

Право засуджених до позбавлення волі на звернення та листування

Мінімальні стандартні правила поведження із в'язнями ООН 1955 р. встановлюють, що кожний засуджений повинен мати можливість звертатися із заявами чи скаргами у будні до директора установи виконання покарань чи уповноваженого ним співробітника (п. 36.1). Їм повинна також надаватися можливість звернення і до органів центрального тюремного управління, органів судової влади чи інших компетентних органів. При цьому зміст таких заяв і скарг не повинен цензуруватися, а вони повинні бути викладені у відповідній формі та передані передбачуваними каналами. Такі заяви повинні розглядатися терміново і відповідати на них слід без затримки, за винятком заяв чи скарг, які мають поверховий або безпредметний характер (пункти 36.3, 36.4). Під час інспекції установ виконання покарань засуджені також повинні бути в змозі, коли це можливо, звернутися із заявами і скаргами до тюремних інспекторів. Вони повинні мати право говорити з інспектором чи якимось іншим працівником інспекції за відсутності директора чи інших працівників установи (п. 36.2). Європейські тюремні правила в редакції 2006 р. теж зазначають, що засуджені, індивідуально або групою, мусять мати широкі можливості для подання прохань або скарг начальнику пенітенціарної установи або до будь-якої іншої компетентної інстанції (п. 70.1). Якщо в задоволенні прохання відмовлено або скарга відхилена, то причини повинні бути доведені до засудженого, а засуджений має право оскаржити це рішення в незалежній інстанції (п. 70.3).

Мінімальні стандартні правила також вказують, що засудженим треба давати можливість спілкуватися із зовнішнім світом через регулярні проміжки часу й під належним контролем – з їх сім'ями або друзями, які мають бездоганну репутацію, як шляхом листування, так і безпосередньо при відвідинах (п. 37)¹. Європейські тюремні правила

¹ Права людини і професійні стандарти для працівників пенітенціарної системи в документах міжнародних організацій [Текст]. – К. : Сфера, 2002. – С. 65.

теж наголошують, що засудженим треба дозволяти максимально часто спілкуватися поштою, телефоном або за допомогою інших засобів спілкування зі своїми сім'ями, іншими особами і представниками зовнішніх організацій, дозволяється також відвідування їх цими особами (п. 24.1)¹.

Ці міжнародні стандарти знайшли своє закріплення у національному законодавстві з питань виконання покарань лише з прийняттям КВК України. Так, у ст. 8 КВК України до основних прав засуджених віднесено і право засуджених 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, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань. Стаття 8 також закріплює право засуджених давати пояснення і вести листування, а також звертатися з пропозиціями, заявами і скаргами рідною мовою, відповіді на які теж повинні надаватися мовою звернення. У разі відсутності можливості дати відповідь засудженому мовою звернення вона повинна надаватися українською мовою з перекладом її на мову звернення, який забезпечується органом або установою виконання покарань. Додатково у ч. 1 ст. 107 КВК України зазначається, що засуджені до позбавлення волі мають право в порядку, встановленому Кодексом і нормативно-правовими актами Міністерства юстиції України, подавати пропозиції, заяви і скарги в усній чи письмовій формі від свого імені², а також здійснювати листування з особами, які знаходяться за межами колоній.

¹ Європейські пенітенціарні правила: переглянутий текст Європейських мінімальних стандартних правил поведіння з ув'язненими [Текст] // Закон і обов'язок. – 2006. – № 32–33. – С. 6, 11.

² У початковій редакції цієї статті було вказано, що засуджені мають право «подавати пропозиції, заяви і скарги в усній чи письмовій формі від свого імені із питань, що стосуються їх особисто». Відповідно до Закону України від 21 січня 2010 р. № 1828-VI слова «і з питань, що стосуються їх особисто» з тексту статті було виключено, що значно розширило обсяг права засуджених на звернення.

Ці положення КВК України також у повній мірі відповідають конституційному праву громадян направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40 Конституції України) та Закону України «Про звернення громадян»¹, у ст. 1 якого теж вказується, що громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення. Цей Закон встановлює і форми звернень громадян (усна та письмова), а також види звернень: а) пропозиції (зауваження), б) заяви (клопотання) і в) скарги.

З огляду на чинне кримінально-виконавче законодавство своє право на звернення в усній формі засуджені до позбавлення волі можуть реалізувати двома шляхами: 1) через особистий прийом у посадових осіб установ виконання покарань та 2) через осіб, які здійснюють нагляд і контроль за виконанням кримінальних покарань і мають право відвідувати установи виконання покарань.

Особистий прийом громадян, у тому числі і засуджених, в установах виконання покарань здійснюється відповідно до Порядку особистого прийому громадян у територіальних органах управління, установах виконання покарань, слідчих ізоляторах і навчальних закладах, що належать до сфери управління Державної пенітенціарної служби України, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 30 травня 2013 р. № 1018/5². Відповідно до нього: 1) особистий прийом громадян

¹ Про звернення громадян [Текст] : Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

² Порядок особистого прийому громадян у територіальних органах управління, установах виконання покарань, слідчих ізоляторах і навчальних закладах, що належать до сфери управління Державної пенітенціарної служби України [Текст] : затв. наказом М-ва юстиції України від 30 трав. 2013 р. № 1018/5 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 44. – Ст. 1597.

