

УДК 343.8 (477)

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2021.23.29>

ПРО ДЕЯКІ СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ УКРАЇНИ

Погребна Катерина Федорівна,
аспірант кафедри кримінального права
та кримінології
(Одеський державний університет
внутрішніх справ, м. Одеса, Україна)

Конопельський Віктор Ярославович,
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри кримінального
права та кримінології
факультету підготовки фахівців
для органів досудового розслідування
(Одеський державний університет
внутрішніх справ, м. Одеса, Україна)

Статтю присвячено проведенню аналізу сучасного стану і змісту громадського контролю, що здійснюється у сфері виконання покарань України за дотриманням прав засуджених, визначені основні проблемні питання, які виникають у зв'язку з цим, а також розроблені авторські науково обґрунтовані пропозиції щодо їх вирішення по суті.

Практика показує, не дивлячись на постійне щорічне зменшення кількості ув'язнених під варту та засуджених, які відбувають різноманітні покарання у відповідних установах виконання покарань України, стан правопорядку у них залишається складним і напруженим, особливо в частині забезпечення прав і законних інтересів зазначених осіб. Так, тільки на протязі 2021 року з боку засуджених, які тримались у колоніях та виправних центрах, мало місце майже 300 кримінальних правопорушень, включаючи умисні вбивства та інші тяжкі й особливо тяжкі суспільно небезпечні діяння.

Крім цього, більше 100 кримінальних правопорушень було зареєстровано з участю персоналу установ виконання покарань закритого та відкритого типів. При цьому традиційною щорічною умовою, яка сприяла вчиненню протиправних посягань як засуджених, так і персоналу установ виконання покарань, та, одночасно, хронічною проблемою у даному випадку став низький і малоефективний контроль громадськості за процесом виконання – відбування кримінальних покарань в Україні, а причиною – відсутність належної правової бази з означеної проблематики.

Таким чином, варто визнати, що в наявності складна прикладна проблема, яка потребує вирішення з урахуванням потенційних можливостей науки та, зокрема, й шляхом активізації досліджень ученими з означеного питання, що й стало вирішальним при виборі теми цієї статті.

Виходячи з цього, *метою* даної наукової статті 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 сьогоденні.

Ключові слова: сфера виконання покарань, засуджений, права особи, персонал установ виконання покарань, громадський контроль, правові засади, правові гарантії.

**ON SOME MODERN PROBLEMS OF PUBLIC CONTROL
IN THE FIELD OF ENFORCEMENT OF UKRAINE'S PENALTIES**

Pogrebna Kateryna Fedorivna,
Graduate Student at the Department
of Criminal Law and Criminology
(Odessa State University of Internal
Affairs, Odessa, Ukraine)

Konopelsky Victor Yaroslavovich
Doctor of Law, Professor,
Head of the Department of Criminal Law
and Criminology
Faculty of Training Specialists for Pre-
Trial Investigation Bodies
(Odessa State University of Internal
Affairs, Odessa, Ukraine)

The article is devoted to the analysis of the current state and content of public control in the field of execution of sentences for the observance of the rights of convicts, identifies the main issues that arise in this regard, and developed author's scientifically sound proposals for their solution.

Practice shows that despite the constant annual decrease in the number of detainees and convicts serving various sentences in the relevant penitentiaries of Ukraine, the state of law and order remains difficult and tense, especially in terms of ensuring the rights and legitimate interests of these persons. Thus, in 2021 alone, convicts held in colonies and correctional centers committed almost 300 criminal offenses, including premeditated murder and other serious and especially serious socially dangerous acts.

In addition, more than 100 criminal offenses were registered involving staff from closed and open penitentiaries. At the same time, the traditional annual condition that contributed to the illegal encroachments of both convicts and staff of penitentiaries, and, at the same time, a chronic problem in this case was low and ineffective public control over the process of execution – serving criminal sentences in Ukraine. appropriate legal framework on these issues.

