

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ: МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ ВИМІР

PUBLIC CONTROL OF THE EXECUTION UNDER PUNISHMENTS: INTERNATIONAL LEGAL POSITION

Погребна К.Ф., аспірант кафедри кримінального права та кримінології
Одеський державний університет внутрішніх справ

У статті здійснено аналіз змісту міжнародних нормативно-правових актів, що стосуються громадського контролю за процесом виконання-відбування покарань, а також обґрунтована необхідність упровадження у національне законодавство і практику найефективніших у цьому напрямі положень.

Незважаючи на прийняту Україною за часи її незалежності низку важливих законодавчих актів, спрямованих на гармонізацію вітчизняного законодавства і практики разом зі сферою виконання покарань із кращими світовими стандартами (Закон України «Про міжнародні договори», «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України», «Про приведення умов відбування покарань у вигляді позбавлення волі до європейських стандартів» та інші), сучасний стан кримінально-виконавчої діяльності у нашій державі залишається критичним, що, зокрема, визнано і на офіційному рівні. Як встановлено на науковому рівні, однією з умов, яка негативно впливає на стан правопорядку в органах та установах виконання покарань, є вкрай низький рівень та ефективність здійснення через це громадського контролю з урахуванням вимог міжнародно-правових актів та позитивної зарубіжної практики із зазначених питань.

Саме тому зазначена проблематика має більш активно та цілеспрямовано розроблятися науковцями, надаючи таким чином теоретично обґрунтовані пропозиції і висновки щодо найраціональніших засобів і шляхів її вирішення, особливо у контексті змісту міжнародно-правових підходів у цьому напрямі та з урахуванням через це принципу верховенства права (пріоритетності норм Конституції України щодо положень міжнародно-правових актів, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України) і його реалізації відповідно до норм міжнародного права. З огляду на це, була обрана тема цієї наукової статті, а також визначена її мета – на підставі аналізу змісту міжнародно-правових актів, які стосуються діяльності громадських організацій у сфері виконання покарань, розробити комплекс науково обґрунтованих заходів щодо вдосконалення вітчизняного правового механізму із зазначених питань, а також головне завдання – довести необхідність їх упровадження у чинне кримінально-виконавче законодавство і практику діяльності органів та установ УВП України.

Ключові слова: громадський контроль, сфера виконання покарань, засуджений, персонал виправних установ, нормативно-правовий акт, міжнародне право, порівняльно-правовий метод.

The article analyzes the content of international normative legal acts related to public control, regarding the process of execution - serving sentences, and also substantiates the need to introduce the most effective provisions in this direction into national legislation and practice.

As practice shows, despite the number of important legislative acts adopted by Ukraine since its independence, aimed at harmonizing domestic legislation and practice, including the sphere of execution of sentences, to the best world standards (Law of Ukraine "On International Treaties");

"On the National Program for Adaptation of Legislation of Ukraine"; "On bringing the conditions of imprisonment to European standards"; etc.), the current state of criminal-executive activity in our state remains critical, which, in particular, is recognized at the official level.

At the same time, as established at the scientific level, one of the conditions that negatively affects the state of law and order in penitentiary institutions is the extremely low level and efficiency of public control in this regard, taking into account the requirements of international law. legal acts and positive foreign practice on these issues.

That is why this issue should be more actively and purposefully developed by scientists, thus providing theoretically sound proposals and conclusions on the most rational means and ways to solve it, especially in the context of the content of international legal approaches in this area and taking into account principle of the rule of law (priority of the norms of the Constitution of Ukraine regarding the provisions of international legal acts, the binding nature of which was approved by the Verkhovna Rada of Ukraine) and its implementation in accordance with international law.

Key words: public control; the scope of the execution of sentences; convicted; correctional staff; legal act; international law; comparative legal method.

Постановка проблеми. Як свідчить практика, незважаючи на прийняту Україною за часи її незалежності низку важливих законодавчих актів, спрямованих на гармонізацію вітчизняного законодавства і практики разом зі сферою виконання покарань із кращими світовими стандартами (Закон України «Про міжнародні договори», «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України», «Про приведення умов відбування покарань у вигляді позбавлення волі до європейських стандартів» та інші), сучасний стан кримінально-виконавчої діяльності у нашій державі залишається критичним, що, зокрема, визнано і на офіційному рівні [1].

