

УДК 340.155.2

ПРАВОВІ ТА ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ОСНОВИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ

Пальченкова В. М.

Класичний приватний університет права ім. В. Сташиса, м. Запоріжжя, Україна

Статтю присвячено теоретико-правовому аналізу пенітенціарної системи як об'єкта громадського контролю. Розглянуто фактори, які викликають необхідність здійснення громадського контролю пенітенціарної системи, його предмет та межі

Ключові слова: громадський контроль, громадянське суспільство, пенітенціарна система.

Пенітенціарна система і регулююче її діяльність законодавство є незмінними елементами публічної влади та її функціонування в будь-якій державі, невід'ємними елементами вітчизняної правоохоронної системи. Завдання і функції пенітенціарних установ по виконанню кримінальних покарань різнобічні, складні і постійно змінюються, тому необхідність громадського контролю за діяльністю усієї пенітенціарної системи очевидна.

Указом Президента України №1085 від 09 грудня 2010 р. «Про оптимізацію системи органів виконавчої влади» було не тільки реорганізовано Департамент з питань виконання покарань і створено Державну пенітенціарну службу України, а й змінено акценти її діяльності. Зокрема, зв'язку з переоцінкою пріоритетів у державі і суспільстві, визнанням у якості вищої цінності права і свободи людини, функціонування пенітенціарної системи наповнюється новим змістом. Її особливе значення як сукупності установ, діяльність яких спрямована на захист конституційних основ держави, законності, прав і свобод громадян, забезпечення громадської безпеки, боротьбу зі злочинністю, обумовлює необхідність розробки сучасної концепції діяльності, яка включає в себе, як особливу частину, громадський контроль за її формуванням і функціонуванням.

Загальновідомо, що взаємодія інститутів громадського контролю з пенітенціарною системою виступає однією з важливіших умов підвищення ефективності правового будівництва для будь-якої держави. Особливо ця взаємодія важлива в так звані перехідні періоди, при реформуванні сукупності соціальних систем державності (економіки, політики, культурної і соціальної сфер) [1, с. 3-4].

У юридичній літературі справедливо відмічається, що найбільш ефективним контроль стає у випадках його максимальної відокремленості і незалежності. У цьому розумінні громадський контроль в аспекті взаємовідносин суспільства і держави представляє собою втілення незалежності і по праву може претендувати на статус дзеркала влади, об'єктивного індикатора ефективності, легітимності і гуманізму пенітенціарної системи [2, с. 639].

Необхідність громадського контролю за діяльністю пенітенціарної системи в умовах розвинутого громадянського суспільства, на нашу думку, обумовлена наступними основними факторами.

По-перше, діяльність пенітенціарної системи безпосередньо пов'язана з охороною і захистом інтересів громадянського суспільства. З одного боку, суспільство в цілому і кожний індивід окремо, зацікавлені в ізоляції осіб, що скоїли суспільно небезпечні діяння. Правоохоронна система (карально-репресивний апарат) виконує від імені держави функцію кари за вчинений злочин, тим самим здійснюється таке важливе завдання як запобігання злочинам. Варто підкреслити відому істину про те, що запобіжне значення покарання обумовлено не його жорстокістю, а його невідворотністю. Отже суспільство об'єктивно зацікавлене в суворому і послідовному виконанні одного з принципів юридичної відповідальності – невідворотності покарання. Але з іншого боку, коли злочинець, який повністю або частково відбув визначений судом строк, звільниться на свободу, він вже не буде становити такої небезпеки для суспільства, яку він представляв до арешту і призначення покарання. В цьому відношенні ті, хто відповідає за управління пенітенціарними установами, повинні усвідомлювати свою відповідальність перед громадянським суспільством за те, що відбувається із засудженими в місцях позбавлення волі і якими вони повернуться у суспільство. Таким чином відкритість, гуманізація і демократизація пенітенціарної сфери, досягнення позитивних результатів в діяльності установ і органів по виконанню кримінальних покарань, неможливі без участі різних громадських організацій і в цьому зацікавлене в першу чергу саме суспільство.

