Форми реагування спостережними комісіями на виявлені порушення дотримання прав засуджених

підготовлено членом спостережної комісії при ОДА Ципляк Валентиною Володимирівною - виконавчим директором Миколаївської обласної громадської організації „Незалежна соціальна адвокація та правозахист” **(0512) 37 05 49.**

Спостережні комісії – це орган, який зобов'язаний здійснювати громадський контроль за дотриманням прав і свобод засуджених під час відбування ними покарання. Покладання подібних функцій на спостережні комісії аж ніяк не означає, що вони повинні підмінювати собою діяльність правозахисних організацій і адвокатських об'єднань. Однак, вони не повинні залишати без реагування будь-яке порушення прав засуджених, використовуючи для їхнього відновлення всі передбачені законом засоби, у тому числі і можливість оскарження дій адміністрації органів і установ виконання покарань, якщо інші заходи (наприклад, обговорення проблеми, заслуховування на засіданні комісії посадової особи тощо) не принесли бажаного результату.

Положення про спостережні комісії не дає їм можливості вільного втручання у випадки порушення прав. Однак це зовсім не означає, що комісії не мають ніяких важелів впливу на адміністрацію або інші органи.

Чинне законодавство дає можливість спостережним комісіям застосувати одну з таких форм реагування:

1. Направити відповідний запит до адміністрації установи виконання покарань із пропозицією припинити порушення;

2. Направити інформацію про виявлені порушення у вищий орган управління установою виконання покарань як регіонального, так і всеукраїнського рівня;

3. Звернутися до прокуратури;

4. Оскаржити незаконні дії в суді.

Крім того, комісія може використовувати свої узгоджувальні повноваження для впливу на адміністрацію. І що більш важливо – комісія завжди має можливість розв'язувати проблеми переговорами з адміністрацією, користуючись своїм офіційним статусом.

Для того, щоб належним чином здійснювати громадський контроль, спостережні комісії, насамперед, зобов'язані знати діюче національне і міжнародне законодавство. Будь-яка діяльність може здійснюватися тільки на підставі закону. Ця вимога поширюється і на органи (установи) виконання покарань.

В Конституції України записано: «Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України; засуджений користується всіма правами людини і громадянина, за винятком обмежень, визначених законом і

установлених вироком суду». А це означає, що обмеження прав і свобод засуджених, які відбувають покарання, можуть виходити тільки з вироку суду і вимог кримінально-виконавчого законодавства.

Закони й інші нормативно-правові акти, що визначають права й обов'язки громадян, повинні бути доведені до відома населення в порядку, встановленому законом. Якщо такі акти не опубліковані, – вони є недійсними.

Якщо в діючі закони з часом вносяться зміни, вони також обов'язково повинні бути опубліковані. В даний час закони і всі зміни в них публікуються в газетах «Урядовий кур'єр» і «Голос України». Також офіційним виданням є «Офіційний вісник України» і «Відомості Верховної Ради України». Відомчі нормативно-правові акти в більшості випадків підлягають опублікуванню в збірнику «Офіційний вісник України». До речі, закони й інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують чи скасовують відповідальність осіб.

Усі законодавчі акти по кримінально-виконавчому законодавству повинні бути в кожній установі пенітенціарної системи. Адміністрація установи зобов'язана знайомити засуджених з їхніми правами й обов'язками вже при їхньому прийомі. Однак, як показує практика, засуджені (так само як і члени спостережних комісій) найчастіше своїх прав не знають, що призводить до необґрунтованих конфліктів з адміністрацією і тривалому листуванню з різними інстанціями, що заздалегідь «приречені на провал». Щоб захищати права, їх необхідно знати. І в першу чергу ті, котрі гарантовані основним законом, що регламентує порядок виконання і відбування покарання – Кримінально-виконавчим кодексом України (далі – КВК України).

Напрямок запитів адміністрації установи виконання покарань.

Безумовно, будь-яка інформація, отримана спостережними комісіями про ті або інші порушення прав засуджених, має потребу в перевірці. Саме тому рекомендується спочатку дати можливість адміністрації установи виконання покарань самостійно усунути виявлені порушення або висловити свою думку з цього приводу.

Але цілком покладатися на офіційну інформацію за підсумками перевірок, а тим більше – на добру волю адміністрації не можна. Тому, обов'язковими повинні бути власні перевірки фактів порушень або повторний огляд офіційних повідомлень.