в органах (установах) ДПтС України проводиться регулярно в установлені дні та години в окремих кімнатах (приймальнях громадян), обладнаних належним інвентарем і забезпечених юридичною літературою та нормативно-правовими актами; вхід до приймалень громадян здійснюється вільно, без оформлення перепусток; 2) графіки особистого прийому громадян в органах (установах) ДПтС України затверджуються наказами цих органів (установ); 3) інформація про порядок особистого прийому громадян, графіки особистого прийому громадян із зазначенням прізвищ посадових осіб, які здійснюють прийом відвідувачів, часу й місця прийому розміщуються на офіційних веб-сайтах органів (установ) ДПтС України та в приймальнях громадян на інформаційних стендах у доступних місцях, вільних для огляду громадян; 4) в органах (установах) ДПтС України із числа працівників структурних підрозділів, які здійснюють роботу із зверненнями громадян, визначаються особи, відповідальні за організацію особистого прийому громадян у цих органах (установах); 5) попередній запис на особистий прийом громадян до керівництва органів (установ) ДПтС України проводиться особою, відповідальною за організацію особистого прийому громадян у цих органах (установах), щодня, крім вихідних та святкових днів; 6) особа, відповідальна за організацію особистого прийому громадян в органі (установі) ДПтС України, складає список громадян, які виявили бажання потрапити на особистий прийом до керівництва цього органу (установи), та повідомляє про це особу, уповноважену на проведення особистого прийому громадян відповідно до графіка особистого прийому; 7) керівництво органів (установ) ДПтС України під час особистого прийому громадян розглядає питання по суті, надає відповідно до законодавства обґрунтовані роз'яснення та вживає заходів щодо усунення порушень (за їх наявності); 8) якщо вирішити порушене у зверненні питання безпосередньо під час особистого прийому неможливо, воно розглядається в тому самому порядку, що й письмове звернення; заявнику повідомляються порядок і строк розгляду його звернення, а про результати такого розгляду громадянину в подальшому надається письмова відповідь; 9) якщо вирішення питання, з яким звернувся заявник, не входить до компетенції органу (установи) ДПтС України, то посадова особа, яка проводить прийом, надає йому роз'яснення, до якого органу виконавчої

влади (організації, установи) треба звернутися, та, по можливості, адреси і номери телефонів цих органів (організацій, установ); у разі коли заявник наполягає на поданні звернення саме до органу (установи) ДПтС України, звернення реєструється і відповідно до ст. 7 Закону України «Про звернення громадян» та у п'ятиденний строк пересилається за належністю відповідному органу (установі, організації), про що повідомляється громадянину, який подав звернення; 10) під час особистого прийому громадян керівництвом органів (установ) ДПтС України на кожного заявника заводиться картка особистого прийому заявника¹.

Що стосується другого шляху, то засуджені до позбавлення волі з усними пропозиціями, заявами та скаргами можуть звернутися:

а) по-перше, до посадових осіб територіальних органів та центрального апарату ДПтС України, які здійснюють відомчий контроль за діяльністю органів і установ виконання покарань (ст. 23 КВК України);

б) по-друге, до прокурора, який здійснює нагляд за додержанням законів в органах і установах виконання покарань при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян (ст. 22 КВК України)².

¹ Положення інструкції, яка діяла до видання вищевказаного Порядку, були більш чіткими. Зокрема, було встановлено, що: а) особистий прийом громадян та осіб, які тримаються в установах кримінально-виконавчої служби, проводився керівниками та посадовими особами органів (установ) кримінально-виконавчої служби, які мали право приймати рішення з питань, що входять до їх компетенції; б) порядок прийому громадян в органах (установах) кримінально-виконавчої служби визначався їх керівниками; в) керівники органів (установ) кримінально-виконавчої служби, їхні заступники повинні були приймати громадян не рідше одного разу на тиждень (див.: Інструкція про порядок розгляду звернень громадян, їх особистого прийому в органах, установах виконання покарань, слідчих ізоляторах і навчальних закладах Державної кримінально-виконавчої служби України [Текст] : затв. наказом Держ. департаменту України з питань виконання покарань від 30 лип. 2008 р. №208 // Офіц. вісн. України. – 2008. – №85. – Ст. 2859).

² Згідно з останніми змінами до ст. 22 КВК України, пов'язаними з прийняттям нового Закону України «Про прокуратуру» (п. 5.7 Прикінцевих положень), письмові вказівки прокурора щодо додержання встановлених законодавством порядку і умов тримання осіб в органах і установах виконання покарань, а також письмові вказівки прокурора, надані іншим органам, які виконують судові рішення у кримінальних справах, є обов'язковими і підлягають негайному виконанню (див.: Про прокуратуру [Текст] : Закон України від 14 жовт. 2014 р. №1697-VII // Офіц. вісн. України. – 2014. – №87. – Ст. 2471).