Як встановлено на науковому рівні, однією з умов, яка негативно впливає на стан правопорядку в органах та установах виконання покарань (УВП), є вкрай низький рівень та ефективність здійснення через це громадського контролю [2, с. 230] з урахуванням вимог міжнародно-правових актів і позитивної зарубіжної практики із зазначених питань [3, с. 29-30].

Саме тому зазначена проблематика має більш активно та цілеспрямовано розроблятися науковцями, надаючи таким чином теоретично обґрунтовані пропозиції та висновки щодо найраціональніших засобів і шляхів її

вирішення, особливо у контексті змісту міжнародно-правових підходів у цьому напрямі та з урахуванням через це принципу верховенства права (пріоритетності норм Конституції України щодо положень міжнародно-правових актів, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України) та його реалізації відповідно до норм міжнародного права [4, с. 34-35].

З огляду на це, була обрана тема цієї наукової статті, а також визначена її мета – на підставі аналізу змісту міжнародно-правових актів, що стосуються діяльності громадських організацій у сфері виконання покарань, розробити комплекс науково обґрунтованих заходів щодо вдосконалення вітчизняного правового механізму із зазначених питань, а також головне завдання – довести необхідність їх упровадження у чинне кримінально-виконавче законодавство і практику діяльності органів та установ УВП України.

Стан досліджень. Вивчення наукової літератури показало, що як у ранні часи незалежності України до прийняття КВК (1991-2003 рр.), так і донині досить активно питання розроблення проблем підвищення рівня і видозміни змісту громадського контролю за процесом виконання-відбування покарань досліджують такі наковці,

як О. М. Бандурка, І. Г. Богатирьов, Б. М. Головін, О. М. Джужа, О. Г. Колб, В. Я. Конопельський, С. Ю. Лукашевич, В. О. Меркулова, Г. О. Радов, А. Х. Степанюк, І. С. Яковець та інші.

Поряд із цим досі на доктринальному рівні не розроблені чіткі відповідні правові умови, спрямовані на удосконалення механізму громадського контролю у сфері виконання покарань, що поряд із критичним станом запобіжної діяльності та низьким рівнем участі громадськості у процесі виконання-відбування покарань і стало вирішальним під час вибору теми цієї наукової роботи.

Виклад основних положень. Якщо узагальнити міжнародно-правові акти, що стосуються змісту діяльності громадських об'єднань у сфері виконання покарань та здійснення ними контролю за процесом кримінально-виконавчої діяльності, то їх можна класифікувати на декілька груп, а саме:

а) ті із них, що мають загальнообов'язковий характер для України унаслідок того, що на їхню обов'язковість надана згода Верховною Радою України (до таких, зокрема, можна віднести Конвенцію про захист прав людини та основоположних прав [5]; Конвенцію проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання [6]; Міжнародний пакт про громадянські та політичні права [7] та інші);

б) ті із них, які ратифіковані Україною лише частково та мають для неї обов'язковість лише у частині їх визнання нашою державою (Закон України «Про приєднання до Конвенції про вручення за кордоном судових та позасудових документів у цивільних або комерційних справах» [8], «Про приєднання України до Конвенції про отримання за кордоном доказів у цивільних або комерційних справах» [9], від 14.09.2006 № 136-V «Про приєднання України до Конвенції про юрисдикцію, право, що застосовується, визначення, виконання та співробітництво щодо батьківської відповідальності та заходів захисту дітей» [10] та інші);

в) ті із них, які носять рекомендаційний характер для України [11] (Мінімальні стандартні правила поводження із засудженими [12], Європейські пенітенціарні правила [13], Кодекс поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку [14] та інші).

Водночас варто зазначити, що у суто юридичній площині громадські організації мають право на території України діяти лише у спосіб, визначений Конституцією України, Законом України «Про міжнародні договори» [15], а також Віденською конвенцією про дипломатичні зносини [16] та іншими законами, зокрема і Законом України «Про громадські об'єднання» [17].