На жаль, не всі питання відбування покарання, гарантій прав засуджених і персоналу регламентовані лише нормами законодавства. Наприклад, немає в офіційному законодавстві норми, що дозволяє звільняти засудженого у зв'язку із заміною невідбутої частини покарання на виправні роботи тільки у випадку наявності довідки про працевлаштування. Однак, як правило, адміністрація УВП без такого документа не буде розглядати дане питання, а тим більше, вирішувати його позитивно.

А це означає, що в кримінально-виконавчій системі для цих випадків є свої нормативні акти (у зазначеному випадку – це рішення Апеляційної комісії Департаменту, створеної при ньому, № 1 і № 4 від 2004 року).

Коли спостережні комісії не згодні з діями адміністрації УВП, що, на їхню думку, порушують права засуджених, і планують їх оскаржити, вони повинні бути готові одержати відповідь, що і ці дії передбачені черговим відомчим наказом, інструкцією або рішенням.

До останнього часу, ознайомитися з даними актами не могли ні засуджені, ні члени спостережних комісій, ні, тим більше, громадяни і представники громадських організацій. Видавалися вони для службового користування, опублікуванню і поширенню не підлягали. І хоча зараз більшість таких документів офіційно публікуються або проходять реєстрацію в Міністерстві юстиції України і розміщуються на відповідних сайтах в Інтернеті, ще є виключення, не відомі широкому колу громадян. Серед цих нормативних документів є чимало таких, котрі, на наш погляд, містять додаткові правові обмеження, не передбачені законом.

Але навіть передбачені відомчими нормативно-правовими актами, вони не перестають бути порушеннями. Члени комісії повинні знати, що ці порушення виходять не від адміністрації УВП, оскільки вона виконує і зобов'язана виконувати спущені зверху накази, інструкції, розпорядження тощо. Звернення, в першу чергу, до адміністрації УВП дозволить не тільки відповісти на запитання: як же захистити права засуджених у даному випадку, але і дозволить визначитися з тим, через який орган найбільш доцільно вирішувати виниклу проблему: вищестояще керівництво, прокуратуру або суд.

Обмеженість доступу до деяких документів вже сама по собі суперечить статті 57 Конституції України і може послужити підставою для звернення до суду або прокуратури. Не слід забувати, при цьому, положення статей 63, 64 Конституції України, згідно яких засуджений користується всіма правами людини і громадянина, за винятком обмежень, визначених законом і встановлених вироком суду; конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Причому, при посиланні на конституційні положення, краще використовувати право на звернення в суд, оскільки прокуратура, як правило, неохоче визнає подібні дії незаконними.

Крім того, відповідно до Положення про спостережні комісії, вони мають право одержувати від громадських організацій, органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, органів і установ виконання покарань, підприємств і організацій незалежно від форм власності інформацію і документи, необхідні для виконання покладених на них функцій. Тобто, відмовлення в наданні інформації – пряме порушення постанови Кабінету Міністрів України і може бути оскаржене в суді як порушення права спостережної комісії.

Законом України «Про інформацію» передбачається можливість одержання будь-якої інформації, що не є інформацією з обмеженим доступом.

На практиці мають місце випадки, коли відмовлення в наданні необхідної інформації обумовлене не лише небажанням надати документ, а і взагалі його відсутністю. Деякі дії адміністрації, встановлені не документом, а усними вказівками чи просто сформованою практикою, звичкою.

Наприклад, дуже часто колонії здійснюють примусове лікування від алкоголізму і наркоманії, призначене вироком суду на підставі ст. 96 КК України. Таке лікування виконувалося протягом дуже багатьох років і всі до цього звикли. Більш того, якщо засуджений не пройшов такого лікування, звичайно до нього не застосовують умовно-дострокове звільнення і заміну невідбутої частини покарання більш м'яким. Хоча слід зазначити, що подібна вимога містилася тільки у Виправно-трудовому кодексі України, що утратив силу, а у чинному законодавстві подібне положення відсутнє.

Таким чином, від проходження курсу лікування в даний час, деякою мірою залежить і правове положення засуджених, а виходить, воно впливає на реалізацію ними своїх прав.