Згідно з пп. 10.4 та 12.1 наказу Генерального прокурора України від 12 квітня 2013 р. № 7гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян»¹ відповідні прокурори повинні щомісячно перевіряти в установах попереднього ув'язнення та виконання покарань додержання вимог законодавства при розгляді звернень затриманих та засуджених та не рідше одного разу на місяць безпосередньо здійснювати особистий прийом ув'язнених та засуджених;

в) по-третє, до інших осіб, які мають право без спеціального дозволу (акредитації) відвідувати установи виконання покарань для здійснення контролю та проведення перевірок. За початковою редакцією ч. 1 ст. 24 КВК України таке право (з 2004 р.) і тільки для здійснення контролю отримали лише Президент України, Прем'єр-міністр України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, голови місцевих адміністрацій, на території яких розташовані установи виконання покарань, народні депутати та депутати, уповноважені місцевими радами, та сільський, селищний, міський голова на території відповідної місцевої ради.

За новою редакцією ст. 24 КВК України таке право (з 2014 р.) надане вже Президенту України або спеціально уповноваженим ним представникам (не більше п'яти осіб у кожній області, Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі); Прем'єр-міністру України або спеціально уповноваженим ним представникам (не більше двох осіб у кожній області, Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі); Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини або спеціально уповноваженим ним представникам; голові, заступникам голови та членам Комісії при Президентові України у питаннях помилування; Міністру юстиції України або спеціально уповноваженим ним представникам (не більше двох осіб у кожній області, Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі); Міністру внутрішніх справ

¹ Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [Електронний ресурс]: наказ Генерального прокурора України від 12 квіт. 2013 р. № 7гн. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.52717.0>. – Заголовок з екрана.

України або спеціально уповноваженим ним представникам (не більше двох осіб у кожній області, Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі); членам Європейського комітету з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню; Голові Ради міністрів Автономної Республіки Крим, головам місцевих державних адміністрацій, на території яких вони розташовані, або спеціально уповноваженим ними представникам (не більше п'яти осіб на відповідну територію); народним депутатам України, їх помічникам-консультантам, депутатам Верховної Ради Автономної Республіки Крим та депутатам місцевих рад; Генеральному прокурору України, а також уповноваженим ним прокурорам і прокурорам, які здійснюють нагляд за виконанням покарань на відповідній території; головам, заступникам голови та членам спостережної комісії, які здійснюють організацію громадського контролю за дотриманням прав і законних інтересів засуджених під час виконання кримінальних покарань; сільським, селищним, міським головам або спеціально уповноваженим ними представникам (не більше п'яти осіб) – на території відповідної місцевої ради; членам громадських рад при центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, та його територіальних підрозділах – на відповідній території¹.

При цьому відвідування можливе: а) в будь-який час; б) безперешкодно; в) не тільки для контролю, а й для здійснення перевірок; г) за бажанням – у супроводі до трьох медичних працівників для медичного огляду засуджених та до двох представників засобів масової інформації.

Ці особи, у тому числі представники засобів масової інформації, під час відвідування установ виконання покарань вправі безперешкодно, без обмеження в часі, із забезпеченням максимального сприяння працівниками та адміністраціями установ виконання покарань пересуватися територією установ виконання покарань, здійснювати аудіо- та відеозапис та поширювати отриману інформацію, ознайомлюватися із звітністю, у тому числі й статистичною, проводити ревізії, здійснювати інспекту-

¹ Стаття 24 КВК України викладена у новій редакції відповідно до п. 1.6 Закону України від 8 квітня 2014 р. № 1186-VII «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо адаптації правового статусу засудженого до європейських стандартів».

вання, подавати усні або письмові запити, перевіряти додержання законодавства, оскаржувати протиправні дії (бездіяльність) посадових та службових осіб установ виконання покарань, вимагати негайного припинення таких дій (бездіяльності) та притягнення до відповідальності винних осіб (подальшим вичерпним письмовим повідомленням відповідної особи про вжиті (невжиті) заходи відповідальності протягом 10 днів з дня отримання відповідної вимоги), ознайомлюватися з особовими справами засуджених, іншими документами тощо, спілкуватися з будь-якими працівниками установ виконання покарань та засудженими (у тому числі на умовах анонімності). Режим в установах виконання покарань не повинен перешкоджати або використовуватися як перешкода реалізації цими особами своїх повноважень¹.

Поки що це новели кримінально-виконавчого законодавства. Як вони будуть реалізовані на практиці і чи дадуть засудженим до позбавлення волі у конкретній установі виконання покарань спілкуватися з такими особами, а особливо озвучити скарги, – покаже час.

Право ж на звернення у письмовій формі засуджені до позбавлення волі також можуть реалізувати двома шляхами: 1) під час особистого прийому у посадових осіб установ виконання покарань та 2) через листування².

¹ Обмеження встановлено тільки стосовно кількісного складу відвідувачів. Згідно з ч. 6 ст. 24 КВК України в одній установі виконання покарань не може одночасно перебувати більше 10 таких осіб, включаючи медичних працівників (які здійснюють супровід) та представників засобів масової інформації. У разі перевищення зазначеної кількості перевага на подальше перебування в установі виконання покарань надається особам, які першими потрапили на територію установи виконання покарань.

² Розглядаючи подібні питання, М. В. Романов пропонує листування засуджених до позбавлення волі поділити на дві частини: а) приватне листування, тобто право відправляти й отримувати листи від близьких осіб, родичів та друзів, та б) листування публічне – направлення звернень, заяв чи скарг до органів держави (див.: Романов, М. В. Правове регулювання права засуджених на листування і звернення з пропозиціями, заявами і скаргами [Текст] / М. В. Романов // Проблеми законності : акад. зб. наук. пр. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. ун-т «ЮАУ», 2011. – Вип. 115. – С. 163). Поділяючи таку класифікацію, слід додати, що приватне листування можливе і з іншими особами, які не знаходяться в родинних чи близьких стосунках із засудженими, у тому числі, наприклад, і з адвокатом, а публічне листування – це звернення не тільки до органів держави, а й до посадових чи інших осіб, які здійснюють свої повноваження від імені держави.

