

ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРОРА ПО ЗАХИСТУ ПРАВ ЗАСУДЖЕНИХ ОСІБ

ACTIVITIES OF THE PROSECUTOR TO PROTECT THE RIGHTS OF CONVICTED PERSONS

Дільна З.Ф., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри кримінально-правових дисциплін

Інститут права Львівського державного університету внутрішніх справ

Стаття присвячена дослідженню питання діяльності прокурора щодо нагляду у пенітенціарній сфері, зокрема захисту прав та законних інтересів осіб, які відбувають покарання, а також процесуальні особливості участі прокурора в ході вирішення судом питань, які пов'язані із відбуванням засудженими покарання. Проаналізовано чинні нормативно-правові акти у сфері виконання покарань, зокрема й наказ Генерального прокурора «Про організацію діяльності прокурорів з протидії порушенням прав людини у правоохоронній та пенітенціарній сферах», в тому числі і міжнародні акти на предмет вимог до дотримання прав засуджених осіб.

Окрім того, у статті висвітлюється проблема перспективи позбавлення прокуратури функції нагляду у цій сфері та відповідно передача таких повноважень відповідним інспекціям, які плануються створити.

Зокрема змінами до Конституції України дещо скориговано функції, які покладались на прокуратуру, що власне відповідає положенням міжнародних нормативно-правових актів, зокрема й Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, практиці Європейського суду з прав людини та іншим міжнародним стандартам діяльності прокурорів, відповідно до яких у прокуратури забрали функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Натомість, на сьогодні зареєстрованим є Проект Закону України «Про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій», відповідно до якого завданням цих інспекцій є додержання прав та свобод тих осіб, які утримуються в місцях несвободи. Даний Проект містить перелік органів, які входять до складу внутрішніх та зовнішніх пенітенціарних інспекцій, порядок здійснення таких інспекцій, періодичність їх проведення тощо. Проте, аналізуючи механізм реалізації запропонованими інспекціями своїх повноважень, виникає слушне питання та зауваження щодо ефективності діяльності цих інспекцій, особливо у порівнянні із теперішнім наглядом прокурора, із тим, чи буде в кінцевому результаті досягнуто мети цього інспектування.

Ключові слова: прокурор, нагляд у пенітенціарній сфері, засуджений, пенітенціарна інспекція.

The article is devoted to the investigation of the prosecutor's activities in relation to supervision in the penitentiary sphere, in particular the protection of the rights and legitimate interests of persons serving a sentence, as well as the procedural features of the prosecutor's participation in the court's resolution of issues related to the serving of sentences by convicts. The current regulatory and legal acts in the field of execution of punishments were analyzed, in particular the order of the Prosecutor General "On the organization of activities of prosecutors to combat human rights violations in the law enforcement and penitentiary spheres", including international acts on the subject of requirements for observing the rights of convicted persons.

In addition, the article highlights the problem of the prospect of depriving the prosecutor's office of the supervisory function in this area and, accordingly, transferring such powers to the relevant inspectorates, which are planned to be created.

In particular, the amendments to the Constitution of Ukraine slightly adjusted the functions that were entrusted to the prosecutor's office, which actually corresponds to the provisions of international legal acts, in particular the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the practice of the European Court of Human Rights and other international standards of prosecutors' activities, in accordance with which were taken away from the prosecutor's office to supervise the observance of laws in the execution of court decisions in criminal cases, as well as in the application of other coercive measures related to the restriction of the personal freedom of citizens.

Instead, the Draft Law of Ukraine "On the Creation of a Double System of Regular Penitentiary Inspections" is currently registered, according to which the task of these inspections is to observe the rights and freedoms of those detained in places of deprivation of liberty. This Draft Law contains a list of bodies that are part of internal and external penitentiary inspections, the procedure for carrying out such inspections, the frequency of their conduct, etc.

However, analyzing the mechanism of implementation of their powers by the proposed inspections, there is a valid question and comment about the effectiveness of these inspections, especially in comparison with the current supervision of the prosecutor, and whether the goal of this inspection will be achieved in the end

Key words: prosecutor, supervision in the penitentiary sphere, convict, penitentiary inspection.