Але тут має місце пряме порушення. По-перше, суд не має права, як роз'яснюється в постанові Пленуму Верховного Суду України від 03.06.2005 року № 7 «Про практику застосування судами примусових заходів медичного характеру і примусового лікування», на підставі ст. 96 КК України, призначати примусово лікуватись від алкоголізму і наркоманії. По-друге, адміністрація УВП, хоча і зобов'язана виконувати рішення суду, але тільки винесені у встановленому законом порядку. Тобто, виконуючи примусове лікування зазначеного виду, адміністрація фактично виконує свідомо незаконне рішення суду. А тим більше, обмеження засуджених у застосуванні передбачених законом заохочувальних мір на підставі призначеного лікування, є грубим порушенням їхніх прав.

Також закон дозволяє направляти засуджених для відбування покарання не в ту область, де вони вчинили злочин, або проживали до засудження, а в іншу місцевість тільки як виключення (ст. 93 Кримінально-виконавчого кодексу України). І це розумно, оскільки дає можливість найбільше ефективно вирішувати питання з наступною адаптацією. Але, як показує практика, існує категорія засуджених, яка (за будь–яких обставин) не залишається відбувати покарання за місцем проживання або вироку суду. В основному, це засуджені за навмисне вбивство при обтяжуючих обставинах. У жодному нормативному документі, навіть відомчому, подібне обмеження не встановлене. Але Державний департамент України з питань виконання покарань (далі – Департамент) розподіляє таких засуджених для відбування покарання винятково за своїми розпорядженнями і, при цьому, чомусь, ніколи за місцем проживання або здійснення злочину. І такі випадки зовсім не одиничні. Це і є ті виключення, про які говориться в законі. Причини такого розподілу немає рації розглядати, але вони досить серйозні.

Якщо спостережна комісія зажадає документ, що встановлює подібний порядок, вона ніколи його не отримає через його відсутність. Прокуратура в подібних випадках, ймовірно, теж обмежиться відповіддю, що це питання напряму вирішується Департаментом. Зрештою, можна буде звернутися до суду.

Варто мати на увазі, що, незалежно від відповіді адміністрації УВП, що може відмовити ознайомитися з документами, спостережні комісії не позбавляються права оскаржити здійснення адміністрацією дій, що, на думку комісії, порушують права засудженого або персоналу.

Існують визначені терміни оскарження адміністративних дій, але вони встановлені тільки для подачі скарги в судові інстанції. Звернення до вищестоящого керівництва й у прокуратуру яким-небудь відрізком часу не обмежено.

При підготовці запиту до адміністрації УВП членам спостережної комісії варто детально розібратися в законодавчому врегулюванні питання, що викликає суперечки. Якщо мова йде про можливе неправомірне накладення стягнення – необхідно зібрати інформацію, що підтверджує даний факт, не обмежуючись лише поясненнями засудженого. Необхідно ознайомитися із матеріалами особистої справи (члени спостережної комісії мають на це повне право), вивчити медичну документацію, висновки психолога, програму індивідуально-виховної роботи, а також, опитати як інших засуджених, так і самих співробітників. Хоча не всі з них погодяться письмово підтвердити сказане, але все ж таки отримана інформація допоможе зорієнтуватися, яку інформацію необхідно ще одержати додатково. Іноді справа не терпить зволікань, тому перевірку необхідно проводити терміново, з виїздом на місце.

Приклад запиту спостережної комісії до адміністрації УВП наведено у додатку № 1

Одночасно спостережні комісії зобов'язані мати на увазі, що деякі питання адміністрація УВП може вирішити тільки за їхньої участі. Якщо, на думку комісії, стягнення відносно засудженого накладені незаконно, вона має право *не підписувати* (не погоджувати) представлення, наприклад, на зміну умов тримання як у межах однієї установи, так і шляхом переведення до установи іншого виду.

Напрямок інформації (запиту) про виявлені порушення у вищий орган управління установою виконання покарань як регіонального, так і всеукраїнського рівня

Якщо відповідь адміністрації установи не задовольнила вирішення питань стосовно зазначених у запиті спостережної комісії проблем (неважливо, з якої саме причини), вона має право звернутися у вищий орган, що здійснює відомчий контроль над діяльністю адміністрації УВП. Відповідно до статті 23 Кримінально-виконавчого кодексу України, за діяльністю органів і установ виконання покарань здійснюється відомчий

контроль вищими органами управління і посадовими особами Державного департаменту України з питань виконання покарань.