Thus, it should be recognized that there is a complex applied problem that needs to be solved taking into account the potential of science and, in particular, by intensifying research by scientists on this issue, which was crucial in choosing the topic of this article.

Based on this, the purpose of this scientific article is to substantiate the need for more comprehensive scientific development of public control in the field of execution of sentences in Ukraine in the context of solving the reform that has been carried out in this area of public relations since 2017 and continues today.

Key words: sphere of execution of punishments, condemned, individual rights, staff of penitentiary institutions, public control, legal principles, legal guarantees.

Постановка проблеми. Як показує практика, не дивлячись на постійне щорічне зменшення кількості ув'язнених під варту та засуджених, які відбувають різноманітні покарання у відповідних установах виконання покарань (УВП) України, стан правопорядку у них залишається складним і напруженим, особливо в частині забезпечення прав і законних інтересів зазначених осіб. Так, тільки на протязі 2021 року з боку засуджених, які тримались у колоніях та виправних центрах, мало місце майже 300

кримінальних правопорушень, включаючи умисні вбивства та інші тяжкі й особливо тяжкі суспільно небезпечні діяння [1].

Крім цього, більше 100 кримінальних правопорушень було зареєстровано з участю персоналу УВП закритого та відкритого типів [1]. При цьому традиційною щорічною умовою, яка сприяла вчиненню протиправних посягань як засуджених, так і персоналу УВП, та, одночасно, хронічною проблемою у даному випадку став низький і малоефективний контроль громадськості за процесом виконання – відбування кримінальних покарань в Україні, а причиною – відсутність належної правової бази з означеної проблематики [2, с. 223-230].

Таким чином, варто визнати, що в наявності складна прикладна проблема, яка потребує вирішення з урахуванням потенційних можливостей науки та, зокрема, й шляхом активізації досліджень ученими з означеного питання, що й стало вирішальним при виборі теми цієї статті.

Стан досліджень. Вивчення наукової літератури показала, що як у ранні часи незалежності України та до прийняття КВК (1991-2003 р. р.), 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: О. М. Бандурка, І. Г. Богатирьов, Б. М. Головкін, 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 ін.

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, 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 сьогоденні [3].

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.

Виклад основних положень. Якщо застосувати історико-правовий метод пізнання соціально-правових явищ, пов'язаних із з'ясуванням змісту та стану громадського контролю у сфері виконання покарань України [4, с. 51], то у загальному можна отримати певні результати, які свідчать про вкрай низький рівень його застосування на практиці.

Зокрема, якщо у 1991 році в 277 УВП і слідчих ізоляторах (СІЗО) України трималось більше 152 тис. осіб [5, с. 1], то станом на 01.11.2021 – 48 тис. 578 ув'язнених під варту та засуджених до позбавлення волі на певний строк і до обмеження волі, які відбували покарання у 109 діючих зазначених установ, у тому числі – у:

- а) 17 СІЗО та 12 УВП, що виконували функції СІЗО – 17 тис. 450 осіб;
- б) 79 УВП – 31 тис. 061 особа;
- в) 1 виховній колонії та 1 відповідному секторі – 67 осіб [1].

При цьому в 1991 році засудженими було вчинено 370 злочинів (рівень злочинності склав 3,9 випадки у розрахунку на 1 тис. осіб) [5, с. 1], а в 2021 році – 303 кримінальні правопорушення (рівень злочинності – 4,89 випадки) [1].

У свою чергу, з боку персоналу УВП у 1991 році було зареєстровано 19 зазначених суспільно небезпечних і карних діянь [1, с. 22], а в 2021 році – 94 [1].

З огляду цього, слід визнати, що в нашій державі склалась ситуація, коли на протязі більше 30-ти років на практичному рівні не забезпечується виконання тих завдань, що визначені в ч. 2 ст. 1 КВК України та не досягається закріплена у зв'язку з цим мета покарання (ч. 2 ст. 50 КК), а також мета кримінально-виконавчого законодавства (ч. 1 ст. 1 КВК).