Постановка проблеми. Виходячи із аналізу положень нормативно-правових актів, які регламентують прокурорську діяльність та функції прокурора, вбачається, що основна мета прокуратури як державного органу – захист прав та інтересів особи, суспільства та держави. Власне якраз захист прав та інтересів особи є на першому місці і полягає в тому, щоб сприяти особі у реалізації цих прав, не допускати їх порушення та відповідно нагляду за їх дотриманням уповноваженими органами, а також відновлення прав та інтересів, які були порушені і притягнення винуватих осіб до відповідальності. Саме правозахисний характер діяльності прокуратури походить від положень Конституції України, а саме ст. 3, яка регламентує визнання людини, її життя та здоров'я, честі та гідності, безпеки та недоторканості найвищою соціальною цінністю. Це власне є першочерговим завданням прокуратури. Не є винятком і особи, які засуджені вироком суду до відповідної міри покарання. Вони також потребують захисту своїх прав та законних інтересів, тим більше з огляду на обмеженість механізму захисту таких прав самостійно.

Стан наукових досліджень. Питання нагляду прокурора у пенітенціарній сфері досліджували такі вчені, як Гречанюк С.К., Курило М.П., Неділько В.Г., Серeda Г.П., Лапкін А.В., Шульган І.І., Боровик А.В., Дрозд О.Ю., Колб О.Г. та інші. Однак, оскільки після підготовки та внесення Проекту Закону України «Про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій» питання щодо необхідності та доцільності позбавлення прокуратури функції нагляду у пенітенціарній сфері постає знову, як дуже актуальне, відповідно є потреба додатково його дослідити.

Метою статті є дослідження чинного законодавства, що регламентує функцію нагляду прокурора за дотриманням прав осіб, які відбувають покарання, а також загальний аналіз ефективності законодавчих змін у пенітенціарній сфері.

Виклад основного матеріалу. Після внесення змін до Конституції України у 2016 році, в ході яких положення, що стосуються прокуратури помістили у розділ «Правосуддя», прокурор втратив функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів

примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, із застереженням у Перехідних положеннях (п. 9) про те, що «Прокуратура продовжуватиме виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, – до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій»[1].

На сьогодні, функцію прокурора щодо нагляду у пенітенціарній сфері збережено у Законі України «Про прокуратуру», а саме ст. 26, яка має назву «Нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян». Також, профільним документом щодо регулювання діяльності прокурора з нагляду у пенітенціарній сфері є наказ Генерального прокурора від 29.12.2021 року «Про організацію діяльності прокурорів з протидії порушенням прав людини у правоохоронній та пенітенціарній сферах». Виконуючи дану функцію, прокурору, окрім вітчизняних, повинен керуватись також і такими міжнародними правовими актами, як Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, європейські пенітенціарні правила, Мінімальні стандартні правила поводження з в'язнями тощо. Наприклад, вимогами Європейської конвенції про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню, яка ратифікована нашою державою, створено комітет з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню, який уповноважений шляхом здійснення інспекцій, перевіряти поводження з позбавленими волі особами з метою посилення, у разі необхідності, захисту таких осіб від катувань чи нелюдського або такого, що принижує їхню гідність, поводження чи покарання[2].

Власне регламентація прав засуджених і відповідно необхідність їх захисту передбачена у багатьох нормативно-правових актах. Перш за все, відповідно до ст. 29 Конституції України кожна людина має право на свободу та особисту недоторканість. Також закріплено гарантію кожного не бути заарештованим чи триматись під вартою якщо немає відповідного рішення суду і тільки на підставах і в порядку, який встановлений законом. Окрім того, у статті 21 Основного Закону наголошено, що права людини є непорушними, невідчужуваними, і кожна людина є рівною та вільною у своїх правах та гідності. Тоді, як стаття 28 містить вказівку на заборону катувань, жорстокого, нелюдського та такого, що принижує гідність поводження чи покарання.

Що стосується конкретно засуджених, то законом передбачено відсутність різниці між засудженими та незасудженими за винятком тих обмежень, які встановлені у законі, тобто засуджені можуть користуватись всіма правами людини і громадянина (ст.7 Кримінально-виконавчого кодексу України). Частина 1 ст. 8 цього Кодексу передбачає такі гарантії їх прав: 1) право засуджених на гуманне ставлення до них та на повагу їх людської гідності; 2) засуджені не повинні підлягати жорстокому, нелюдському або такому, що принижує їх гідність, поводженню. Заходи впливу можуть застосовуватися до засуджених виключно на підставі закону; 3) засуджені не можуть бути піддані медичним або іншим подібним дослідженням незалежно від їх згоди; 4) засуджені можуть звертатися відповідно до законодавства з пропозиціями, заявами і скаргами до

адміністрації органів і установ виконання покарань, їх вищестоящих органів, до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Європейського суду з прав людини, а також інших відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна, до уповноважених осіб таких міжнародних організацій, суду, органів прокуратури[3].