Єдину державну політику в сфері виконання карних покарань, напрямок, координацію і контроль за діяльністю всієї державної кримінально-виконавчої служби України, відповідно до статті 7 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», здійснює Центральний орган виконавчої влади з питань виконання покарань - Державний департамент України з питань виконання покарань, розміщений *за адресою: м. Київ, вул. Мельникова, 81.*

Територіальні органи управління здійснюють керівництво оперативно-службовою і фінансово-господарською діяльністю підлеглих їм органів і установ виконання покарань (ст. 9 зазначеного Закону).

Керівництво Державною кримінально-виконавчою службою України і діяльністю центрального органу виконавчої влади з питань виконання покарань здійснює керівник центрального органу виконавчої влади, що несе персональну відповідальність за виконання завдань кримінально-виконавчої служби.

Таким чином, звернення повинне адресуватися голові Державної пенітенціарної служби України.

Необхідно пам'ятати, що деякими відомчими нормативно-правовими актами встановлений особливий порядок, відповідно до якого перед зверненням до вищого органу республіканського значення необхідно вирішувати питання на регіональному рівні. Наприклад, Інструкція про порядок направлення, розподілу і переведення осіб, засуджених до позбавлення волі, затверджена наказом Департаменту № 261 від 16 грудня 2003 року, встановлює наступну процедуру оскарження рішення Регіональної комісії з питань визначення виду колонії: а) подача скарги в Апеляційну комісію Департаменту; б) подача скарги начальнику Регіонального управління Департаменту (за його вказівкою питання може бути винесене на повторний розгляд Регіональною комісією). У свою чергу, скарги на рішення Апеляційної комісії можуть бути подані Голові Департаменту.

Але подібне передбачено лише відомчими актами. Діюче ж законодавство не зобов'язує до дотримання подібних ускладнених процедур. Тобто, спостережні комісії мають право звернутися прямо в республіканський вищий орган або до його конкретної посадової особи тоді, коли вони самі цього побажають. Разом з тим, доцільно починати вирішення спірних питань з територіального управління Департаменту. Крім того, при зверненні в різні інстанції необхідно дотримуватися визначеного порядку. Даремно писати в Генеральну Прокуратуру, а тим більше в Європейський і Міжнародний Суди, поки не будуть пройдені всі ступені, і по кожному зверненню не будуть дані відповіді. Інакше всі звернення будуть повернуті на вихідну позицію.

У Департамент рекомендується звертатися і тоді, коли дії адміністрації установи не містять у собі прямого порушення діючого законодавства або коли спостережну комісію не влаштовує повнота відповіді, а домогтися її усунення не вдалося. В деяких випадках факти порушень підтверджуються. Тим більше, у разі потреби, при внесенні якихось незначних коректив у діяльність установи, цілком можна розраховувати на підтримку Департаменту.

Необхідно також мати на увазі, що розгляд звернень в Департаменті займає дуже тривалий час: запитуються з місць необхідні матеріали, проводиться службове розслідування (або його проведення доручається регіональному управлінню). Тому відповідь, як правило, спостережна комісія одержує не раніше, ніж через місяць (оскільки для розгляду звернень спостережної комісії особливого порядку не встановлено, воно буде розглядатися як у Департаменті, так і в управлінні, протягом 30 днів).

При складанні запиту рекомендується чітко викладати факти, вказуючи при цьому на порушення закону і що відбулося в результаті цих порушень, а також те, чим закінчилися звернення до адміністрації. Чим більш обґрунтоване звернення – тим складніше відповісти на нього простою відпискою. Також важливо докладно, по пунктах, визначити список вимог і побажань. Доцільно вказувати, що звернення здійснюється спостережною комісією в порядку громадського контролю за дотриманням прав і свобод засуджених, інакше у відповідної посадової особи може з'явитися бажання затягти листування, посилаючись на відсутність у спостережної комісії повноважень з'ясовувати ті або інші обставини і дані.

Адреси регіональних управлінь Департаменту по всій території України представлені в додатку № 2 до даного розділу.

Зразок звернення спостережної комісії в регіональне управління або Департамент наведено в додатку № 3

Звернення до прокуратури

Прокуратура – основний орган, на який покладається нагляд за дотриманням законів при виконанні кримінальних покарань в органах і установах виконання покарань. При цьому стаття 22 Кримінально-виконавчого кодексу України встановлює, що зазначені суб'єкти зобов'язані виконувати постанови і вказівки прокурора по дотриманню порядку виконання покарання, встановленого кримінально-виконавчим законодавством.

При здійсненні прокурорського нагляду за дотриманням і застосуванням законів прокурор має досить широкі права.