І це при тому, що при зменшенні кількості ув'язнених під варту і засуджених у 1991 році (27,3 тис. – у СІЗО та 94,5 тис. – в УВП закритого типу) [5, с. 1] на 69% або у 3,1 рази по зрівнянню з 2021 роком [1], якісні показники щодо складу зазначених осіб фактично залишилось незмінними, зокрема, як у 1991 році [5, с. 3-4], так і у 2021 році [1] у структурі засуджених 14% складали особи, засуджені на строк понад 10 років, майже 19% – засуджені за умисне вбивство; більше 19% – особи, які вчинили розбій та грабїж; ін. тому подібні категорії засуджених [1].

У контексті змісту мети і завдань даного наукового пошуку, звертає на себе увагу й той факт, що в діючому на той час (1991 рік) Виправно-трудоному кодексі (ВТК) України жодним словом не було обумовлено про громадський контроль у сфері виконання покарань [6]. У той самий час, законодавець у ст. 9 ВТК закріпив правові засади участі громадськості у виправленні та перевихованні засуджених. При цьому навіть цим видом діяльності займались одиниці громадських організацій, що було обумовлено наслідками формування у суспільно-державній психології населення «радянських підходів» та необґрунтованих у зв'язку з цим заборон для громадськості [7, с. 76-77].

Як у зв'язку з цим слушно зауважив Г. О. Радов, в умовах демократичної правової держави, яка розбудовує Україну, відсутність в якості в якості суб'єкта державної правової діяльності інститутів громадянського суспільства можна назвати нонсенсом [8, с. 12]. На його думку (і це не викликає заперечень), у будь-якому нормальному суспільстві – це обов'язковий атрибут, те, що створює систему противаг виконавчої влади та є одним із принципів організації суспільно політичного життя в демократичній, правовій державі [8, с. 12].

Здавалось би зазначена проблема буде вирішена при прийнятті у 2003 році замість ВТК чинного КВК України [9]. Проте, як встановлено в ході даного дослідження, на жаль, цього не сталося. Зокрема, у ст. 25 даного Кодексу, хоча мова й ведеться про громадський контроль, але його законодавчий зміст в повній мірі співпадає із соціально-правовою сутністю і природою зазначеного соціального інституту, а саме:

а) по-перше, у назві цієї правової норми вжито словосполучення «громадський контроль за дотриманням прав засуджених під час виконання кримінальних покарань», що значно звужує предмет діяльності громадськості у сфері виконання покарань, залишаючи поза контролем інші питання, які складають зміст процесу виконання – відбування покарань, суттєві ознаки якого виведені на науковому рівні [10, с. 784-798];

б) по-друге, кількість суб'єктів, які здійснюють громадський контроль, у ст. 25 КВК зведено до двох – спостережні комісії та піклувальні ради [11], що не можна вважати правильним, з огляду існуючих проблем у змісті кримінально-виконавчої діяльності в Україні [12];

в) по-третє, на законодавчому рівні громадський контроль піклувальних рад, зокрема, зведений по суті до участі громадськості у виправленні і ресоціалізації засуджених, тобто ці види діяльності ототожені, тобто контроль останньої повністю знівельований [13, с. 434] шляхом усунення відмінностей між першим і другим напрямками функціонування громадських організацій у сфері виконання покарань;

г) по-четверте, на нормативно-правовому рівні повністю виключався громадський контроль з боку окремих осіб.

Як показали результати даного дослідження, дещо, але не суттєво, змінилась ситуація з означеного питання у 2010-2015 р. р., коли у КВК України були внесені певні зміни і доповнення, які, зокрема, передбачають на сьогодні для громадськості такі повноваження:

1. Представники громадських організацій можуть залучатися Уповноваженим Верховної Ради з прав людини на договірних засадах до виконання функцій національного превентивного механізму та на підставі окремого письмового доручення Уповноваженого (ч. 7 ст. 24 Кодексу).