Поряд із цим слід також урахувувати, що згідно із вимогами ч. 1 ст. 19 Конституції України правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством, що є досить важливим положенням, яке мають урахувувати у своїй діяльності громадські організації, здійснюючи контроль за сферою виконання покарань.

З огляду на це та необхідність у сучасних умовах забезпечити реалізацію заходів щодо реформування процесу виконання-відбування у нашій державі, досить важливо здійснити всебічний аналіз саме тих міжнародно-правових актів, що стосуються сфери виконання покарань і носять рекомендаційний характер. Зокрема, у п. 9 частини 1 «Основні принципи» Європейських пенітенціарних правил (ЄПП) із цього приводу йдеться про те, що всі пенітенціарні установи повинні регулярно піддаватися незалежному моніторингу, а у п. 7 ч. 1 – про те, що варто залучати громадянське суспільство до участі у питаннях в'язничного життя [13].

Цікавими через це є положення, закріплені у п. 12 ч. 2 «Умови тюремного ув'язнення» ЄПП, а саме: засуджені мають право на спілкування із засобами масової інформації, якщо відсутні переконливі причини для заборони

цього із розуміння забезпечення безпеки або у громадських інтересах, або для захисту жертв злочинів інших засуджених чи персоналу [13].

Ураховуючи зазначене і те, що у чинному КВК України така норма відсутня, а також із метою вдосконалення правового механізму із питань громадського контролю, логічно було б ст. 8 «Основні права засуджених» цього Кодексу доповнити реченням такого змісту:

«Засуджені мають право на спілкування із засобами масової інформації, якщо це не створює небезпеки для процесу виконання-відбування покарань, для потерпілих від вчинених ними кримінальних правопорушень, інших засуджених і персоналу установ виконання покарань, а також для інших об'єктів правової охорони в Україні».

Як видається, не менш важливими у цьому контексті є положення, закріплені у п. 93.2. ч. 4 «Інспекція та моніторинг» ЄПП, відповідно до якого заохочується співпраця такого незалежного моніторингового органу або органів із тими міжнародними інституціями, які уповноважені згідно із законом відвідувати пенітенціарні установи.

Знову ж таки, виходячи із того, що у ст. 24 КВК України «Відвідування установ виконання покарань» відсутня аналогічна правова норма, варто було б доповнити ч. 2 ст. 24 цього Кодексу реченням такого змісту:

«Порядок відвідування установ виконання покарань міжнародними неурядовими організаціями визначається центральним органом виконавчої влади України, що реалізує державну політику у сфері виконання покарань і пробації».

Як показали результати вивчення змісту інших неонов'язкових держави міжнародно-правових актів у сфері виконання покарань, у них є також низка положень, які можна було б адаптувати (лат. adaptation – пристосування, впровадження тощо) [18, с. 16] до чинного адміністративно-виконавчого законодавства України. Зокрема, у п. 10 Основних принципів поводження із засудженими закріплено, що за участю і за сприяння громадських і соціальних інститутів із належним урахуванням інтересів потерпілих створюються сприятливі умови для реінтеграції (об'єднання чого-небудь, яке раніше розпалося, на нових принципах і засадах) [18, с. 494] колишніх засуджених у суспільство у найсприятливіших умовах [19, с. 97].

Без сумніву, зазначене положення має знайти своє відображення і у КВК України шляхом доповнення ст. 25 частиною 3 такого змісту:

«Громадський контроль за дотриманням прав засуджених під час виконання кримінальних покарань та участь громадськості у виправленні і ресоціалізації цих осіб здійснюється з метою забезпечення реалізації завдань кримінально-виконавчого законодавства України, а також для створення сприятливих умов для процесу виконання-відбування кримінальних покарань».