Європейські пенітенціарні правила містять теж низку положень, що декларують обов'язок дотримуватись прав засуджених, а саме: 1) п. 1 – при поводженні з усіма особами, позбавленими волі, необхідно дотримуватись їхніх прав людини; 2) п. 5 – життя в місцях позбавлення волі повинно бути, наскільки це можливо, наближене до позитивних аспектів життя у суспільстві; 3) п. 9 – всі пенітенціарні установи повинні регулярно інспектуватись державними органами та піддаватися незалежному моніторингу. Отже, ці Правила встановлюють вимогу щодо обов'язковості моніторингу умов утримання ув'язнених та поводження з ними саме від незалежного органу [4].

Звичайно, окрім прокуратури на сьогоднішній день є інші органи, що уповноважені здійснювати контроль та нагляд у пенітенціарній сфері, зокрема мова йде про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, спостережні комісії та інші органи. Загалом, контроль за виконанням кримінальних покарань розглядається науковцями як система спостережень та перевірок відповідності діяльності органів і установ виконання покарань вимогам кримінально-виконавчого законодавства та інших нормативних актів з метою виявлення та усунення наявних порушень та запобігання їм у майбутньому [5, с. 45]. Відповідно до ст. 23 Кримінально-виконавчого кодексу України, за діяльністю органів і установ виконання покарань здійснюється відомчий контроль вищестоящими органами управління і посадовими особами центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань [3]. Варто згадати і про ще один орган, завданням якого є організація та забезпечення внутрішнього контролю за станом ефективної діяльності установ та органів виконання покарань, дотримання законів під час виконання кримінальних покарань є управління пенітенціарних інспекцій при Міністерстві юстиції України. Спостережні комісії, до складу яких входять представники громадських та благодійних організацій, органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, окремих громадян та представників підприємств, установ та організацій теж мають своїм завданням перш за все це організацію та здійснення громадського контролю за дотриманням прав, основоположних свобод та інтересів засуджених під час виконання кримінальних покарань в установах виконання покарань та проведення регулярних відвідувань установ виконання покарань з метою здійснення контролю та проведення перевірок стану дотримання прав, основоположних свобод та інтересів засуджених під час виконання кримінальних покарань в установах виконання покарань [6].

Важливу роль у механізмі захисту прав засуджених відіграє національний превентивний механізм, тобто система регулярних незалежних перевірок місць, де відбуваються покарання засуджених. Створення такого механізму та введення його в вітчизняну правозахисну систему було наслідком ратифікації Україною Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання у 2006 році. Відповідно, на Уповноваженого Верховної ради з прав людини покладалась функція національного превентивного механізму. Відтак, у 2012 році, у структурі Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини було створено департамент з питань реалізації національного превентивного механізму.

Не применшуючи та не відмінюючи ролі усіх вище перелічених органів, видається правильним стверджувати, що найбільш надійним механізмом захисту прав засуджених на сьогодні це саме прокурорський нагляд. Власне Закон України «Про прокуратуру» передбачає такі права прокурора в ході реалізації функції нагляду за дотриманням прав засуджених осіб: 1) у будь-який час за посвідченням, що підтверджує займану посаду, відвідувати установи, в яких засуджені відбувають покарання, установи, де перебувають особи, щодо яких застосовані примусові заходи медичного або виховного характеру; 2) опитувати осіб, які перебувають у цих місцях з метою отримання інформації про умови їх тримання та поведінки з ними, ознайомлюватися з документами, на підставі яких ці особи тримаються в таких місцях, засуджені або до них застосовано заходи примусового характеру; 3) знайомитися з матеріалами, отримувати їх копії, перевіряти законність наказів, розпоряджень, інших актів відповідних органів і установ та в разі невідповідності законодавству вимагати від посадових чи службових осіб їх скасування та усунення порушень закону, до яких вони призвели, а також скасовувати незаконні акти індивідуальної дії; 4) вимагати від посадових чи службових осіб надання пояснень щодо допущених порушень, а також вимагати усунення порушень та причин і умов, що їм сприяли, притягнення винних до передбаченої законом відповідальності; 5) вимагати від керівників органів вищого рівня проведення перевірок підпорядкованих і підконтрольних органів та установ попереднього ув'язнення, виконання покарань, застосування заходів примусового характеру та перевірок; 6) звертатися до суду з позовом (заявою) у визначених законом випадках [7].

