

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ УКРАЇНИ: СУЧАСНІ ЗАКОНОДАВЧІ ПІДХОДИ ТА ПРАКТИКА ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ

PUBLIC CONTROL IN THE FIELD OF ENFORCEMENT OF UKRAINE'S PENALTIES: MODERN LEGISLATIVE APPROACHES AND THE PRACTICE OF THEIR IMPLEMENTATION

Гарасим П. С., к. ю. н.,
докторант

Національний університет «Львівська політехніка»

В статті здійснено аналіз змісту законодавчих актів, які стосуються регулювання громадського контролю у сфері виконання покарань України, а також визначені у зв'язку з цим проблемні питання та шляхи їх вирішення по суті.

Розпочинаючи з 2017 року, коли в нашій державі була прийнята та затверджена на рівні Кабінету Міністрів України Концепція реформування (розвитку) пенітенціарної системи, у зазначеній сфері відбулась низка видозмін нормативно-правового, організаційного, управлінського та іншого характеру, спрямованих на реалізацію визначених у вказаній державній програмі завдань.

Поряд з цим варто звернути увагу на той факт, що як у попередні періоди функціонування сфери виконання покарань України (як от: у 1991–2003 рр., коли був прийнятий Кримінально-виконавчий кодекс (КВК) [1, с. 31–45] та у подальші роки (до 2017 року) [2, с. 223–230]) у сьогоднішній один із предметів видозміни кримінально-виконавчого законодавства не став громадський контроль за дотриманням прав засуджених та інших суб'єктів і учасників кримінально-виконавчих правовідносин.

Саме зазначена обставина, як показує практика, й виступає тією із детермінант, які обумовлюють низький рівень реалізації у ході кримінально-виконавчої діяльності визначених у законі її мети і завдань (ч. 2 ст. 50 Кримінального кодексу (КК) та ст. 1 КВК України) [3, с. 274–280], а також свідчить про неналежне впровадження у дану галузь суспільних відносин міжнародних та європейських стандартів поведіння із засудженими [4, с. 64–76]. Зокрема, щорічно як з боку засуджених (від 200 до 400), так і персоналу органів та установ виконання покарань (УВП) (від 19 до 100 випадків) вчиняються кримінальні правопорушення, пов'язані з процесом виконання – відбування покарань [5, с. 55–64].

Крім цього, щорічно у процесі кримінально-виконавчої діяльності мають місце випадки самогубств серед засуджених, їх самокаліцтва, травматизму тощо, однією з умов яких є формальний, а, подекуди, взагалі відсутній контроль громадськості за сферою виконання покарань України [6, с. 164–183].

Отже, в наявності є складна прикладна проблема, що потребує вирішення на доктринальному (науковому) рівні.

Ключові слова: громадський контроль, сфера виконання покарань, засуджений, персонал установ виконання покарань, кримінально-виконавче законодавство, об'єднання громадян, ефективність контролю.

The article analyzes the content of legislative acts related to the regulation of public control in the field of execution of sentences in Ukraine, as well as identified in this regard the problematic issues and ways to solve them in essence.

Since 2017, when the Concept of reforming (developing) the penitentiary system was adopted and approved in our country at the level of the Cabinet of Ministers of Ukraine, a number of changes in the legal, organizational, managerial and other nature aimed at implementing the state program. tasks.

Along with this, it is worth paying attention to the fact that, as in previous periods of functioning of the penitentiary system of Ukraine (such as: in 1991–2003, when the Criminal Enforcement Code (CEC) was adopted) and in subsequent years (until 2017)) today one of the subjects of amendments to the criminal-executive legislation is not public control over the rights of convicts and other subjects and participants in criminal-executive relations.

This circumstance, as practice shows, is one of the determinants that cause a low level of implementation in the course of criminal enforcement activities defined in law its purpose and objectives (Part 2 of Article 50 of the Criminal Code (CC) and Article 1 of the Criminal Procedure Code of Ukraine), as well as indicates the improper implementation in this area of public relations of international and European standards of treatment of convicts. In particular, every year both convicts (from 200 to 400) and staff of penitentiary institutions (from 19 to 100 cases) commit criminal offenses related to the process of execution – serving sentences.

In addition, there are cases of suicides among convicts, their self-mutilation, injuries, etc. every year in the process of criminal-executive activity. One of the conditions of which was the formal, and, in some cases, no public control over the implementation of punishment in Ukraine. Thus, there is a complex applied problem that needs to be solved at the doctrinal (scientific level).

Key words: public control, sphere of execution of punishments, convicted, staff of penitentiary institutions, penal legislation, association of citizens, control efficiency.