При виявленні порушень закону прокурор або його заступник, у межах своєї компетенції, мають право: 1) опротестовувати акти Прем'єр-міністра України, Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств і інших центральних органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевих Рад, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, а також рішення і дії посадових осіб; 2) вносити представлення чи

протест на рішення місцевих Рад у залежності від характеру порушень; 3) порушувати у встановленому законом порядку кримінальну справу, дисциплінарне виробництво чи виробництво про адміністративне правопорушення, передавати матеріали на розгляд громадських організацій; 4) давати розпорядження про усунення очевидних порушень закону; 5) вносити представлення в державні органи, громадські організації і посадовим особам про усунення порушень закону й умов, що їм сприяли; 6) звертатися в суд із заявами про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також підприємств і інших юридичних осіб.

Саме тому роль прокуратури при оскарженні рішень адміністрації УВП досить важлива. Закон надає їй повноваження приймати досить велике число актів прокурорського реагування, залежно від виявленого порушення, у тому числі і для негайного їхнього припинення.

Протест на акт, що суперечить закону, вноситься прокурором, його заступником в орган, що його видав, чи у вищий орган. У такому ж порядку вноситься протест на незаконні рішення чи дії посадової особи. У протесті прокурор порушує питання про скасування акту чи приведення його у відповідність із законом, а також припинення незаконної дії посадової особи, поновлення порушеного права.

Протест прокурора зупиняє дію опротестованого акту і підлягає обов'язковому розгляду відповідним органом чи посадовою особою в десятиденний термін після його надходження. У випадку відхилення протесту або ухилення від його розгляду прокурор може звернутися із заявою в суд про визнання акту незаконним.

Письмове розпорядження про усунення порушень закону вноситься прокурором або його заступником тому органу чи посадовій особі, що допустили порушення або вищестоящому в порядку підпорядкованості органу чи посадовій особі, які правомочні усунути порушення. Письмове розпорядження вноситься у випадках, коли порушення закону має очевидний характер і може завдати шкоди інтересам держави, підприємства, установі, організації, а також громадянам, якщо не буде негайно усунуте. Розпорядження підлягає негайному виконанню, про що повідомляється прокурору.

Представлення з вимогами усунення порушень закону, причин цих порушень і умов, що їм сприяли, вноситься прокурором, його заступником у державний орган, громадську організацію чи посадовій особі, наділеними повноваженнями усунути порушення закону і підлягає негайному розгляду.

У випадку порушення закону посадовою особою чи громадянином прокурор, його заступник, у залежності від характеру порушення закону, виносить мотивовану постанову про дисциплінарне виробництво, порушення адміністративного виробництва чи про порушення кримінальної справи у відношенні цих осіб. Постанова підлягає розгляду повноважною посадовою особою чи відповідним органом у десятиденний термін після надходження.

Предметом нагляду є дотримання законності під час перебування осіб у виправній і іншій установах, що виконує покарання, дотримання встановленого кримінально-виконавчим законодавством порядку й умов тримання або відбування покарання особами в цих установах, їхніх прав і виконання ними своїх обов'язків. Тобто нагляд за дотриманням законів, що особливо стосуються прав і свобод засуджених, є одним із основних обов'язків прокурора, а акти прокурорського реагування, що виносяться ним, певною мірою можуть забезпечити поновлення порушеного права в найбільш короткий термін.

Основною особливістю прокурорського нагляду є те, що він здійснюється за дотриманням закону. Тому при зверненні в даний орган, необхідно чітко вказати, яка саме норма порушена. Прокурор не буде розбиратися в оцінці особистості засудженого, котра дана, наприклад, психологом установи або начальником відділення. Його втручання можливе лише в тому випадку, коли порушений порядок дачі оцінки або терміни написання характеристики.

Звертаючись до прокурора, спостережній комісії варто чітко викладати факти, підкріплюючи їх наявними доказами. Лист повинний бути написаний чітко, конкретно, без зайвих міркувань (зразок даний у додатку № 4). До речі, при написанні звернення в прокуратуру можна посилатися і на показання джерела, що забажало залишитися анонімним, оскільки прокуратура також може опитати зазначених осіб, не повідомляючи про це адміністрацію установи. Прокурор також має право зажадати ті документи, що не вдалося одержати спостережній комісії самостійно, тому в інформаційному повідомленні доцільно також указати, які матеріали необхідно одержати при розгляді питання.