2. У випадках, встановлених цим Кодексом та законами України, громадський контроль за дотриманням прав засуджених під час виконання кримінальних покарань можуть здійснювати громадські об'єднання (ч. 2 ст. 25 Кодексу).

3. В УВП дозволено здійснювати душпастирську опіку засуджених та створювати у зв'язку з цим дорадчий орган при центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання покарань і пробації (ч. 1 ст. 128-1 Кодексу).

4. У зв'язку із внесенням у ст. ст. 134-135 змін і доповнень у 2016 році, фактично ліквідовано громадський контроль за дотриманням прав засуджених, який здійснювався спостережними Комісіями відповідно до вимог ч. 2 ст. 25 даного Кодексу.

У цілому ж, якщо оцінити сутність зазначених видозмін у чинному кримінально-виконавчому законодавстві України, то можна констатувати, що вони ніяким чином не вплинули на ефективність громадського контролю, позаяк, як і у ВТК України 1970 зразка, зведені фактично до участі громадськості у виправленні та ресоціалізації засуджених, а не до, власне, здійснення цими суб'єктами контролю. Так, про яку об'єктивність громадського контролю можна вести мову, коли вона здійснюється на «замовлення» органу державної влади (у даному випадку – Уповноваженого Верховної Ради України) та ще й на підставі письмового доручення (ч. 7 ст. 24 КВК України).

Не менш «схоластичною» у цьому сенсі є й ч. 2 ст. 25 КВК, у якій зазначено, що громадський контроль може здійснюватись громадськими об'єднаннями. При цьому ні в даному Кодексі, ні в інших законах така діяльність досі не передбачена, хоча з часу дії КВК України пройшло 17 років.

Знову ж таки, виходячи із змісту та суті громадського контролю, не можна до цієї діяльності віднести й здійснювану в УВП у сьогоденні душпастирську опіку засуджених [14] (ст. 128-1 КВК).

Як видається, не можна у цьому контексті говорити як про громадський контроль і при здійсненні відвідування УВП, яке передбачено у ч. ч. 1-6 ст. 24 КВК.

Такий висновок витікає із змісту слів «відвідування» та «контроль», а також із сутності зазначених видів діяльності. Зокрема, перше із них (відвідування) тлумачиться як – ходити, їздити до когось, бувати в когось або де-небудь [13, с. 89].

Без сумніву, які вказані в ст. 24 КВК (як от: Президент України, Прем'єр-міністр, міністр внутрішніх справ, ін.) у ході відвідування УВП опосередковано здійснюють й контрольні функції шляхом, наприклад, спостереження за процесом виконання – відбування покарань, отримання усних і письмових звернень від суб'єктів і учасників кримінально-виконавчої діяльності, дачі доручень посадовим особам Державної кримінально-виконавчої служби тощо, проте такий «контроль» не співвідноситься у повній мірі із сутністю реального (безпосереднього) контролю, який здійснюється спеціально уповноваженими у законі органами (зокрема, в ст. 22 та 23 КВК) або особами чи організаціями, мова про які ведеться в ч. 7 ст. 24 та ч. 2 ст. 25 КВК.

Саме у такому контексті й розуміється у наукових джерелах слово «контроль» (суб'єкт, який здійснює нагляд за ким, чим-небудь або перевіряє його) [13, с. 307].

Виходячи з цього та з практики функціонування у сфері виконання покарань України громадських організацій, можна стверджувати, що на сьогодні, як, власне, і в попередні роки (до прийняття у 2003 році КВК), жодна із них не займається громадським контролем у сенсі його змісту.

І, це при тому, що в Єдиному реєстрі громадських формувань України зареєстровано більше 3,5 тис. таких суб'єктів суспільної діяльності, третина з яких виконує правозахисні функції [15, с. 7-8].