Стосовно першого шляху слід зазначити, що у вищевказаному Порядку особистого прийому громадян у територіальних органах управління, установах виконання покарань, слідчих ізоляторах і навчальних закладах, що належать до сфери управління Державної пенітенціарної служби України, встановлюється, що громадяни під час особистого прийому можуть подати і письмові звернення, викладені з дотриманням ст. 5 Закону України «Про звернення громадян», процедура розгляду яких аналогічна усьним.

Питанням же листування засуджених до позбавлення волі присвячена окрема ст. 113 КВК України, в якій зазначається, що всім засудженим дозволяється одержувати й відправляти листи і телеграми без обмеження їх кількості¹, але встановлюються певні правила й обмеження: а) отримання й відправлення кореспонденції засуджених здійснюється тільки через адміністрацію колонії; б) листи й телеграми відправляються засудженими за власний рахунок (як за гроші, зароблені в колонії, так і за одержані за переказами) (ч. 1 ст. 113 КВК України); в) листування між засудженими, які перебувають у місцях позбавлення волі й не є родичами, допускається тільки з дозволу адміністрації колонії (ч. 2 ст. 113 КВК України); г) кореспонденція, яку одержують і надсилають засуджені до відбування покарання у виправних колоніях мінімального рівня безпеки із загальними умовами тримання, середнього та максимального рівня безпеки, підлягає перегляду (ч. 3 ст. 113 КВК України)²; г) не підлягає перегляду і надсилається

¹ Обмеження щодо кількості листів існувало у виправно-трудовому законодавстві до 2001 р. Так, відповідно до ч. 2 ст. 43 ВТК України, засуджені, які відбували покарання у тюрмах, одержували листи без обмежень, а відправляли за такими нормами: на загальному режимі – один лист в місяць, на суворому режимі – один лист в два місяці. Це обмеження було зняте Законом України від 11 січня 2001 р. № 2214-III «Про внесення змін до Виправно-трудового кодексу України» (Офіц. вісн. України. – 2001. – № 6. – Ст. 218).

² За початковою редакцією ч. 3 ст. 113 КВК України уся кореспонденція, яку одержували і відправляли засуджені, підлягала перегляду. З 2010 р., у зв'язку з прийняттям Закону України від 21 січня 2010 р. № 1828-VI «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо забезпечення прав засуджених осіб в установах виконання покарань», не переглядається кореспонденція засуджених, які відбувають покарання у колоніях мінімального рівня безпеки з полегшеними умовами тримання.

за адресою протягом доби з часу її подачі кореспонденція, адресована Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини¹, Європейському суду з прав людини, а також іншим відповідним органам міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна, уповноваженим особам таких міжнародних організацій², до суду³, прокуророві⁴ (ч. 4 ст. 113 КВК України), захиснику у кримінальному провадженні, що здійснює свої повноваження відповідно до КПК України⁵ (ч. 5 ст. 113 КВК України⁶). Кореспонденція, яку засуджені одержують від цих органів та осіб, перегляду також не підлягає. Цей

¹ Кореспонденція засуджених, адресована Уповноваженому, не переглядається з часу вступу в дію Закону України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (Офіц. вісн. України. – 1998. – № 1. – Ст. 5), у ст. 21 якого закріплювалось, що особа, позбавлена волі, може звернутись із письмовим зверненням до Уповноваженого або його представників і у такому разі до неї не застосовуються обмеження щодо листування і звернення такої особи протягом двадцяти чотирьох годин повинні бути направлені Уповноваженому. Подібна норма у ч. 2 ст. 44 ВТК України з'явилась тільки у 2001 р. у зв'язку з прийняттям Закону України від 11 січня 2001 р. № 2214-III «Про внесення змін до Виправно-трудоного кодексу України» і була автоматично перенесена у початкову редакцію ч. 4 ст. 113 КВК України.

² Цими положеннями ч. 4 ст. 113 КВК України була доповнена Закон України від 1 грудня 2005 р. № 3166-IV «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення права засуджених і осіб, які тримаються під вартою, на листування з питань, пов'язаних з порушенням прав людини» (Офіц. вісн. України. – 2005. – № 51. – Ст. 3175).

³ Кореспонденція, адресована до суду, не переглядається з моменту набуття чинності Законом України від 8 квітня 2014 р. № 1186-VII «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо адаптації правового статусу засудженого до європейських стандартів».

⁴ Єдиний вид кореспонденції, яка не переглядалась навіть і у радянські часи, – це кореспонденція, адресована прокурору (ст. 44 ВТК УРСР).

⁵ Кореспонденція, адресована захиснику, не переглядається після прийняття Закону України від 21 січня 2010 р. № 1829-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення права на листування осіб, які тримаються під вартою, та засуджених осіб» (Офіц. вісн. України. – 2010. – № 8. – Ст. 374).