У ч. 2 ст. 50 Кримінального кодексу України (далі – КК) та ч. 1 ст. 1 Кримінально-виконавчого кодексу України (далі – КВК) однією з цілей кримінального покарання визнано запобігання вчиненню злочинів як засудженими, так і іншими особами [3; 4]. Сутність громадського контролю в даному випадку полягає в тому, що народ в умовах розвитку громадянського суспільства отримує можливість контролювати діяльність усіх структур, яким він передав владні повноваження, через інститути демократії. Предметом громадського контролю за пенітенціарною системою в даному випадку виступає саме дотримання принципу невідворотності покарання при його виконанні.

По-друге, і цей фактор, на наш погляд, в сучасних українських реаліях є головним, пенітенціарна система виступає елементом особливої підсистеми – правоохоронних органів, які зобов'язані за допомогою владно-примусових заходів забезпечити соціально необхідний рівень правопорядку і законності в сучасному суспільстві. Основними методами діяльності для пенітенціарної системи є державно-владний примус, і в процесі виконання кримінального покарання органи і установи пенітенціарної системи мають право застосовувати заходи державного примусу. Отже, державні інститути, в задачі яких входить обмеження прав і свобод людини (з метою і в межах, встановлених законом), не можуть бути вільними від контролю з боку суспільства, у зв'язку з тим, що їх мета не захист власних інтересів, а суспільні і державні інтереси.

Діяльність пенітенціарної системи, що заснована на примусі і виражається в процесі правообмеження, не виключає можливості нанесення шкоди інтересам осіб,

що засуджені за скоєння злочину, але не перестають бути членами громадянського суспільства. Не треба забувати про те, що сильна держава – це, в першу чергу, сильна влада, здатна в повному обсязі гарантувати права і свободи особи, а також необхідний рівень безпеки в суспільстві. При цьому очевидним є те, що для виконання своїх завдань держава в особі правоохоронних інститутів завжди буде використовувати примус і правообмеження.

В свою чергу, суспільство, яке має право вимагати від державних установ безумовного виконання законів і дотримання прав людини, не повинно залишатися байдужим до проблем правоохоронних органів, в тому числі до пенітенціарної системи, в яких права осіб, що знаходяться під слідством або засуджених порушуються у більшості випадків не свідомо, не з метою злого умислу, а з причин відсутності необхідних, в тому числі, матеріальних, умов.

Саме солідарність, партнерський і корегуючий характер громадського контролю за діяльністю пенітенціарної системи дозволить перетворити цю систему в нормально функціонуючу, і таку, що відповідає вимогам цивілізованого суспільства, інститут соціалізації особистості злочинця.

Водночас, сама пенітенціарна система є відносно закритою, ізольованою від суспільства, що надає певну специфіку її розташуванню і ролі в механізмі держави [5, с. 3].

Треба відмітити, що громадський контроль за діяльністю пенітенціарної системи спрямований, в першу чергу, на дотримання прав, свобод, законних інтересів осіб, що відбувають кримінальні покарання. І в цьому напрямку сьогодні робота тільки розпочинається. Так, незважаючи на те, що Україна обрала демократичний розвиток, в суспільній правосвідомості домінуючою залишається думка про те, що активна протидія злочинності повинна бути нерозривно пов'язана із суворістю кримінального закону. Такі дискусії можуть призвести до хибних наслідків, зокрема, до збільшення прошарку засуджених, що поступово сприятиме криміналізації суспільства. Варто зазначити, що умови кримінально-виконавчих установ покликані забезпечувати позитивну спрямованість соціалізації особистості, сприяють вихованню соціально значимих рис особистості. Натомість, непоодинокими є масові порушення правового статусу особи засудженого, які нажаль виступають однією з характерних рис діяльності пенітенціарної системи (і не тільки української).

Умови утримання в більшості слідчих ізоляторів поки що далекі від європейських стандартів, і згідно позиції Європейського суду з прав людини самі по собі можуть розглядатися як близькі до таких, що катують. Багаточисельні звернення в апарат уповноваженого з прав людини в Україні засуджених, їх родичів, адвокатів і інших осіб свідчить про продовження практики порушення прав людини в установах по виконанню кримінальних покарань. Передусім, це безпідставне застосування фізичної сили, спеціальних засобів і накладення стягнень, несвоєчасна відправка кореспонденції тощо. Небезпечні наслідки для суспільства можуть мати розповсюдження серед засуджених захворювань туберкульозом, значне збільшення ВІЧ-інфікованих тощо. Безумовно, в таких умовах роль і значення громадського контролю значно збільшується. Тим більше якщо врахувати, що забезпечення прав і свобод людини – це справа не лише держави, але і самого суспільства.