У свою чергу, у ст. принципу 29 «Зводу принципів захисту всіх осіб, які були піддані затриманню або ув'язненню у будь-якій формі», у контексті предмета дослідження цієї наукової статті цікавим є таке положення:

«Ув'язнений під варту або засуджений має право вільно та в умовах повної конфіденційності спілкуватися з особами, які відвідують місця ув'язнення або відбування покарання, у разі дотримання розумних умов, необхідних для забезпечення безпеки і порядку у таких установах» [20, с. 82].

З огляду на це, ст. 24 КВК України «Відвідування установ виконання покарань» логічно було б доповнити частиною 8 такого змісту:

«Забезпечення особистою безпекою і конфіденційністю спілкування засудженого з особами, які здійснюють громадський контроль за дотриманням його прав під час виконання кримінальних покарань, покладається на адміністрацію установ виконання покарань».

Не менш важливим, як видається, у сенсі мети і завдань цього наукового дослідження є положення, зазначені у ч. 2 ст. 8 Кодексу поведінки посадових осіб

із підтримання правопорядку, в якій закріплено, що зазначені посадові особи у випадках, коли є підстави вважати, що порушення цього Кодексу мало місце або матиме місце, повідомляють про це вищим інстанціям та, у необхідних випадках, іншим інстанціям або органам, які мають повноваження із нагляду або правового контролю [21, с. 57].

Ураховуючи цінність цієї міжнародно-правової норми, варто було б ст. 25 КВК України доповнити частиною 4 такого змісту:

«Адміністрація установи виконання покарань зобов'язана у невідкладні строки повідомляти Національний превентивний механізм про всі випадки порушення прав засуджених під час виконання-відбування покарання».

Як установлено під час цього дослідження, чимало позитивних і прикладних моментів із питань громадського контролю у сфері виконання покарань є і в інших міжнародно-правових актах, які мають рекомендаційний характер для України, що, без сумніву, має стати предметом не тільки наукових розробок, але і засобом удосконалення правового механізму із зазначеної проблематики на законодавчому рівні у нашій державі.

Як із цього приводу констатовано у матеріалах міжнародної неурядової організації PRI («Пенал Реформ Інтернешл», або «Міжнародна тюремна реформа»), проведення реформи кримінального правосуддя разом із сферою виконання покарань нерідко здійснюється силами,

які знаходяться поза контролем реформаторів та активістів (громадськості), а також ускладнюється обставинами політичного характеру [22, с. 3], що повною мірою відноситься і до оцінки сучасної ситуації, що склалась у сфері виконання покарань в Україні. Зокрема, нині у чинному кримінально-виконавчому законодавстві нашої держави відсутні належні правові механізми зі здійснення громадського контролю за процесом виконання-відбування покарань. Більше того, по суті він зведений до діяльності піклувальних рад у виховних колоніях (ч. 2 ст. 25 КВК), а також до участі (а не до контролю) громадськості у виправленні та ресоціалізації засуджених (ч. 1 ст. 25 КВК), що не тільки не відповідає принципам кримінально-виконавчого законодавства України (ст. 5 КВК), але і міжнародно-правовим вимогам із зазначених питань.