⁶ Законом України від 8 квітня 2014 р. № 1186-VII «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо адаптації правового статусу засудженого до європейських стандартів» ч. 5 ст. 113 доповнена абзацом другим, згідно з яким засуджений має право передати кореспонденцію захиснику у кримінальному провадженні, що здійснює свої повноваження відповідно до КПК України, безпосередньо під час побачення з ним.

перелік на сьогодні є вичерпним і розширеному тлумаченню теж не підлягає.

Проте вищенаведені положення ст. 113 КВК України «хоча і здаються зрозумілими, – зазначає М. В. Романов, – все ж таки суперечать Конституції України»¹. З цим слід погодитися, адже дійсно ст. 31 Основного Закону гарантує кожному таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, а винятки можуть бути встановлені лише судом у випадках, передбачених законом, з метою запобігти злочинів чи з'ясувати істину під час розслідування кримінальної справи, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо. «Отже, Конституція не передбачає таких інститутів, які могли б вводити, так би мовити, автоматичне обмеження таємниці листування. Кожен його випадок має бути санкціонований судом у межах конкретної справи й оформлений відповідним рішенням суду», – продовжує М. В. Романов і як варіант вирішення протиріччя пропонує або усунути зі ст. 113 КВК України положення про перегляд кореспонденції засуджених до позбавлення волі або ж у Конституції України сформулювати положення про обмеження таємниці листування в такий спосіб, щоб перегляд листів засуджених не залишався поза законом².

На жаль, ця пропозиція, як і деякі інші, поки що залишаються тільки на папері. Зокрема, раніше вже висловлювалися міркування щодо включення до переліку органів, кореспонденція яких не підлягає перегляду, крім захисника та суду (які, нарешті, з'явилися у ст. 113) ще й вищестоящих органів управління установами виконання покарань та спостережних комісій, які здійснюють громадський контроль за дотриманням прав засуджених відповідно до ч. 2 ст. 25 КВК України³. Але, як

¹ Романов, М. В. Правове регулювання права засуджених на листування і звернення з пропозиціями, заявами і скаргами [Текст] / М. В. Романов // Проблеми законності : акад. зб. наук. пр. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. ун-т «ЮАУ», 2011. – Вип. 115. – С. 163.

² Там само. – С. 164.

³ Науково-практичний коментар Кримінально-виконавчого кодексу України [Текст] / А. П. Гель, О. Г. Колб, В. О. Корчинський та ін. ; за заг. ред. А. Х. Степанюка. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – С. 342; Засоби виправлення і ресоціалізації засуджених до позбавлення волі [Текст] : монографія / за заг. ред. А. Х. Степанюка. – Х. : Кроссрод, 2011. – С. 65, 66; Лисодед, О. В. Правові засади відносно засуджених до позбавлення волі із зовнішнім світом [Текст] / О. В. Лисодед // Проблеми законності : акад. зб. наук. пр. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. ун-т «ЮАУ», 2012. – Вип. 119. – С. 194.

вбачається, це не вигідно, у першу чергу, адміністрації установ виконання покарань та, мабуть, і самій ДПТС України, адже ще більша кількість недоліків, порушень, зловживань та інших негараздів, минаючи «пильне око наглядача», може стати відома широкій громадськості.

На сьогоднішній же день порядок перегляду письмових звернень та листів засуджених до позбавлення волі регулюється розділом XII Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань та Інструкцією з організації перегляду кореспонденції (листування) осіб, які тримаються в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах, затвердженою наказом Міністерства юстиції України від 2 липня 2013 р. № 1304/5¹. Відповідно до них:

а) для відправлення засудженими листів і звернень на території установ вивішуються поштові скриньки, які щоденно відкриваються уповноваженими на те посадовими особами, крім вихідних та святкових днів. Засуджені вкидають кореспонденцію в поштові скриньки в незапечатаному вигляді. Засуджені, які тримаються у камерах, передають листи для відправлення представникам адміністрації. Кореспонденцію, адресовану органам і особам, зазначеним у частинах 4 і 5 ст. 113 КВК України, засуджені особисто запечатують у конверти із зазначенням адресата. У разі відсутності у відправника конверта адміністрація установи виконання покарань забезпечує засудженого конвертом та поштовою маркою;

б) кореспонденція засуджених переглядається інспектором по контролю за виконанням режимних вимог, який у своїй роботі безпосередньо підпорядковується начальнику оперативного підрозділу установи виконання покарань. Інспектори працюють в окремих приміщеннях адміністративного будинку, доступ до яких інших осіб, за винятком начальника установи виконання покарань, першого заступника начальника установи виконання покарань, осіб, які виконують їх обов'язки, а також працівників оперативного підрозділу, забороняється. Уся кореспонденція, яку одержують або відправляють засуджені

¹ Інструкція з організації перегляду кореспонденції (листування) осіб, які тримаються в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах [Текст] : затв. наказом М-ва юстиції України від 2 лип. 2013 р. № 1304/5 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 52. – Ст. 1927.