Вивчення наукової літератури показало, що як у ранні часи незалежності України та до прийняття КВК (1991–2003 рр.), так і до теперішнього часу досить активно питаннями розробки проблем підвищення рівня та видозміни змісту громадського контролю за процесом виконання – відбування покарань займаються такі учені, як: К. А. Автухов, О. М. Бандурка, В. В. Василевич, Б. М. Головкін, О. М. Гумін, О. М. Джужа, Ю. В. Кернякевич-Танасійчук, В. В. Коваленко, О. Г. Колб, В. Я. Конопельський, І. М. Копотун, О. В. Лисодед, С. Ю. Лукашевич, В. О. Меркулова, К. С. Остапко, О. П. Рябчинська, А. Х. Степанюк, І. С. Яковець та ін.

Разом з тим, слід зазначити, що досі в Україні 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, й стало вирішальним при виборі теми даної наукової розробки.

Виходячи з цього, її метою є обґрунтування необхідності більш комплексної наукової розробки проблем громадського контролю у сфері виконання покарань України у контексті вирішення завдань тієї реформи, що здійснюється у зазначеній галузі суспільних відносин з 2017 року і триває у сьогоднішній.

У свою чергу, основним завданням даної наукової публікації визначено розробку обґрунтованих авторських пропозицій, спрямованих на усунення існуючих проблем з питань громадського контролю, який здійснюється за процесом виконання – відбування покарань в нашій державі.

У чинному КВК України правові засади здійснення громадського контролю за процесом виконання – відбування покарань закріплені в ч. 2 ст. 25, який зводиться по суті до діяльності тільки піклувальних рад при виховних колоніях (на сьогодні таких УВП тільки 3, загальна чисельність засуджених у яких становить менше 50-ти осіб [7]).

Звичайно, що назвати такий вид контролю за сферою виконання покарань ефективним та змістовним, не можна. Більш того, додатковим оціночним аргументом з цього приводу виступають ті ж положення ч. 2 ст. 25 КВК, відповідно до яких у випадках, встановлених цим Кодексом та законами України, громадський контроль за дотриманням прав засуджених під час виконання кримінальних покарань можуть здійснювати громадські об'єднання.

Проте, як показали результати вивчення змісту як Загальної, так і Особливої частин КВК, будь-яких правових механізмів забезпечення прав громадськості з означених питань у даному Кодексі не закріплено.

Не визначені такі ж процедури та відповідні правові норми й у спеціальних законах, які регулюють діяльність громадських об'єднань (зокрема, у Законі України «Про громадські об'єднання»).

Ще більш ускладнило проблеми громадського контролю, зокрема й у сфері виконання покарань, припинення дії Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» та зведення його по суті до зазначеного контролю тільки у сфері національної безпеки [8].

Здавалось би, по-іншому, враховуючи сучасні наміри України до вступу в Європейський Союз, підійдуть до вирішення досліджуваного у цій роботі питання розробники проекту Закону України «Про пенітенціарну систему» [9]. Проте, як показав аналіз його змісту, цього, на жаль, не відбулось. Так, зазначеній проблематиці присвячено лише одну правову норму, а саме – ч. 1. ст. 65 Проекту, в якій мова ведеться про те, що громадський контроль за функціонуванням органів і установ пенітенціарної системи здійснюється відповідно до Кримінально-виконавчого кодексу України.

Отже, якщо нічого не змінити на сьогодні у змісті ч. 2 ст. 25 КВК, де закріплені правові засади громадського контролю, то він і надалі буде схоластичним (беззмістовним) [10, с. 632] та, як встановлено в ході наукових досліджень, виступатиме однією з обставин, яка детермінує низький рівень правопорядку та ефективності кримінально-виконавчої діяльності в Україні [11, с. 209–212].

Деякі пояснення з цього приводу можна знайти у Концепції реформування (розвитку) пенітенціарної системи України 2017 року. Зокрема, серед основних завдань реформи, які закріплені у зазначеній державній програмі, відсутнє те, що пов'язано з виводом громадського контролю у сфері виконання покарань. Лише у загальних рисах, як видається, можна говорити про дану проблематику у контексті такого завдання, яке знайшло відображення у розділі I «Загальні положення» Концепції, а саме – одним із основних завдань реформи є розроблення законодавства у сфері функціонування слідчих ізоляторів (СІЗО) та УВП відповідно до законодавства Європейського Союзу. Та, виходячи із змісту проекту Закону України «Про пенітенціарну систему», говорити про це завчасно.