На основі вищевикладеного нам вбачається можливим зробити не зовсім втішний висновок про те, що порушення, недотримання або незаконне обмеження прав і свобод людини, яка знаходиться в місцях позбавлення волі так або інакше, в тому чи іншому вигляді і обсязі, є супутником функціонування сучасної української пенітенціарної системи. У цьому зв'язку концепція громадського контролю за діяльністю пенітенціарної системи повинна включати в себе реальні елементи спрямовані на виконання поставлених цілей.

Дослідження можливостей громадського контролю за дотриманням прав засуджених, які відбувають покарання у виді позбавлення волі, повинно враховувати специфіку їх правового положення на основі аналізу норм національного конституційного, адміністративного, цивільного, житлового, трудового, кримінального і кримінально-виконавчого права.

Стратегія і тактика громадського контролю за діяльністю пенітенціарної системи повинна будуватися у відповідності з реальними цілями, важливішими серед яких є мінімізація порушень прав і свобод і втілення принципу домінування прав і свобод в діяльності кожного співробітника і засудженого.

По-третє, необхідно сказати про ще одну проблему, яка має безпосереднє відношення до окресленої теми. Так у ч.1 ст. 1 КВКУ мова йде про те, що однією з цілей кримінального покарання є створення умов для виправлення і ресоціалізації засуджених. У ст. 6 дане положення розвивається, в ній перераховуються основні засоби виправлення засуджених серед яких невід'ємною складовою є громадський вплив. І нарешті ст. 25 КВКУ говорить, що громадські об'єднання, релігійні і благодійні організації та окремі особи можуть брати участь у виправленні і ресоціалізації засуджених та проведенні соціально-виховної роботи з ними [4]. Таким чином не лише втілення принципу невідворотності покарання, не тільки забезпечення прав і свобод особи виступають факторами громадського контролю за діяльністю пенітенціарної системи. Не менш важливим є громадський контроль у сфері виправлення і ресоціалізації засуджених.

Приймаючи до уваги вище викладене, відмітимо, що громадський контроль за діяльністю пенітенціарної системи сьогодні зумовлений трьома основними факторами: необхідністю у контролі за реалізацією принципу невідворотності покарання, контролі за дотриманням прав і свобод особи, що відбуває покарання у виді позбавлення волі, участі у процесі виправлення та ресоціалізації засуджених.

Визначившись з трьома основними факторами, що викликають необхідність громадського контролю пенітенціарної системи, треба приділити увагу, проаналізувати за допомогою класифікаційних прийомів предмет громадського контролю, оскільки виділені нами об'єкти громадського контролю відносно абстрактні і потребують предметної конкретизації.

Якщо розглядати перший напрямок громадського контролю – принцип невідворотності покарання, то тут необхідно звернутися до аналізу цілей, основних задач і принципів, якими керуються органи і установи пенітенціарної системи.

У ч. 1 ст. 1 КВК в якості мети закріплені: захист інтересів особи, суспільства і держави шляхом створення умов для виправлення і ресоціалізації засуджених, запо-

бігання вчиненню нових злочинів, а також запобігання тортурам та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню із засудженими.

Завданнями пенітенціарної системи згідно ч.2 ст. 1 КВК виступають: визначення принципів виконання кримінальних покарань, правового статусу засуджених, гарантій їхніх прав, законних інтересів та обов'язків; порядку застосування до них заходів впливу з метою виправлення і профілактики асоціальної поведінки; системи органів і установ виконання покарань, їх функцій та порядку діяльності; нагляду і контролю за виконанням кримінальних покарань, участі громадськості у цьому процесі; і також регламентація порядку і умов виконання та відбування кримінальних покарань.