обліковується інспектором в обліково-адресних картках, які заводяться на кожного засудженого;

в) уся вхідна (вихідна) кореспонденція, що підлягає перегляду, протягом трьох днів переглядається інспектором і вручається (надсилається) адресатам. Листи, що містять відомості про смерть близьких або інші термінові повідомлення щодо особистих інтересів засуджених, негайно передаються психологу установи під підпис з приміткою «лист психотравмуючого змісту» для невідкладного ознайомлення адресатів та надання їм психологічної допомоги. Кореспонденція, що надійшла засудженим від органів і осіб, зазначених у частинах 4 і 5 ст. 113 КВК України, вручається їм протягом доби у запечатаному вигляді (конверті) інспектором під особистий підпис у спеціальному журналі обліку кореспонденції осіб, які тримаються в установі виконання покарань. Проста кореспонденція вручається засудженим начальниками відділень соціально-психологічної служби (вихователями), старшими корпусного відділення, а рекомендовані листи, листи з оголошеною цінністю – теж інспектором під особистий підпис у журналі.

Направлені адресатам звернення з питань одержання посилок (передач), надання побачень, телефонних розмов, медичної допомоги, забезпечення речовим майном, а також інші звернення, які можуть бути вирішені по суті адміністрацією установ виконання покарань, розглядаються на місці, не чекаючи результатів їх розгляду організаціями або посадовими особами, яким вони адресовані. Звернення, адресовані до державних і громадських організацій та на ім'я посадових осіб, адміністрація установ в обов'язковому порядку супроводжує листами. До звернень з питань помилування, а також переведення до інших установ виконання покарань додаються довідки-характеристики на осіб, які їх подали. У разі повторного звернення зі скаргою адміністрація в супровідному листі повідомляє, який орган розглядав попередню скаргу заявника та наслідки її вирішення.

Щодо звернень, адресованих до державних органів, громадських організацій та на ім'я посадових осіб з питань, які не входять до їх повноважень, особі, що їх подала, рекомендується переадресувати звернення. Якщо засуджений наполягає на відправленні звернення до визначеного органу, то воно направляється адресату;

г) листи, виконані тайнописом, шифром або із застосуванням інших умовностей, написані нерозбірливим почерком, а також відомості, що не підлягають розголошенню, адресату не надсилаються, засудженим не вручаються, а вилучаються. За кожним фактом вилучення кореспонденції складається акт про вилучення листа, а факт вилучення кореспонденції засудженому повідомляється під особистий підпис із зазначенням мотивованих підстав.

Гроші, цінності та інші речі, які заборонені для використання в установах виконання покарань, що виявлені в кореспонденції засуджених, вилучаються. Про вилучення грошей посадова особа установи виконання покарань складає протокол, який направляється до суду для прийняття рішення щодо передачі їх у дохід держави. У разі винесення судом рішення про відмову у передачі вилучених грошей та цінних речей у дохід держави гроші, вилучені з кореспонденції засуджених, зараховуються на їх особовий рахунок, а цінні речі здаються на зберігання до їх звільнення.

Виявлені в поштових відправленнях, що надійшли на ім'я засуджених їх особисті документи (паспорти, трудові книжки, свідоцтва про народження та шлюб, дипломи, атестати про закінчення закладів освіти тощо) підлягають вилученню. За кожним фактом вилучення таких документів складається акт про вилучення документа, з яким засуджений ознайомлюється під особистий підпис. Ці документи та інші речі, які були здані на зберігання, видаються засудженому при звільненні під розпис з обов'язковим особистим записом про те, що він не має (має) претензій (претензії) до адміністрації установи виконання покарань;

г) відшкодування витрат за пересилання звернень проводиться з коштів, які є на особистих рахунках засуджених. Звернення засуджених неповнолітніх, інвалідів першої та другої груп, жінок з вагітністю понад чотири місяці, непрацюючих жінок, які мають дітей у будинках дитини при виправних колоніях, непрацюючих чоловіків віком понад 60 років і жінок – понад 55 років (якщо вони не одержують пенсії), а також осіб, звільнених від роботи через хворобу, у тому числі хворих на активну форму туберкульозу, пересилаються за рахунок коштів, передбачених кошторисом на утримання установ виконання покарань;

д) кореспонденція засуджених отримується та відправляється в приміщенні найближчого поштового відділення уповноваженим представником установи виконання покарань. Вона підлягає поверненню у поштове відділення на підставі письмової відмови адресата, а у разі смерті адресата (одержувача) або неможливості вручення через відсутність адресата (одержувача) – з позначкою «адресат вибув, підлягає поверненню відправнику» за підписом інспектора.

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про звернення громадян» та Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 348¹, Міністерством юстиції України також затверджений і Порядок розгляду звернень громадян у Державній кримінально-виконавчій службі України². Згідно з розділом IV цього Порядку письмові та усні звернення громадян мають систематично, але не рідше одного разу на квартал, узагальнюватися й аналізуватися з метою своєчасного виявлення причин, що призводять до порушення прав та інтересів громадян, вивчення громадської думки, вдосконалення роботи органів (установ) за цим напрямом діяльності та життя своєчасних заходів реагування на виявлені порушення актів законодавства, що регламентують роботу із зверненнями громадян, а за результатами узагальнення й аналізу розгляду звернень громадян складається звіт про стан організації роботи зі зверненнями громадян та готується аналітична інформація.

Так, за Аналітичною інформацією про стан організації роботи із зверненнями громадян, що надійшли до Державної пенітенціарної

¹ Інструкція з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації [Текст] : затв. постановою Каб. Міністрів України від 14 квіт. 1997 р. № 348 // Офіц. вісн. України. – 1997. – № 16. – С. 85.