У такому ж сенсі (у загальних рисах та завуальовано) ведеться мова про громадський контроль за процесом виконання – відбування покарань в Україні. Так, у розділі IV «Шляхи та способи розв'язання проблем» з цього приводу зазначено, що подальше реформування пенітенціарної системи передбачається здійснювати за такими напрямками:

а) удосконалити законодавство, що регламентує діяльність ДКВС України;

б) забезпечити приведення умов тримання осіб, узятих під варту, та засуджених у відповідність з вимогами Європейських пенітенціарних правил, створення умов тримання, які не порушують гідність людини, а також недопущення порушень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод;

в) реалізувати рекомендації органів міжнародних організацій щодо зміцнення гарантій захисту прав і свобод осіб, які перебувають в УВП і СІЗО;

г) створити ефективну систему протидії катуванням, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню, а також умов для запобігання випадкам неналежного поводження;

г) максимально залучити громадські організації до роботи із засудженими.

Та, попри все, жодного слова, яке б безпосередньо стосувалось би здійснення громадського контролю за процесом виконання – відбування покарань, у вказаній Концепції не сказано, що тільки актуалізує необхідність наукових розробок з означеної тематики дослідження, враховуючи її теоретичне і практичне значення для сфери виконання покарань України, про що, власне, постійно наголошують науковці [12, с. 157–159].

Додатковим аргументом у цьому сенсі можна назвати й висновки учених про те, що останні зміни у КВК (зокрема, у вересні 2016 року) обумовлюють завдання щодо внесення нових коректив з питань забезпечення правового статусу засуджених [13, с. 229–235].

Якщо з цього приводу звернутися до положень Європейських пенітенціарних правил (ЄПП), до яких апелюють автори Концепції реформування (розвитку) пенітенціарної системи України, то і тут не все гаразд з намірами останніх та реальністю реалізації ними норм європейського права. Зокрема, у п. 9 ч. 1 «Основні принципи» ЄПП вказано, що всі пенітенціарні установи повинні регулярно інспектуватися не тільки державними органами, але й піддаватися незалежному моніторингу.

Саме у такому напрямі сформульована й зарубіжна практика у цивілізованих державах світу [14, с. 218–224], але чого, на жаль, ще не має в Україні [15, с. 317–320].

Поряд з цим, варто констатувати, що на сьогодні в нашій державі все ж є певні законодавчі напрацювання, що мають пряме відношення до змісту громадського контролю, а саме:

1. Вперше в історії України в поки що в єдиному Законі визначено зміст, форми і наслідки здійснення даного виду суспільної діяльності.

Зокрема, у розділі VIII «Громадський контроль поліції» Закону України «Про Національну поліцію» передбачені наступні його форми та види:

а) звіт про поліцейську діяльність (ст. 86);

б) прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції (ст. 87);

в) взаємодія між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування (ст. 88);

г) спільні проекти з громадськістю;

г) залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських (ст. 90).

Без сумніву, що саме такий зміст громадського контролю на законодавчому рівні має бути визначений й у чинному КВК України, шляхом закріплення у ньому глави 4-1 «Громадський контроль за сферою виконання покарань і пробації», взявши за основу відповідні положення Закону України «Про Національну поліцію» та вилучивши з глави 4 даного Кодексу положення частини четвертої щодо даного виду контролю.

2. Вперше у Законі України «Про Національну безпеку» закріплена ст. 10 «Громадський нагляд», у якій, зокрема, мова ведеться про те, що:

а) громадяни України беруть участь у здійсненні цивільного контролю через громадські об'єднання,

членами яких вони є, депутатів місцевих рад, особисто шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або до державних органів у порядку, встановленому Конституцією України, Законом України «Про громадські об'єднання» та іншими законами України. При цьому сфера громадського нагляду, як це витікає із змісту ч. 1 ст. 10 даного Закону, може бути обмежена виключно Законом України «Про державну таємницю»;

б) при здійсненні цивільного контролю громадськість має можливість: 1) отримувати в установленому порядку від державних органів відповідну інформацію, крім тієї, що має обмежений доступ; 2) здійснювати дослідження; публічно презентувати їх результати; створювати для цього громадські фонди, центри, колективи експертів тощо; 3) проводити громадську експертизу проектів законів, рішень, програм, представляти свої висновки і пропозиції для розгляду відповідним державним органам; 4) брати участь у громадських дискусіях та відкритих парламентських слуханнях з відповідних питань.

Як видається, з урахуванням положень ст. 24 «Відвідування установ виконання покарань» КВК України, у якій визначені суб'єкти громадського контролю у сфері виконання покарань, чинний Кодекс логічно було б доповнити ст. 25-1 «Зміст, форми і види громадського контролю за функціонуванням органів і установ виконання

покарань» та розмістити у спеціальній главі 4-1, мова про яку велась вище.