Якщо звернення буде стосуватися тих дій адміністрації, що випливають з чергового відомчого нормативного акта, то і прокурор, що наглядає, у своїй відповіді, пошлеться на цей документ. Більшість вказівок і наказів Департаменту узгоджуються з Генеральною Прокуратурою, а вихідні від інших інстанцій (регіональних) — з відповідними прокуратурами. Тому після відмови прокурора безглуздо писати у вищестоящі прокуратури, а також у всілякі Комісії, Комітети, Асоціації, як це звичайно роблять засуджені, єдиний правильний вихід — це звернення в суд з позовом на дії (бездіяльність) адміністрації і з коротким викладом прокурорської відповіді, а ще краще – додатком його копії.

Оскарження незаконних дій адміністрації в суді

Якщо всі відомчі інстанції пройдені безрезультатно, залишається можливість оскаржити дії посадової особи в суді. Суд – крайня міра. Але в деяких випадках, особливо – для припинення масштабних порушень, незамінна.

Відповідно до Положення про спостережні комісії, комісія, хоча і має печатку, юридичною особою не є. У даному випадку ми маємо справу з явною законодавчою невідповідністю: комісія, покликана забезпечувати

громадський контроль, не володіє для цього необхідним незалежним статусом і не є суб'єктом права.

Проте комісія сформована адміністрацією, і фактично є хоча і суспільним, але органом адміністрації. При цьому представляти інтереси спостережної комісії може і повинний голова адміністрації. Виходячи з цього, позов повинний бути поданий або головою адміністрації, або (якщо є таке право) заступником голови (як правило, голови комісії), або за дорученням від голови адміністрації. Такий позов подається з приводу **порушень прав самої комісії** (у рамках її повноважень).

Отже, припустимо, що спостережній комісії довелося звернутися в районний суд з позовом на відмовлення адміністрації надати доступ до інформації, що стосується умов тримання засуджених. Суд, відповідно до вимог закону, зобов'язаний розглянути позов заявника і поставити за обов'язок адміністрації надати можливість для ознайомлення з нормативними документами.

Подача позовної заяви здійснюється в порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України. При цьому, згідно п. 5 Заключних і перехідних положень до зазначеного Кодексу, до початку діяльності окружних і апеляційних адміністративних судів підсудні їм справи розглядають в першій і апеляційній інстанціях відповідні місцеві й апеляційні суди за правилами даного Кодексу.

Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод і інтересів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі, на виконання делегованих повноважень.

В адміністративних судах можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли у відношенні таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією або законами України встановлений інший порядок судового виробництва. У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративний суд перевіряє, чи дійсно вони прийняті (створені): а) на підставі, у межах повноважень і способом, передбаченими Конституцією і законами України; б) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надане; в) обґрунтовані, тобто створені з урахуванням всіх обставин, що мають значення для ухвалення рішення (здійснення дії); г) неупереджено; д) сумлінно; е) розсудливо; ж) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливу дискримінацію; з) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод і інтересів осіб і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); і) з урахуванням прав осіб на участь у процесі ухвалення рішення; к) вчасно, тобто протягом розумного терміну.

Як уже відзначалося, подача скарги в суд здійснюється в порядку, встановленому Кодексом Адміністративного судочинства України за місцем перебування органа, рішення якого оскаржується. У позовній заяві вказуються: 1) найменування адміністративного суду, у який подається позовна заява; 2) ім'я (найменування) позивача, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо вони є; 3) ім'я (найменування) відповідача, посада і місце служби посадової чи службової особи, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо вони відомі; 4) зміст позовних вимог і виклад обставин, який позивач обґрунтовує свої вимоги; 5) у разі потреби - клопотання про звільнення від сплати судового збору; про звільнення від оплати правової допомоги і забезпечення надання правової допомоги, якщо відповідний орган відмовив особі в забезпеченні правової допомоги; про призначення судової експертизи; про потребу доказів; про виклик свідків тощо; 6) перелік документів і інших матеріалів, що додаються. У підтвердженні обставин, якими обґрунтовуються позовні вимоги, позивач вказує докази, відомі йому, що можуть бути використані судом. До позовної заяви додаються її копії і копії всіх документів, відповідно числу відповідачів, документ про сплату судового збору, крім випадків, коли його не треба платити. Позовна заява підписується позивачем чи його представником із указівкою дати її підписання. Якщо позовна заява подається представником, то в ній зазначаються ім'я представника, його поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо вони є. Одночасно з позовною заявою подається доручення або інший документ, що підтверджує повноваження представника особисто позивачем чи його представником (наприклад, представником спостережної комісії). Позовна заява може бути спрямована в адміністративний суд поштою. На прохання позивача службовцем апарату адміністративного суду може бути надана допомога в оформленні позовної заяви.