² Порядок розгляду звернень громадян у Державній кримінально-виконавчій службі України [Текст] : затв. наказом М-ва юстиції України від 23 лип. 2013 р. № 1475/5 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 59. – Ст. 2129.

служби України у 2013 році¹, на адресу ДПтС України надійшло 6 080 звернень від 7 024 громадян (з урахуванням колективних звернень), що на 548 звернень (або на 8,3%) менше, ніж у 2012 р. (6 628). У розрахунку на 1000 засуджених це становить 48 звернень, що більше, ніж у 2012 р. на три звернення (2012 р. – 45 звернень на 1000 засуджених).

Ще 1384 звернення надійшло до ДПтС України за належністю з органів державної влади, а саме з Адміністрації Президента України – 402 звернення; з Генеральної Прокуратури України – 336; із Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини – 190; з Верховної Ради України – 106; з Кабінету Міністрів України – 70; з міністерств та відомств – 279.

Найчастіше на адресу ДПтС України звертались засуджені, особи, узяті під варту, та їх родичі. Їх переважно цікавили питання щодо умов тримання засуджених та ув'язнених в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах (4 074 звернення; 79,2% звернень цієї категорії заявників), у тому числі: 1 506 звернень з питань щодо переведення засуджених з однієї виправної колонії до іншої того самого рівня безпеки або у зв'язку із зміною умов тримання; 875 звернень з питань щодо направлення засуджених із слідчих ізоляторів до конкретного регіону або установи; 505 звернень з питань щодо незадовільного медичного обслуговування засуджених та осіб, узятих під варту, та направлення їх до лікарень при установах виконання покарань; 346 звернень з питань щодо умовно-дострокового звільнення засуджених; 227 звернень з питань щодо порушення прав засуджених та осіб, узятих під варту; 94 звернення з питань щодо неналежних умов тримання. Цією категорією осіб у тому числі було порушено 416 питань (8,1%) щодо неправомірних дій персоналу органів і установ ДПтС України.

У 2013 р. до ДПтС України було надіслано 549 скарг (9,0 % від загальної кількості звернень), з них 421 скаргу надіслано засудженими, особами, узятими під варту, та їх родичами. 71 скарга стосувалась не-

¹ Аналітична інформація про стан організації роботи із зверненнями громадян, що надійшли до Державної пенітенціарної служби України у 2013 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/printable_article/710744?jsessionid=FD9A77BD600B895A3A596A463A48BF. – Заголовок з екрана.

задовільного медичного обслуговування, 64 – порушень прав засуджених та осіб, узятих під варту, 37 – неналежного ставлення до засуджених та осіб, узятих під варту.

Питома вага колективних звернень у 2013 р. становила 1,9% (113 звернень). 81 колективне звернення було надіслане засудженими, особами, узятими під варту, та їх родичами, 15 звернень – персоналом та пенсіонерами органів і установ ДПтС України. У 23 колективних зверненнях громадяни просили про переведення засуджених до інших установ виконання покарань, у 19 зверненнях – про направлення засуджених із слідчих ізоляторів до конкретних регіонів або установ. 13 колективних звернень стосувалися виявлення фактів корупції.

Частка повторних звернень від загальної кількості звернень громадян склала 6,1% (373 звернення). Більшість повторних звернень були надіслані засудженими, особами, узятими під варту, та їх родичами також з приводу переведення засуджених до інших установ виконання покарань або направлення засуджених із слідчих ізоляторів до конкретних установ або регіонів (143 повторних звернення). 54 повторних звернення стосувалися неналежного медичного обслуговування засуджених та осіб, узятих під варту, направлення їх до лікарень при установах та звільнення засуджених у зв'язку із захворюванням. 21 повторне звернення стосувалося неправомірних дій персоналу органів і установ ДПтС України, 17 повторних звернень – умовно-дострокового звільнення засуджених.

Як зазначається в інформації, усі звернення доповідались керівництву ДПтС України. 3 881 звернення було розглянуто безпосередньо в апараті ДПтС України, а 2008 звернень були направлені на розгляд до територіальних органів ДПтС України. Для перевірки інформації, викладеної у зверненнях громадян, у 20 випадках працівники ДПтС України виїжджали на місце події. 240 звернень громадян (3,9%) були вирішені позитивно, у 130 випадках (2,1%) заявникам було відмовлено в задоволенні їх клопотання. У відповідь на 4 766 звернень (78,4%) заявникам було надано роз'яснення або необхідну інформацію.

Крім вказаних вище звернень до центрального апарату ДПтС України, ще 67 708 звернень громадян у 2013 р. надійшло до органів, установ виконання покарань, слідчих ізоляторів та навчальних закладів, що належать до сфери управління ДПтС України.

Протягом першого півріччя 2014 р. до ДПтС України надійшло 5140 звернень громадян, при цьому (з урахуванням колективних звернень) звернулося понад 6192 громадян, що майже ніж у 2 рази більше ніж за аналогічний період 2013 р. У середньому на 1 тис. засуджених та осіб, узятих під варту, це становить 48 звернень, що у 2 рази більше, ніж за аналогічний період 2013 р. Збільшення кількості звернень громадян за даними ДПтС України спричинено питаннями щодо виконання Закону України «Про амністію у 2014 році» та Закону України «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо адаптації правового статусу засудженого до європейських стандартів»¹.