Як вже зазначалось, профільним документом, що регулює питання діяльності прокурора щодо захисту прав засуджених осіб є наказ Генерального прокурора «Про організацію діяльності прокурорів з протидії порушенням прав людини у правоохоронній та пенітенціарній сферах». Згідно п. 21 цього Наказу, основними критеріями ефективності діяльності прокурорів на цьому напрямі слід вважати забезпечення належного, своєчасного та повного життя заходів щодо захисту, поновлення прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, відшкодування завданої шкоди, притягнення винних до встановленої законом відповідальності [8]. Власне в ході виконання покладеної на нього функції, прокурор перш за все повинен забезпечити: 1) реагування на факти смерті особи внаслідок ненадання або неналежного надання медичної допомоги у місцях несвободи; 2) протидію катуванням та іншим формам неналежного поводження, у тому числі заподіяння особі фізичних чи моральних страждань унаслідок режимних заходів у місцях несвободи, ненадання чи неналежного надання медичної допомоги, тримання засуджених осіб у неналежних умовах, використання праці ув'язнених з порушенням вимог законодавства та заходів безпеки; 3) законність та обґрунтованість порушення прав осіб на дострокове звільнення від відбування покарання тощо; 4) нагляд за додержанням прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства і держави при виконанні покарань та інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи, відповідно до законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; за додержанням законодавства щодо запобігання катуванню чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню із засудженими чи їх покаранню; нагляд за передбаченими законодавством вимогами режиму, порядку та умов відбування покарань в'язнями, у тому числі щодо використання бюджетних коштів, майна та інших ресурсів держави, спрямованих на ці цілі; нагляд за дотриманням законодавства під час виконання покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, та пробації [7].

Ще одним важливим завданням прокурора у пенітенціарній сфері, зокрема щодо захисту прав засуджених, є участь прокурора в судових провадженнях під час вирішення питань, які пов'язані із виконанням вироку (перелік яких зазначено у ст. 537 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України)) та п. 3.2 вищевказаного Наказу. При цьому слід відмітити, що Наказ містить дещо обмежено коло питань, до вирішення яких залучається прокурор, тоді як з положення ч. 5 ст. 539 КПК України вбачаємо, що мова йде про виклика прокурора в судове засідання під час розгляду всіх питань, що пов'язані із виконанням вироку. Відтак, участь його у такому засіданні є обов'язковою. Також, обов'язком прокурора є належним чином реагувати в межах своїх повноважень на ті рішення, які виносяться судом за результатами розгляду питань, що пов'язані із виконанням вироків. Власне, виконання саме такого завдання не зможе забезпечити жоден інших орган з тих, що уповноважені здійснювати безпосередній контроль за відбуванням засудженими покарання.

Задля реалізації своєї функції, прокурор наділений широким колом повноважень, в тому числі і проводити регулярні перевірки як за власною ініціативою, так і в результаті надходження до нього звернень чи скарг, оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність посадових чи службових осіб, вимагати від цих осіб усунення порушень закону, безпосередньо звільняти осіб, які незаконно перебувають в місцях позбавлення волі. Також результативним для отримання інформації про порушення прав засуджених осіб є особистий прийом прокурором таких осіб (до речі, не рідше як один раз на місяць).