На основі синтезу вище визначених мети, завдань, принципів прав і обов'язків органів і установ пенітенціарної системи предметну спрямованість громадського контролю за діяльністю пенітенціарної системи можна об'єднати по наступним відносно самостійним групам:

- у сфері забезпечення прав, свобод і законних інтересів засуджених;
- у сфері забезпечення громадського порядку;
- у сфері забезпечення законності в діяльності пенітенціарної системи;
- у сфері соціально-економічного забезпечення засуджених і їх соціальної адаптації після звільнення з місць позбавлення волі;
- у сфері культурно-духовного розвитку (реалізації культурно-освітніх прав і свобод) засуджених;
- у сфері забезпечення гласності, відкритості у діяльності пенітенціарної системи;
- у сфері виправлення і ресоціалізації засуджених.

Проблема громадського контролю за діяльністю пенітенціарної системи тісно пов'язана з питанням про його межі. В чинному законодавстві містяться норми, які лише визначили необхідність окреслення меж громадського контролю за пенітенціарною системою. Так у КВК містяться наступні положення, про те що участь громадськості у виправленні і ресоціалізації засуджених регламентується у порядку встановленому цим кодексом, а громадський контроль за дотриманням прав засуджених під час виконання кримінальних покарань здійснюється на підставі цього кодексу та положення про спостережні комісії, яке затверджене Кабінетом Міністрів [6].

Разом з тим означені межі не є предметом правового регулювання у зв'язку з відсутністю на сьогоднішній день відповідних нормативно-правових актів. Проте, дані обставини не означають, що до прийняття відповідного нормативно-правового акту громадський контроль ніким і нічим не обмежений.

Передусім, необхідно відмітити, що діяльність пенітенціарної системи пов'язана з виконанням завдань у сфері боротьби зі злочинністю, ізоляцією осіб, які вчинили злочини. Крім того, установи пенітенціарної системи, що виконують кримінальні покарання є режимними об'єктами і здійснюють свою діяльність в першу чергу з дотриманням інтересів системи.

Важливим фактором, що суттєво обмежує межі громадського контролю за діяльністю пенітенціарної системи, виступає здійснювана оперативними підрозділами

пенітенціарних установ оперативно-розшукова діяльність. Хоча ми, розуміючи необхідність такої роботи для забезпечення безпеки засуджених та персоналу, не відкидаємо необхідності її проведення в місцях позбавлення волі.

Інший фактор, що впливає на обсяг і межі громадського контролю за діяльністю пенітенціарної системи, полягає в тому, що органи і установи пенітенціарної системи, особливо ті, що виконують кримінальні покарання у виді позбавлення волі, є режимними об'єктами з усіма обмеженнями і специфікою функціонування для такого типу установ. Ці функції покладаються на озброєні підрозділи охорони, при цьому співробітники у визначених законом випадках мають право застосовувати фізичну силу, спеціальні засоби та зброю. Є очевидним, що діяльність воєнізованих підрозділів пенітенціарної системи якщо і повинна бути об'єктом контролю з боку суспільства, то в максимально обмеженому обсязі.

В структурі установ, що виконують кримінальні покарання, функціонують і інші підрозділи, відкритість яких неминуче призведе до шкоди інтересам пенітенціарної системи. До числа таких структур можна віднести: відділи безпеки, спеціальні відділи, організаційно-аналітичні відділи, відділи кадрів тощо. Діяльність цих підрозділів напряму пов'язана з документообігом, причому не завжди відкритого характеру. Службова документація і інші відомості про так звані режимні параметри повинні виступати об'єктами відомчого контролю. Неважко зрозуміти, що під видом громадських наглядців або благодійників організація режиму і охорони стане об'єктом значної уваги кримінальних структур, які можуть здійснити напад на установу по виконанню кримінальних покарань, з метою захоплення зброї, незаконного звільнення засуджених, дезорганізації діяльності пенітенціарних установ, наприклад з метою впливу на його адміністрацію.

Необхідно також відмітити, що практично в усіх установах по виконанню кримінальних покарань функціонують виробничі підприємства. Виробничі відносини також повинні виступати об'єктом дозованого контролю з боку суспільства, оскільки нерідко пов'язані з комерційною таємницею. В сфері виробництва об'єктом контролю може стати: забезпеченість засуджених громадсько-корисною працею (реалізація конституційного права на працю), умови і організація праці засуджених, прозорість доходів засуджених, які вони отримують в процесі трудової діяльності.