Ось така офіційна статистика. Про неофіційну статистику або кількість звернень, і особливо скарг, які не дійшли до адресатів з різних причин (не прийняті, відхилені, вилучені, незареєстровані і т. ін.), процедура прийняття чи розгляду яких порушена або які залишились без реагування взагалі чи належного реагування, можливо лише здогадуватися, адже нарікань з приводу порушень права на звернення та листування засуджених до позбавлення волі досить багато.

Наприклад, правозахисники у 2011 р. зазначили, що «навіть у форматі діючого законодавства правові нормативи не забезпечують особам, взятим під варту та засудженим, реалізацію права на безперешкодне відправлення кореспонденції, особливо в тих випадках, коли йдеться про оскарження дій або бездіяльності адміністрації СІЗО і виправних закладів, а також оскарження законності накладення дисциплінарних стягнень. Порядок відправлення кореспонденції здійснюється таким чином: якщо особа перебуває в камері СІЗО або виправного закладу, відправка кореспонденції відбувається шляхом вручення кореспонденції ув'язненим черговому установи, в якій особа перебуває. Якщо особа має статус засудженого і відбуває покарання в СІЗО або закладі системи виконання покарань, кореспонденцію вона відправляє шляхом вкидання в поштову скриньку, яка має щоденно перевірятися адміністрацією установи. Також у журналі реєстрації вихідної кореспонден-

¹ Інформація про стан організації роботи із зверненнями громадян, що надійшли до ДПтС України у першому півріччі 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/printable_article/741327.jsessionid=D5CEB7DE498AB7A2B65A44F2430B58F9. – Заголовок з екрана.

ції зазначається дата відправлення і номер реєстрації листа, якщо йдеться про офіційну переписку. Але і у випадках, коли йдеться про вручення кореспонденції черговому, і в тих випадках, коли засуджені відправляють кореспонденцію шляхом вкидання в поштову скриньку, повністю відсутня можливість відслідкувати як сам факт відправлення кореспонденції, так і дотримання адміністрацією закладу термінів відправки, а тим більше той факт, що кореспонденція була відправлена без перегляду. Тому саме адміністрація установи визначає, чи варто переглянути той або інший лист і в які терміни його варто відправити, а також чи варто відправити взагалі. Крім того, відсутність обліку вихідної кореспонденції із зазначенням дати і номера, за яким вона була зареєстрована і прийнята від ув'язненого представником адміністрації закладу, створює умови, за якими неможливо дослідити умови відправлення¹. У 2013 р. те саме: «Якщо ув'язнений перебуває в камері СІЗО, або в іншому закладі ДПтС, він вручає свою кореспонденцію безпосередньо персоналу установи. Якщо особа перебуває в дільниці ресоціалізації або реабілітаційному закладі ДПтС, то має можливість вкинути кореспонденцію в спеціальну скриньку. І в той, і в інший спосіб ув'язнений не може довести як факт відправки кореспонденції, так і дату»². А для того, щоб відправлена кореспонденція не переглядалась, виявляється, що іноді потрібно навіть рішення суду. Так, Житомирський окружний адміністративний суд у справі № 0670/1885/12 за позовом Панича П. О. до Бердичівської виправної колонії № 70 Державної пенітенціарної служби України у Житомирській області про визнання неправомірною відмову у відправленні листів у заклеєному (закритому) вигляді своєю постановою від 18 квітня 2012 р. визнав неправомірними дії адміністрації колонії щодо відмови у відправці кореспонденції Панича П. О. адвокату Левицькому О. В. у закритому (заклеєному) вигляді і зобов'язав таку відправку кореспонденції здійснювати без її перегляду, у закритому (заклеєному) вигляді. Коменту-

¹ Права людини в Україні 2011. Доповіді правозахисних організацій. Права в'язнів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1332336564>. – Заголовок з екрана.

² Права людини в Україні 2013. Доповіді правозахисних організацій. Права в'язнів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1398062996>. – Заголовок з екрана.

ючи це рішення, А. Діденко зазначив: «У будь-якому разі хочеться вірити, що адміністрація Бердичівської ВК № 70 буде неухильно виконувати вищезгадане рішення Житомирського адміністративного суду, поширивши його приписи на весь контингент засуджених, а не обмежиться лише зобов'язанням “здійснювати відправку кореспонденції засудженого Панича Павла, адресовану адвокату Левицькому Олегу, без її перегляду, у закритому (заклеєному) вигляді”...»¹. І це при тому, що з 2010 р. законом заборонено перегляд кореспонденції, що адресована захиснику.

У зв'язку з цим виникають сумніви щодо можливості належної реалізації нової гарантії права засуджених на звернення, у тому числі і засуджених до позбавлення волі, що закріплена у ст. 8 КВК України Законом України від 8 квітня 2014 р. № 1186-VII, стосовно подання відповідних звернень у двох примірниках, один з яких з відміткою про отримання повинен залишатися у засудженого.

Таким чином, на сьогоднішній день право засуджених до позбавлення волі на звернення та листування навіть з обмеженнями, встановленими кримінально-виконавчим законодавством, у повному обсязі в установах виконання покарань не гарантується.

¹ Діденко, А. Право засуджених на кореспонденцію. Чи гарантоване воно в Україні? [Електронний ресурс] / А. Діденко. – Режим доступу: <http://hr-lawyers.org/index.php?id=1339751562>. – Заголовок з екрана.