

РОЛЬ ГРОМАДСЬКИХ РАД В ДІЯЛЬНОСТІ ПЕНІТЕНЦІАРНИХ ОРГАНІВ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

THE ROLE OF PUBLIC COUNCILS IN THE ACTIVITIES OF PENITENTIAL BODIES AT THE MODERN STAGE

Білак Н.І., к.ю.н.,
керівник АО «Світло»

Стаття присвячена дослідженню ролі громадських рад у діяльності пенітенціарних органів на сучасному етапі. Актуальність теми зумовлено необхідністю забезпечення прав людини в місцях позбавлення волі, підвищення рівня довіри суспільства до пенітенціарної системи та залучення громадськості до процесу прийняття рішень. Встановлено, що діяльність громадських рад є різновидом залучення громадськості у вирішенні питань державного та місцевого значення.

Проаналізовано основні функції громадських рад, такі як громадський контроль, експертиза нормативно-правових актів, сприяння ресоціалізації засуджених. Розглядаються проблеми, що виникають у процесі діяльності громадських рад, та шляхи їх вирішення. Визначено, що діяльність громадської ради при Міністерстві юстиції має обов'язковий характер, проте висновки та результати роботи громадської ради матимуть рекомендаційний характер та не обов'язково будуть враховані при визначенні подальшої діяльності Міністерства юстиції України.

Особливу увагу приділено аналізу нормативно-правової бази, що регулює діяльність громадських рад при пенітенціарних органах. Досліджено питання формування складу громадських рад, їх повноваження та форми взаємодії з пенітенціарними органами. На основі проведеного дослідження зроблено висновок про необхідність посилення ефективності діяльності громадських рад шляхом удосконалення нормативно-правового регулювання, підвищення рівня кваліфікації членів громадських рад та забезпечення їх незалежності.

Зазначено, що громадська рада центральної ланки управління не може охопити спектр територіальних відомств, тому належним є забезпечення громадського контролю і на територіальному, і на секторальному рівнях. Запропоновано конкретні рекомендації щодо удосконалення діяльності громадських рад при пенітенціарних органах, спрямовані на забезпечення відкритості та прозорості пенітенціарної системи, захист прав людини та сприяння ресоціалізації засуджених.

Ключові слова: громадська рада, пенітенціарні органи, засуджені, особи, узяті під варту, громадський контроль, експертиза нормативно-правових актів, права людини, ресоціалізація, пенітенціарна система, відкритість, прозорість.

The article is devoted to the study of the role of public councils in the activities of penitentiary bodies at the present stage. The relevance of the topic is due to the need to ensure human rights in places of deprivation of liberty, increase the level of public trust in the penitentiary system and involve the public in the decision-making process. It is established that the activities of public councils are a type of public involvement in resolving issues of state and local importance.

The main functions of public councils are analyzed, such as public control, examination of regulatory legal acts, and promotion of the resocialization of convicts. Problems that arise in the process of the activities of public councils and ways to solve them are considered. It is determined that the activities of the public council under the Ministry of Justice are mandatory, however, the conclusions and results of the work of the public council will be of a recommendatory nature and will not necessarily be taken into account when determining the further activities of the Ministry of Justice of Ukraine.

Special attention is paid to the analysis of the regulatory framework that regulates the activities of public councils under penitentiary bodies. The issue of forming the composition of public councils, their powers and forms of interaction with penitentiary bodies was investigated. Based on the conducted research, a conclusion was made about the need to strengthen the effectiveness of public councils by improving regulatory and legal regulation, increasing the qualification level of members of public councils and ensuring their independence.

It was noted that the public council of the central level of management cannot cover the spectrum of territorial departments, therefore it is appropriate to ensure public control at both the territorial and sectoral levels. Specific recommendations were proposed for improving the activities of public councils at penitentiary bodies, aimed at ensuring openness and transparency of the penitentiary system, protecting human rights and promoting the resocialization of convicts.

Key words: public council, penitentiary bodies, convicts, persons taken into custody, public control, examination of regulatory and legal acts, human rights, resocialization, penitentiary system, openness, transparency.

Постановка проблеми. Однією з ключових проблем є недостатня ефективність громадського контролю за діяльністю пенітенціарних органів. Зазначене пов'язано з низкою факторів, зокрема з недостатнім рівнем активності громадських рад, відсутністю чітких механізмів взаємодії між громадськими радами та пенітенціарними органами, а також з недостатньою прозорістю діяльності пенітенціарних установ.

Також серйозною проблемою є недостатність знань і досвіду у сфері захисту прав людини, не обізнаність про проблеми регіону усіма членами громадської ради центрального рівня. Така ситуація ускладнює роботу громадської ради з моніторингу діяльності пенітенціарних органів та виявлення порушень прав ув'язнених. Проблемаю залишається обмеженість функціонування громадських рад на локальному рівні. За таких умов, важливого значення набуває теоретичне осмислення ролі громадських рад у діяльності пенітенціарних органів на сучасному етапі.

