст. ст. 42–50), з іншого – розробляють і впроваджують такі рішення, які визначають міру можливої поведінки засуджених, що передбачає задоволення законних інтересів і потреб у сфері трудової діяльності, соціального захисту й охорони здоров'я.

Виконуючи свої спостережні, контрольні та координаційні функції в цьому напрямі дотримання соціальних прав і гарантій засуджених, спостережні комісії, як цього вимагає й Положення, мають послідовно закладати й серед персоналу органів та УВП, серед засуджених ідею про те, що праця в умовах позбавлення волі не є елементом кари, нелюдського або такого, яке принижує гідність, поводження із засудженими та не має на меті завдати засудженому фізичних страждань. До речі, така ідея є визначальною до організації праці в місцях позбавлення волі в Європейських пенітенціарних правилах [11, с. 28–29], які мають стати орієнтиром спостережних комісій та інших громадських організацій у діяльності щодо запровадження європейських норм у цій сфері.

Особливо складно працювати спостережним комісіям (як, до речі, і наглядовим комісіям і громадським радам) зі звільненими особами, які мають проблеми зі здоров'ям. Шанси знайти житло й роботу, яку здатні виконувати інваліди, хворі на туберкульоз і ВІЛ-інфіко-



вані, і при цьому одержати згоду працедавця надзвичайно малі. Показово, що комісії вимушені відмовляти близько 30% засудженим у наданні умовно-дострокового звільнення через відсутність гарантування їм місця проживання й роботи [12, с. 40].

Саме ці напрями роботи комісій можна виділити як особливо суспільно значущі й соціально необхідні. Тому розвивати й підвищувати ефективність роботи в цьому напрямі – нагальне завдання органів виконавчої влади на місцях. Результати досліджень підтвердили той факт, що жодних самостійних засобів для ефективного вирішення всіх згаданих та інших найзлободенніших проблем спостережні комісії не мають.

Вирішуючи завдання підвищення ефективності діяльності спостережних комісій на основі оптимального варіанта розв'язання проблеми вдосконалення форми взаємодії органів і УВП, СІЗО із громадськими організаціями та державними інституціями з метою додержання принципу відкритості для демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами держави, визначені Концепцією державної політики у сфері реформування ДКВС України [3], і враховуючи вже напрацьовані активістами спостережних комісій, науковцями, керівником програми PRI, органами місцевого самоврядування позитивні методики, можна запропонувати таке:

1. Підвищити ефективність системи управління пенітенціарною системою, її функціонування на всіх рівнях на принципах підзвітності, прозорості, передбачуваності й взаємодії пенітенціарних установ, центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування й громадськості.

2. Усіма можливими засобами, у т. ч. й спостережних комісій, формувати в громадськості належне розуміння важливості діяльності пенітенціарної системи.

3. Забезпечити відкритість функціонування пенітенціарної системи для демократичного цивільного контролю шляхом підтримання діалогових відносин із громадськістю й удосконалення співпраці з нею, підвищення мотивації громадян до участі в роботі спостережних, наглядових комісій, громадських рад, заохочення участі суспільних активістів, формування традицій, престижу й культури суспільного контролю, розширення та зміцнення зв'язків із засобами масової інформації щодо всебічного висвітлення діяльності пенітенціарної системи з метою формування об'єктивної громадської думки про державну політику у сфері виконання покарань.

4. Заохочувати розвиток і роботу суспільних організацій у суспільному контролі й соціальному патронажі; відпрацьовувати форми й методи залучення волонтерських та інших громадських організацій до участі в процесі соціального супроводу осіб, які відбувають покарання, не пов'язані з позбавленням волі.

5. Залучити спостережні комісії й інші громадські організації до участі у створенні захищеної єдиної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи ДКВС України відповідно до ратифікованих міжнародних документів щодо захисту персональних даних.

6. Розробити процедуру, що гарантує включення в комісії представників суспільних організацій, які спеціалізуються в суспільному контролі й ресоціалізації.

Висновки. Вищевикладене дає змогу підсумувати, що посилення ролі діяльності спостережної комісії надасть можливість ефективно вирішувати проблеми, що стоять перед пенітенціарною системою, у тому числі дотримання прав і свобод засуджених та осіб, звільнених від відбування покарання, з метою їх оптимальної постпенітенціарної адаптації. Кінцевим результатом такої взаємодії є досягнення цілей покарання загалом і пенітенціарної системи зокрема, тобто виправлення й ресоціалізація засуджених, загальне та спеціальне запобігання вчиненню злочинів.

Список використаних джерел:

1. Радов Г.О. Роль та місце пенітенціарної системи в структурі державного управління / Г.О. Радов // Проблеми пенітенціарної теорії і практики. – К. : Київський ін-т внутр. справ, 1997. – № 2. – С. 5–10.



2. Blair C. Prison and Probation. Review of the Criminal Justice System of the Northern Ireland, March 2000. – Research Report № 6. – P. 80.
3. Про Концепцію державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України : Указ Президента України від 08 листоп. 2012 р. № 631/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/15127.html>.
4. Положення про громадську раду при Державній пенітенціарній службі України, затв. Наказом Державної пенітенціарної служби України від 05 груд. 2011 р. № 585 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/633541.jsessionid=C6203D45F3B86B1BBD00CBDA6DC9B33D>.
5. Сапогов В.М. Социальное партнерство учреждений уголовно-исполнительной системы и иных субъектов права / В.М. Сапогов, С.А. Шатов // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. – 2007. – № 6. – С. 29–30.
6. Науково-практичний коментар кримінально-виконавчого кодексу України / [А.П. Гель, О.Г. Колб, В.О. Корчинський та ін.] ; за заг. ред. А.Х. Степанюка. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 498 с.
7. Про затвердження Положення про спостережні комісії та піклувальні ради при спеціальних виховних установах : Постанова Кабінету Міністрів України від 01 квіт. 2004 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 13. – Ст. 905.
8. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 трав. 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
9. Гель А.П. Громадський контроль та участь громадськості у виправленні і ресоціалізації засуджених / А.П. Гель // Гель А.П. Кримінально-виконавче право України : [навч. посіб.] / А.П. Гель, Г.С. Семаков, І.С. Яковець ; за ред. А.Х. Стапанюка. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – С. 147–158.
10. Котюк І.І. Ознаки і місце правових норм у системі інших соціальних норм / І.І. Котюк // Правознавство : [підруч.] / за ред. О.В. Дзери. – 10-е вид., переробл. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – С. 51–53.
11. Європейські пенітенціарні правила від 11 січ. 2006 р. Рекомендація R (2006) 2 Комітету Міністрів Ради Європи. – Донецьк : Донецький Меморіал, 2006. – 36 с.
12. Положення про спостережні комісії : [науково-практичний коментар] / [Н.Г. Калашник, О.Г. Колб, В.С. Наливайко та ін.] ; за ред. Н.Г. Калашник, О.Г. Колба. – Луцьк : РВВ «Вежа», 2005. – 220 с.