Висновок. Отже, результати проведеного аналізу змісту міжнародно-правових актів (навіть тих, які мають рекомендаційний характер) щодо суті громадського контролю у сфері виконання покарань дозволяють констатувати, що під час проведення сучасної реформи у зазначеній галузі суспільної діяльності врахування їхніх позитивних і прикладних положень є об'єктивною потребою та, одночасно, умовою успішного досягнення поставленої мети, а також якісного та ефективного вирішення завдань тих перетворень, які закріплені у відповідних державних програмах, концепціях і планах України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про схвалення Концепції реформування (розвитку) пенітенціарної системи України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.09.2017 № 654-р. *Урядовий кур'єр*. 2017. № 178. 20 верес. С. 8-9.
2. Колб О. Г., Махницький О. І. Зміст громадського контролю у сфері виконання покарань України. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2019. № 3(9). С. 223-230.
3. Пузирьов М. С. Порівняльний аналіз виконання покарань у виді позбавлення волі на певний строк в Україні та зарубіжних країнах: монографія. Київ : ВД «Дакор», 2018. 514 с.
4. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія). Доповідь про правосуддя (переклад укр. С. Головатого): довідкове видання. Київ : USAID, 2019. 91 с.
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: прийнята 04.11.1950 Радою Європи (набула чинності для України 11.09.1997). *Збірник міжнародно-правових актів та угод з питань діяльності пенітенціарних установ і поводженням з в'язнями*. Київ : Вид-во «АННА-Т», 2008. С. 219-234.
6. Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання: Резолюція Генеральної Асамблеї ООН № 39/46 від 10.12.1984; набула чинності для України 26.01.1987). *Збірник міжнародно-правових актів та угод з питань діяльності пенітенціарних установ і поводженням з в'язнями*. Київ : Вид-во «АННА-Т», 2008. С. 63-69.
7. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права: Резолюція Генеральної Асамблеї ООН № 220 А(XXI) від 16.12.1966; набула чинності для України 23.03.1976. *Збірник міжнародно-правових актів та угод з питань діяльності пенітенціарних установ і поводженням з в'язнями*. Київ : Вид-во «АННА-Т», 2008. С. 37-45.
8. Про приєднання до Конвенції про вручення за кордоном судових та позасудових документів у цивільних або комерційних справах: Закон України від 19.10.2000 № 2502-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 49. Ст. 424.
9. Про приєднання України до Конвенції про отримання за кордоном доказів у цивільних або комерційних справах: Закон України від 14.09.2000. № 2051-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 49. Ст. 423.
10. Про приєднання України до конвенції про юрисдикцію, право, що застосовується, визнання, виконання та співробітництво щодо батьківської відповідальності та заходів захисту дітей: Закон України від 14.09.2000. № 136-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 43. Ст. 417.
11. Про застосування судами міжнародних договорів України при здійсненні правосуддя: постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України від 19.12.2014. № 13. *zakon.rada.gov.ua*.
12. Мінімальні стандартні правила поводження із засудженими: ухвалені I Конгресом ООН 30.08.1955. *Збірник міжнародно-правових актів та угод з питань діяльності пенітенціарних установ і поводженням з в'язнями*. Київ : Вид-во «АННА-Т», 2008. С. 18-36.
13. Європейські пенітенціарні правила: прийняті Радою Європи 11.01.2006. *zakon.rada.gov.ua*.
14. Кодекс поведінки посадових осіб по підтриманню правопорядку: прийняті Рекомендацією ООН від 17.12.1979. *Збірник міжнародно-правових актів та угод з питань діяльності пенітенціарних установ і поводженням з в'язнями*. Київ : Вид-во «АННА-Т», 2008. С. 53-58.
15. Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004. № 1906-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 50. Ст. 540.
16. Віденська Конвенція про дипломатичні зносини від 24.04.1964. *zakon.rada.gov.ua*.
17. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2004. № 4572-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст. 1.
18. Булыко А. Н. Большой словарь иностранных слов. 35 тысяч слов. Москва : Мартин, 2010. 704 с.
19. Основні принципи поводження із засудженими: прийняті Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН № 45/111 від 14.12.1990. *Збірник міжнародно-правових актів та угод з питань діяльності пенітенціарних установ і поводженням з в'язнями*. Київ : Вид-во «АННА-Т», 2008. С. 96-97.
20. Звід принципів захисту всіх осіб, які піддаються затриманню або ув'язненню у будь-якій формі: прийняті Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН № 43/173 від 09.12.1988. *Збірник міжнародно-правових актів та угод з питань діяльності пенітенціарних установ і поводженням з в'язнями*. Київ : Вид-во «АННА-Т», 2008. С. 75-85.
21. Кодекс поведінки посадових осіб по підтриманню правопорядку: прийняті Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН № 34/169 від 17.12.1979. *Збірник міжнародно-правових актів та угод з питань діяльності пенітенціарних установ і поводженням з в'язнями*. Київ : Вид-во «АННА-Т», 2008. С. 53-58.
22. Международная тюремная реформа: годовой отчет 2005. Киев – Лондон: Пенал Реформ Интернешл, 2006. 37 с.