Стан та аналіз наукових досліджень. Дослідженням проблематики функціонування органів державної

влади в цілому займалися такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як: В.Б. Авер'янов, І.Г. Богатирьов, А.В. Кирилюк, В.В. Коваленко, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Р.С. Мельник, Г.О. Радов, О.П. Хамходера, С.Я. Фаренюк, Д.В. Ягунов та інші. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, яких присвячено питанням діяльності органів державної кримінально-виконавчої служби, визначення ролі громадських рад у діяльності пенітенціарних органів на сучасному етапі є малодослідженими у науці, що обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Виклад основного матеріалу. Пенітенціарна система України, як і будь-яка інша сфера державного управління, потребує постійного вдосконалення та адаптації до сучасних викликів. Одним із важливих інструментів забезпечення відкритості та прозорості діяльності пенітенціарних органів є громадські ради. Слід зазначити, що діяльність громадських рад є різновидом залучення громадськості у вирішенні питань державного та місцевого значення. Положення національного законодавства слідує сукуп-

ності міжнародних стандартів участі громадськості у вирішенні питань державного та місцевого значення, а саме:

Міжнародному пакті про громадянські і політичні права яким передбачено, до прикладу, право на вільне вираження поглядів людини, що включає свободу шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір [1];

Європейській соціальній хартії, якою передбачено право створювати місцеві, національні або міжнародні організації для захисту своїх економічних і соціальних інтересів та вступати у такі організації [2];

Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступі до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, якою виокремлено засади участі громадськості у прийнятті рішень щодо конкретних видів діяльності, підготовці нормативних актів виконавчої влади і (або) загальнообов'язкових юридичних актів [3] тощо.

Роль громадських рад в діяльності пенітенціарних органів на сучасному етапі можна визначити через призму таких факторів:

1) необхідністю сприяння захисту прав та законних інтересів засуджених та осіб, узятих під варту;

2) підвищення рівня довіри суспільства до пенітенціарної системи шляхом забезпечення зворотнього зв'язку між суспільством та пенітенціарними органами;

3) залучення громадськості до процесу прийняття рішень шляхом прийняття участі у розробці та обговоренні нормативно-правових актів, що стосуються пенітенціарної системи;

4) запобігання корупції та іншим правопорушенням шляхом здійснення громадського контролю за діяльністю пенітенціарних органів;

5) сприяння ресоціалізації засуджених шляхом прийняття участі у реалізації програм, спрямованих на соціальну адаптацію осіб, які звільнилися з місць позбавлення волі.

В умовах реформування пенітенціарної системи, роль громадських рад набуває особливого значення, адже ці інституції є важливим інструментом забезпечення відкритості та прозорості діяльності пенітенціарних органів, а також сприяють підвищенню рівня довіри суспільства до цієї системи.

Розкриваючи роль громадських рад у формуванні державної політики у пенітенціарній сфері, слід вказати, що засади формування громадських рад регламентовано Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [4]. Вагомими є положення Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 - 2020 роки, які регулюють системну державну підтримку громадянського суспільства для забезпечення створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій громадянського суспільства (удосконалення правового статусу, порядку створення, організації діяльності і припинення органів самоорганізації населення, розширення їх повноважень щодо участі у вирішенні питань місцевого значення; законодавчому рівні питання обов'язкового планування у Державному бюджеті України і місцевих бюджетах видатків на надання на конкурсних засадах фінансової підтримки для виконання програм (реалізації проєктів, заходів), розроблених організаціями громадянського суспільства тощо) [5].

Наразі при Міністві діє Громадська рада, яка є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян у формуванні та реалізації державної правової політики [6]. Склад Громадської ради при Міністерстві юстиції України затверджено Наказом Міністерства юстиції Укра-

їни від 08.11.2019 р. № 3942/7, куди ввійшли представники 35 громадських організацій та благодійних організацій [7].

Загалом, контроль громадськості за діяльністю органів державної влади може бути реалізовано через створення та функціонування громадських (експертних) рад в діяльності суб'єктів публічної адміністрації; проведення громадської експертизи діяльності органів влади; проведення антикорупційної громадської експертизи діяльності суб'єктів публічної адміністрації; забезпечення можливості звернення громадян до суб'єктів публічної адміністрації тощо. Вказані форми участі інститутів громадянського суспільства у здійсненні публічного адміністрування мають місце у правовій дійсності в Українській державі. Проте, ті форми участі, які не підкріплені конкретними заходами юридичної відповідальності (наприклад, проведення консультацій з громадськістю, не опосередковує обов'язковості врахування думки громадськості де факто) не мають належної ефективності. Також низький загальний рівень життя в Україні не дозволяє скористуватися можливістю звернення до суб'єктів публічного адміністрування через електронні засоби зв'язку. Крім цих, очевидних, недоліків взаємодії між інститутами громадянського суспільства та суб'єктами публічного адміністрування є ряд прогалин, яких пов'язано з корупційними ризиками, низьким рівнем правосвідомості громадян, застарілими архетипами державного управління тощо.