Адміністративний позов може містити вимоги про: 1) скасування чи визнання недійсним рішення відповідача - суб'єкта владних повноважень цілком або окремих його положень; 2) обов'язку відповідача - суб'єкта владних повноважень прийняти рішення чи зробити визначені дії; 3) обов'язку відповідача - суб'єкта владних повноважень утриматися від здійснення визначених дій; 4) стягнення з відповідача - суб'єкта владних повноважень засобів на відшкодування шкоди, заподіяної його незаконним рішенням, дією чи бездіяльністю; 5) виконання зупиненої або недосконалої дії; 6) установлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень.

Позовна заява може містити крім зазначених й інші вимоги про захист прав, свобод або інтересів у публічно-правовій сфері.

При написанні позовів, як видно з Додатків № 5, обов'язково варто вказувати оскаржувані дії (рішення) адміністрації й обставини, при яких вони були вчинені, які конкретно права і свободи були порушені цими діями

(рішеннями), чи подавалося раніше звернення аналогічного змісту (у даному випадку до прокуратури).

Необхідно указати доводи про те, які дії (рішення) є неправомочні, і які наслідки спричинили ці дії (рішення): порушені права і свободи; створені перешкоди до реалізації прав і свобод; незаконно покладений обов'язок чи суб'єкт, незаконно притягнутий до відповідальності.

Здійснюючи свої права і свободи, спостережні комісії не повинні порушувати права і свободи інших осіб і порядок, установлений кримінально-виконавчим законодавством.

Суд вправі винести визначення на адресу органа, що видав нормативний акт, про невідповідність його закону. Ознайомлення заявника з рішенням суду обов'язкове.

Згідно Кодексу адміністративного судочинства України, рішення суду повинно бути мотивовано і обґрунтовано чинним законодавством, що регулює розглянуте питання, хоча, зрозуміло, ніхто не може гарантувати, що позов спостережної комісії судом буде задоволений.

В іншому випадку, якщо мова йде про порушення прав засудженого, комісія не може самостійно оскаржити в суді таке порушення.

Спостережна комісії може надати значну допомогу в роз'ясненні засудженим їхнього права самостійного звернення в суд, а також допомогти їм у складанні позовної заяви. Крім того, члени комісії можуть надати допомогу в представленні справи в суді. Але, у цьому випадку, вони діють, хоча з відома і за дорученням комісії, але винятково як приватні особи.

Для цього необхідно, щоб такі повноваження були оформлені дорученням. Доручення повинно бути завірено або нотаріально, або начальником виправної установи. Начальник виправної установи, в цьому випадку, не повинний відмовляти в зверненні, навіть якщо мова йде про позов проти адміністрації установи. За сформованою практикою – доручення члени комісії завіряють, як правило, саме в адміністрації установи.

Рішення адміністративного суду не є остаточним і може бути оскаржене у вищих інстанціях.

Підводячи підсумки викладеному, необхідно ще раз звернути увагу на основні моменти:

1. Засуджений має невід'ємне право оскаржити незаконні дії посадових осіб. Причому, він може це зробити як шляхом звернення у вищестоящі (регіональне управління Департаменту) або контролюючі органи (прокуратуру), так і безпосередньо в суд. Чинне законодавство дає йому право не дотримуватись встановленого відомчими нормативно-правовими актами порядку оскарження (поступового звернення по вертикалі або горизонталі різних інстанцій), а зробити це відразу після порушення прав. Дане право є невід'ємним і засуджений не може бути його позбавлений.

2. Спостережна комісія при здійсненні громадського контролю за дотриманням прав засуджених не повинна залишати без уваги жодного випадку неправомірних дій адміністрації або інших органів. І хоча Положення про спостережні комісії досить «скупо» регламентує права комісій у подібних ситуаціях, необхідно пам'ятати, що член комісії може бути представником потерпілого на підставі діючого законодавства.