3. Вперше у кримінально-виконавчому законодавстві України, хоча й у проекті Закону (зокрема, «Про пенітенціарну систему») закріплено положення про громадський контроль не тільки за дотриманням прав засуджених під час виконання покарань, як це передбачено у ч. 2 ст. 25 КВК, але й за функціонуванням органів і установ пенітенціарної системи, що є більш широким видом діяльності, пов'язаної з процесом виконання – відбування покарань [15, с. 784–798].

Знову ж таки, підтримуючи зазначений у Проекті нормативно-правовий підхід з питань громадського контролю у сфері виконання покарань, варто зауважити, що він є дещо спрощений та формальний, позаяк не містить тих його напрямів, які зокрема, визначені в Законах України «Про Національну поліцію» та «Національну безпеку».

Отже, виводячи змісту громадського контролю у досліджуваній галузі суспільної діяльності України є очевидною та об'єктивно обумовленою, враховуючи як детермінаційний комплекс, який спричинює та обумовлює в УВП надзвичайні пригоди [16, с. 8–14], так і сучасні тенденції внесення змін і доповнень, а також формування нових законів, що регулюють діяльність інших правоохоронних органів та які по-новому формулюють у зв'язку з цим зміст контролю громадськості [17, с. 101–114].

ЛІТЕРАТУРА

1. Лисодед О. В., Остапко К. С. Органи та установи виконання покарання у виді позбавлення волі в Україні (1917–2004 роки). *Форум права*. 2021. № 2. С. 31–45. DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.4650273>
2. Колб О. Г., Махніцький О. І. Зміст громадського контролю у сфері виконання покарань України. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2019. № 3 (9). С. 223–230.
3. Головін Б. М. Про детермінацію злочинності. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 1. С. 274–280. URL: http://kul.kiev.ua/images/A/Chasopis/CHAS20_1.pdf
4. Лисодед О. В. Закріплення міжнародних та європейських стандартів поведінки із засудженими у кримінально-виконавчому законодавстві України (на прикладі Закону України від 8 квітня 2014 р. № 1186-VII). *Питання боротьби зі злочинністю*. 2015. Вип. 30. С. 64–76. URL: https://dSPACE.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/10306/1/Lusoded_64-76.pdf
5. Колб О. Г., Дучимінська Л. М. Сучасна політика у сфері виконання покарань України: зміст та особливості. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2020. № 1 (11). С. 55–64.
6. Батиргареева В. С., Бабенко А. М. Вплив установ виконання покарань і попереднього ув'язнення на криміногенну ситуацію в Україні. *Право України*. 2020. № 2. С. 164–183. URL: <http://rd.ua/storage/attachments/13706.pdf>
7. Дані Державної кримінально-виконавчої служби за 2021 рік. URL: <http://minjust.gov.ua/dkvs/about/functional>
8. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
9. Про пенітенціарну систему: проект Закону України, внесений у 2021 році Кабінетом Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
10. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. О. Єрошенко. Донецьк: ТОВ «Глорія Трейд». 2012. 864 с.
11. Лисодед О. В. Про нормотворчість у сфері забезпечення прав засуджених в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2017. Вип. 42. С. 209–212. URL: https://dSPACE.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/12518/1/Lysodyed_209-212.pdf
12. Колб О. Г. Про деякі концептуальні засади виконання покарань у виді позбавлення волі. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2021. № 1 (15). С. 157–159.
13. Лисодед О. В. Новий закон уніс нові корективи у правовий статус засуджених (коментар до Закону України від 7 вересня 2016 р. № 1492-VIII). *Право і суспільство*. 2017. № 1. Ч. 1. С. 229–235. URL: https://dSPACE.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/12519/1/Lysodyed_229-235.pdf
14. Лисодед О. В. Сучасний стан прав засуджених в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 2. С. 317–320. URL: https://dSPACE.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/11293/1/Lusoded_317-320.pdf
15. Степанюк А. Х., Автухов К. А. Процесуальні аспекти доктрини кримінально-виконавчого права. *Правова доктрина України: у 5 т. Харків: Право*, 2013. Т. 5: *Кримінально-правові науки в Україні: стан, проблеми та шляхи розвитку* / В. Я. Тацій, В. І. Борисов, В. С. Багатиреева та ін.; за заг. ред. В. Я. Тацій, В. І. Борисова. С. 784–798.
16. Колб О. Г., Копотун І. М., Джужа О. М., Пасічник Д. С. Запобігання надзвичайним подіям кримінально-правового характеру у кримінально-виконавчих установах в Україні. *Znanstvena Misel: Global Science Center LP*, 2020. № 47-2 (47). С. 8–14.
17. Карчевський М. В., Кудінов А. С. Ефективність кримінально-правового регулювання в Україні. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2016. № 4. С. 101–114. URL: <https://journal.lduvs.lg.ua/index.php/journal/article/view/537>