Таким чином, діяльність громадської ради при Міністерстві юстиції має обов'язковий характер, проте висновки та результати роботи громадської ради матимуть рекомендаційний характер та необов'язково будуть враховані при визначенні подальшої діяльності Міністерства юстиції України.

Важливо вказати на те, що на регіональному рівні впродовж більше 10 років існувала Громадська рада, а саме при Південному міжрегіональному управлінні з питань виконання кримінальних покарань, діяльність якої під час реорганізації Південного міжрегіонального управління з питань виконання кримінальних покарань [8] була достроково припинена, а нового складу при правонаступникові – Департаменті ДКВС України нажалі сформовано не було. Примітно, що процедура реорганізації була проведена без урахування думки громадськості в порушення чинного законодавства. Відповідні ініціативи щодо формування складу громадської ради при Департаменті ДКВС України надходили від представників громадськості неодноразово, однак нажалі були залишені без належного реагування. З огляду на що, представники громадськості були змушені звернутись за захистом своїх законних прав до суду.

Із негативного слід відмітити, що наразі відповідно до п. 1 ст. 8 Постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [4] формування нового складу громадських рад при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських, районних, районних у м. Києві та Севастополі державних адміністраціях в період воєнного стану на території України та протягом шести місяців з дня його припинення чи скасування не проводиться.

Припинення формування нового складу громадських рад на час воєнного стану на нашу думку є необґрунтованих з огляду на те, що не створює жодних загроз. Під час повномасштабного вторгнення громадськість продемонструвала свою здатність сприяти вирішенню усіх важливих державних питань та можливість бути партнером для державних органів. Тому ситуацію слід змінити та скасувати ці обмеження.

Окрім цього, слід на законодавчому рівні прямо передбачити можливість формування громадських рад на регі-

ональному рівні, що дозволить здійснювати громадський контроль локально. Наразі можливість формування громадських рад витікає із аналізу ст. 24 КВК України, де передбачено право безперешкодного доступу членів громадських рад при центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, та його територіальних підрозділах – на відповідній території [9]. Фактично, громадська рада центральної ланки управління не може охопити спектр територіальних відомств, тому належним є забезпечення громадського контролю і на територіальному, і на секторальному рівнях.

З цієї метою пропонується до Постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» внести зміни, що передбачають можливість утворення громадських рад та їх належне функціонування в період дії правового режиму воєнного стану.

Висновки. Громадські ради є важливим інструментом забезпечення відкритості та прозорості діяльності пенітенціарних органів, сприяючи налагодженню діалогу між суспільством та пенітенціарною системою, що є важливим

для підвищення рівня довіри. Окрім цього, можна відзначити, що громадські ради забезпечують здійснення громадського контролю за діяльністю пенітенціарних органів, запобігаючи корупції та іншим правопорушенням, а тому відіграють ключову роль у захисті прав та законних інтересів засуджених та осіб, взятих під варту.

Ще одним аспектом важливості ролі громадських рад є їх участь у процесі формування державної політики у пенітенціарній сфері, що полягає у залученості до розробки та обговорення нормативно-правових актів, що стосуються пенітенціарної системи, а також сприянні ресоціалізації засуджених. В умовах реформування пенітенціарної системи роль громадських рад набуває особливого значення. Вони є важливим інструментом забезпечення відкритості та прозорості діяльності пенітенціарних органів, а також сприяють підвищенню рівня довіри суспільства до цієї системи.

Визначено, що діяльність громадської ради при Міністерстві юстиції має обов'язковий характер, проте висновки та результати роботи громадської ради матимуть рекомендаційний характер та необов'язково будуть враховані при визначенні подальшої діяльності Міністерства юстиції України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: Міжнародний документ від 16.12.1966 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042
2. Європейська соціальна хартія (переглянута): Міжнародний документ від 03.05.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 51. Ст. 2096.
3. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля: Міжнародний документ від 25.06.1998 р. *Офіційний вісник України* 2010. № 33. Ст. 12.
4. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3.11.2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>
5. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>
6. Положення про громадську раду при Міністерстві юстиції України: рішення Громадської ради при Міністерстві юстиції України від 12.06.2014 протокол № 6. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MUS23790>
7. Про затвердження складу Громадської ради при Міністерстві юстиції України: наказ Міністерства юстиції України від 08.11.2019 р. № 3942/7. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v3942323-19#Text>
8. Деякі питання територіальних органів Міністерства юстиції: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2020 р. № 1252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1252-2020-%D0%BF#Text>
9. Кримінально-виконавчий кодекс України: Закон України від 11.07.2003 р. № 1129-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15#Text>