3. Оскарженню підлягають незаконні дії і рішення *усіх* без винятку органів і посадових осіб. І відмова, наприклад, Департаменту, у задоволенні звернення, не викликає автоматичного позбавлення права звертатися в суд, міжнародні органи, інші організації, здатні вирішити те або інше питання.

Аналіз отриманих результатів

Після здійснення моніторингового візиту результати мають бути оформлені відповідним чином, а також узгоджені зі всіма членами моніторингової групи:

- Прес-реліз (упродовж 3 днів після візиту)
- Звіт (упродовж 7 днів після візиту)
- Рекомендації (упродовж 7 днів після візиту)

Підготовка прес-релізу.

Перед написанням звіту готується прес-реліз, який складається одним із членів моніторингової групи з урахуванням письмових пропозицій інших учасників візиту *(надаються протягом першої доби)*. Погодження загального тексту відбувається *протягом 2-годня* після візиту. Після цього прес-реліз надсилається до Департаменту НПМ, де погоджується і публікується **упродовж 3 днів** після візиту, як правило, на сайті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Орієнтовна структура прес-релізу повинна включати:

- Назву
- Інформацію про те, де, коли і ким було проведено візит
- Розширення контексту:
  - здійснені під час візиту заходи;
  - короткий об’єктивний опис ситуації у закладі, виявлені системні порушення/проблеми;
  - попередні висновки візиту.
- У разі потреби — додаткову інформацію про місце несвободи, отримані під час візиту коментарі, фото.
- Посилання на звіт та рекомендації.

Складання звіту за підсумками моніторингу

У звіті мають бути висвітлені основні питання моніторингу установи виконання покарань чи слідчого ізолятора, а також зауваження та системні проблеми, що були виявлені під час моніторингу. У кінці звіту підбивається підсумок та вносяться відповідні рекомендації.

При підготовці звіту необхідно використовувати уніфікований підхід, для подальшої зручності порівняльного аналізу та узагальнення інформації за іншими візитами.

Рекомендації щодо підготовки звіту:

- Звіт викладається державною мовою (стиль — ділове мовлення). Має бути структурований відповідно до блоків карти спостереження (чек-лист), яка береться за основу звіту.
- Інформація викладається в описовій формі з елементами аналізу. Варто дотримуватися деталізації та послідовності внесення відомостей.
- Текст повинен бути без емоційним та не містити оцінні судження.
- Монітор не зобов'язаний посилатися на нормативно-правові акти, проте таке посилання є бажаним.
- Записи інтерв'ю у стислому вигляді повинні входити у загальний текст звіту без конкретизації осіб (за необхідності — повні версії інтерв'ю можуть виступати додатками) для уточнення тієї чи іншої проблеми.
- Фотографії та важлива статистична інформація, витяги зі службових документів установи повинні бути розміщені логічно по тексту, у відповідних описових блоках.
- Звіт має містити перелік рекомендацій щодо усунення виявлених недоліків та порушень.
- У випадку виникнення суперечливих думок кожен монітор окремо може викласти своє власне бачення (думку).
- Важливо, щоб звіт містив всю отриману інформацію, зокрема позитивний досвід роботи установи.

Зміст і форма звіту щодо результатів моніторингу виробляється практикою. У звіті мають бути висвітлені основні питання моніторингу установи виконання покарань чи слідчого ізолятора, а саме:

- характер виявлених порушень; прізвища та посади осіб, які їх допустили; рекомендації щодо усунення порушень та поновлення прав ув'язнених та засуджених, що внесені до звіту;
- окремими розділами можна зазначити результати моніторингу умов утримання неповнолітніх, ув'язнених жінок (вагітних, з дітьми), засуджених до довічного позбавлення волі та арешту, інших вразливих категорій.

Написання рекомендацій

Чітке формулювання рекомендацій часто впливає на успішність їх реалізації. Дотримання зазначених правил дозволить забезпечити їх найбільш ефективне виконання:

- Кожна рекомендація повинна розглядати одне конкретне питання або систематизовану групу проблем, однак не потрібно їх занадто звужувати. Зазначене дає можливість зрозуміти та ефективно виконати пропозиції.

- У рекомендація необхідно посилатися на законодавство, а також на відомчі нормативно - правові акти.

Звіт погоджується особами, які брали участь у моніторинговому візиті, та направляється до адміністрації колонії, управління державної пенітенціарної службі, управління юстиції. В подальшому звіт може бути направлений до уповноваженого Верховної Ради з прав людини та Департаменту Державної пенітенціарної служби України.