З огляду цього, як вірно вважають окремі науковці, нове законодавство, що регулює діяльність більшості інститутів громадянського суспільства, які здійснюють правозахисну функцію, та поступове збільшення їх кількості свідчить про необхідність напрацювання теоретичних і практичних рекомендацій адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань представниками органів державної влади [15, с. 8].

Висновок. Результати проведеного у цій науковій статті аналізу змісту громадського контролю у сфері виконання покарань України засвідчили наявність низки проблем законодавчого та організаційно-управлінського характеру, які суттєвим чином впливають на ефективність зазначеного виду суспільної діяльності, а також обумовлюють необхідність видозміни до даного процесу як держави, так і суспільних інституцій та суспільства в цілому, враховуючи, що в нашій державі досі існує стійка негативна тенденція відношення до засуджених та «побоювання» місць позбавлення волі, що склалась історично. І це необхідно нівелювати [7, с. 76-77], позаяк саме цей негатив виступає однією з детермінант, яка впливає на сутність і зміст громадського контролю за станом дотримання прав засуджених у ході виконання – відбування покарань, який передбачений чинним кримінально-виконавчим законодавством України (ст. 24 КВК).

Список використаних джерел:

1. Про стан правопорядку, ізоляції та нагляду, діяльність підрозділів охорони, пожежної безпеки та воєнізованих формувань Державної кримінально-виконавчої служби України у 2021 році. URL: <https://kvs.gov.ua/important-info/>
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. 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.
4. Основи методології наукових досліджень: навч. посіб. для студ. і курсантів/ Прибутко П. С., Заяць Н. В., Лук'янець Г. І. ; за ред. П. С. Прибутко. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2015. 156 с.
5. Некоторые показатели деятельности учреждений уголовно-исполнительной системы Украины в 1991 году. *Информационный бюллетень*. Киев : ГУИН МВД Украины, 1992. 28 с.
6. Про затвердження Виправно-трудоного кодексу України: Закон Української РСР від 23.12.1970 № 3325-07. *Відомості Верховної Ради України*. 1971. № 1. Ст. 6.
7. Манько Ю.В. Громадський контроль за дотриманням прав осіб, які утримуються в установах виконання покарань. *Держава і громадянське суспільство: грані взаємодії: матеріали кр. столу* (м. Київ, 12 червня 2017 року). Київ: Ін-т крим.-викон. служби, 2017. С. 75–78.

8. Радов Г. Правовые основы участия институтов гражданского общества в деятельности учреждений уголовно-исполнительной системы Украины. Тюрма и общество: материалы семинара для персонала учреждений по исполнению наказаний Донецкой области. Донецк: «Донецкий Мемориал», 2000. С. 5–13.

9. Кримінально-виконавчий кодекс України прийнятий 11 липня 2003 року № 1129-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 3-4. Ст. 21.

10. 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. Батиргареева та ін.; за заг. ред. В. Я. Тація, В. І. Борисова. С. 784–798.

11. Про затвердження положень про спостережні комісії та піклувальні ради при спеціальних виховних установах: постанова Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2004 року № 429. URL: zakon.rada.gov.ua.

12. Колб О. Г., Попельнюк Т. В. Вплив кримінальних правопорушень, що вчиняються персоналом колоній на загальний рівень злочинності в Україні. Протидія злочинності і корупції: міжнародні стандарти та досвід України: зб. тез міжнар. конф. (м. Харків, 22 вересня 2021 року). Харків : Юрайт, 2021. С. 140–144.

13. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. О. Єрошенко. Донецьк : ТОВ «Глорія Трейд», 2012. 864 с.

14. Релігійні організації і релігійне виховання як учасник кримінально-виконавчих правовідносин: монографія/ М.І. Жолтані, О.Г. Колб, І.М. Копотун. Київ: Кандиба Т. П., 2018. 190 с.

15. Наливайко Л.Р., Грицай І.О. Адміністративно-правові основи регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій: монографія Київ : «Хай-Тек Прес», 2013. 272 с.