В контексті конституційних змін щодо функцій прокуратури, на сьогодні зареєстрованим є проект Закону України «Про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій», відповідно до якого передбачено створення системи внутрішніх та зовнішніх інспекцій, завданням яких має бути і нагляд за додержанням прав і свобод засуджених. Так, до суб'єктів внутрішніх інспекцій належать: 1) органи і підрозділи Служби безпеки України; 2) органи військового управління (військові частини, підрозділи) Збройних Сил України та органи управління (підрозділи) Військової служби правопорядку у Збройних Силах України; 3) органи військового управління, військові частини і підрозділи Національної гвардії України; 4) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації; 5) центральний орган управління поліції; 6) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, та його територіальні органи; 7) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів; 8) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я [9]. Тобто, фактично це вищестоящі органи до тих, за якими вони будуть здійснювати нагляд та інспектувати. При цьому також викликає зауваження і періодичність проведення ними інспекцій. Як вказано у цьому Проекті, а саме ч. 1 ст. 19, періодичність внутрішніх (адміністративних) пенітенціарних інспекцій повинна бути достатньою для забезпечення перевірки всіх установ місць несвободи, пунктів тимчасового розміщення біженців. Кожна така установа повинна перевірятися не рідше одного разу на два роки [9]. Порівняно із періодичністю прокурорських перевірок – це доволі рідко. Відповідно, видається, що через нечасту періодичність такі інспекції не зможуть забезпечити належну перевірку.

Що стосується зовнішніх інспекцій, то очевидно, що це мають бути такі, органи, які жодним чином не залежать від пенітенціарної системи. У Проекті вказано, що

зовнішні пенітенціарні інспекції здійснюються Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини під час реалізації функції національного превентивного механізму. Окрім того, зовнішні пенітенціарні інспекції можуть здійснюватись членами спостережних комісій, які здійснюють організацію громадського контролю за дотриманням прав і законних інтересів осіб, які перебувають у місцях несвободи, піклувальних рад та членами громадських рад при тих органах, які вказані у Проекті як органи внутрішнього інспектування(ч. 2 ст. 20)[9]. Щодо періодичності таких зовнішніх інспекцій теж виникає питання, а який тоді критерій повинен бути покладений в основу вирішення питання про забезпечення перевірки всіх органів та установ, в яких такі зовнішні інспекції проводяться, які власне наведені у ст. 22 Проекту, адже зі змісту ст. 23 вбачається, що «періодичність зовнішніх пенітенціарних інспекцій повинна бути достатньою для забезпечення перевірки всіх органів і установ, зазначених у статті 22 цього Закону» [9].

Висновок. Важливо зазначити, що місця несвободи, до яких відносять і кримінально-виконавчі установи, безперечно потребують моніторингу саме від незалежного органу, зокрема через те, що: 1) засуджені, особливо ті, що перебувають у місцях позбавлення волі є певним чином беззахисними та не мають належного механізму самостійного захисту своїх прав; 2) в установах виконання покарань залишається доволі високий рівень зловживання правами та відповідно порушень прав засуджених, і часто такі порушення мають навіть системний характер. Отже, з огляду на аналіз ефективності діяльності прокуратури щодо захисту прав засуджених осіб, механізму реалізації прокурором своїх повноважень та важелів впливу на осіб, які допускають порушення вимог закону щодо відбування покарання, саме діяльність прокурора в цій сфері є доцільнішою та виправданою, і такою, що повною мірою може забезпечити мету та завдання нагляду у пенітенціарній системі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 05.06.2023 р.)
2. Європейська конвенція про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи катуванню : міжнародний документ Ради Європи від 26.11.1987 р. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_068#Text (дата звернення: 05.06.2023 р.)
3. Кримінально-виконавчий кодекс України: Закон від 11.07.2003 р. № 1129-IV. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15#Text> (дата звернення: 05.06.2023 р.)
4. Європейські пенітенціарні (в'язничні) правила: Рекомендація Комітету Міністрів держав-учасниць від 11.01.2006 р. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_032#Text (дата звернення: 05.06.2023 р.)
5. Кримінально-виконавче право України (у схемах та таблицях): навчальний посібник / за ред. В. І. Олефіра, О. Г. Колба. К. : Видавництво «Центр учбової літератури», 2016. 264 с.
6. Положення про спостережні комісії: Затверджено постановою Міністрів України від 1 квітня 2004 р. № 429. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/429-2004-%D0%BF#Text> (дата звернення: 05.06.2023 р.)
7. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення: 05.06.2023 р.)
8. Про організацію діяльності прокурорів з протидії порушенням прав людини у правоохоронній та пенітенціарній сферах: Наказ Генерального прокурора від 29.12.2021 р. № 400. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0400905-21#Text> (дата звернення: 05.06.2023 р.)
9. Про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій: Проект Закону України від 02.09.2021 р. № 5884. URL. <https://ips.ligazakon.net/document/ji05886a?an=151> (дата звернення: 05.06.2023 р.)