Враховуючи вище викладене, вважаємо, що формування концептуальної моделі, створення правових та інституціональних основ громадського контролю за діяльністю пенітенціарної системи, повинно будуватися на основі врахування інтересів суспільства і особистості у сфері виконання покарань (принцип невідворотності покарання і безпеки суспільства, дотримання прав і свобод засуджених, матеріально-побутового, соціально-культурного, фінансового забезпечення особи, що відбуває покарання тощо) та інтересів діяльності пенітенціарної системи (службової, державної, комерційної таємниці та інші відомості конфіденційного характеру, відкритість і доступність яких стане серйозною перешкодою для виконання завдань, що покладаються на пенітенціарну систему).

Діяльність пенітенціарної системи, в якій зосереджений значний «потенціал» порушення прав і свобод особи (хай навіть такої, що порушила закон) – об'єктивно повинна знаходитися в системі об'єктів громадського контролю за державою. В

більш концентрованому та інституціональному виді він повинен бути виражений в громадському контролі за діяльністю пенітенціарної системи.

Крім того, об'єктивна зацікавленість (соціальна необхідність) громадського контролю за діяльністю пенітенціарної системи виражена у трьох відносно самостійних факторах:

1) суспільство має безпосередній інтерес в реалізації кари, відплати за скоєний злочин та ізоляції осіб, які його вчинили. Якщо вважати право на життя, в тому числі гідне життя, природним, то не менш природним можна визнавати право на помсту (відплату, кару). Проте функцію помсти (відплати, кари) суспільство делегує державі, її карально-репресивному апарату, в тому числі пенітенціарній системі. Є очевидним, що суспільство зацікавлене у якості виконання даної функції з боку держави.

2) особи, які утримуються в місцях позбавлення волі, не перестають бути членами суспільства, у зв'язку з чим суспільство зацікавлене в тому, щоб права і законні інтереси цих осіб не порушувалися.

3) суспільство об'єктивно зацікавлене в тому, щоб засуджений який звільнився з місць позбавлення волі, знову став його повноцінним членом. Шляхом контролю у широкому значенні цього терміна суспільство повинно допомогти засудженому зрозуміти, що краще вести правослухняний спосіб життя, зокрема, припинити злочинну діяльність. У зв'язку з цим, необхідною стає обов'язкова участь суспільства у виправленні і ресоціалізації засуджених.

Загалом зазначимо, що будь яка діяльність, в тому числі і громадська, повинна мати чітко окреслені межі. В цьому розумінні громадський контроль за пенітенціарною системою повинен бути компетентним, обґрунтованим, адресним, формуватися і функціонувати на основі поєднання інтересів держави в особі пенітенціарної системи і об'єктивних громадських інтересів.

Список літератури

1. Соломатина Е. А. Теоретические основы контроля законодательной власти за деятельностью правоохранительных органов: автореф. дис. на соискание уч. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право» / Е. А. Соломатина. – М., 2004. – 24 с.
2. Юридична енциклопедія: В 6 т. /Редкол.: Ю.С.Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: Українська енциклопедія. – . – Т. 1: А-Г. – 1998. – 672 с.
3. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
4. Кримінально-виконавчий кодекс України: Офіційне видання. – К. : Атіка, 2003. – 96 с.
5. Оганесян С. М. Пенитенциарная система государства (историко-теоретический и правовой анализ): автореф. дис. на соискание уч. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право»/ С. М. Оганесян. – СПб, 2005. – 54 с.
6. Положення про спостережні комісії: Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України. – 2004. – №13. – Ст. 905.

Пальченкова В. М. Правовые и институциональные основы общественного контроля пенитенциарной системы / В. М. Пальченкова // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия : Юридические науки. – 2010. – Т. 24 (63). № 1. 2011. – С. 22-29.

Статья посвящена теоретико-правовому анализу пенитенциарной системы как объекта общественного контроля. Рассмотрены факторы, которые вызывают необходимость осуществления общественного контроля, его предмет и границы

Ключевые слова: общественный контроль, гражданское общество, пенитенциарная система

Palchenkova V. Legal and institutional framework of public control of the penitentiary system / V. Palchenkova// Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2011. – Vol. 24 (63). № 1. 2011. – P. 22-29.

The article is devoted to theoretic-legal analysis of penitentiary system as the public monitoring object. Factors causing the necessity in realization of public monitoring, its subject and limits are examined.

Keywords: public monitoring, civil society, penitentiary system

Поступила в редакцию 29.01.2011 г