

РОЛЬ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У ПРАВОВОМУ МЕХАНІЗМІ ВИКОНАННЯ-ВІДБУВАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПОКАРАНЬ ТА ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ У ЦЬЙ СФЕРІ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН

Погребна К. Ф.

У цій статті розглянуті питання, що стосуються змісту громадського контролю у сфері виконання покарань, а також його впливу на процес кримінально-виконавчої діяльності та загалом на правопорядок в органах та установах виконання покарань. Крім цього, визначені проблемні моменти з означеної тематики дослідження та доведена необхідність удосконалення чинного кримінально-виконавчого законодавства України в контексті проведення сучасних реформ у сфері виконання покарань та стану правопорядку в кримінально-виконавчій системі. З огляду на результати аналізу змісту міжнародно-правових актів, які регулюють діяльність із виконання-відбування кримінальних покарань, у цій роботі обґрунтована також позиція, згідно з якою громадський контроль в Україні має бути чітко узгоджений із нормами міжнародного права. Встановлено, що низький рівень громадського контролю у сфері виконання покарань України не тільки знижує рівень ефективності кримінально-виконавчої діяльності та реалізації визначених у законі мети і завдань відповідного законодавства, але й негативно впливає на результативність запобігання вчиненню засудженими та персоналом Державної кримінально-виконавчої служби (ДКВС) України та загалом на стан рецидивної злочинності в нашій державі. Констатовано також, що в сучасній історії України прийнято низку важливих у цьому сенсі заходів, які прямо стосуються досліджуваної в цій роботі проблематики та створили належне правове підґрунтя для участі громадськості, поряд з Уповноваженим Верховної Ради України та прокурором у процесі контролю за діяльністю персоналу органів та установ виконання покарань, а також інших правоохоронних органів. Зокрема, у Законі України «Про Національну поліцію» є спеціальний розділ VIII «Громадський контроль поліції», в якому закріплено положення про те, що з метою інформування громадськості про діяльність поліції керівник поліції та керівники територіальних органів поліції раз на рік готують та опубліковують на офіційному вебпорталі органів поліції звіт про діяльність поліції (ч. 1 ст. 86). Крім того, керівники територіальних органів поліції зобов'язані регулярно оприлюднювати дані про

вжиті заходи щодо виявлення, запобігання та припинення порушень публічного порядку на офіційних вебпорталах органів, які вони очолюють (ч. 3 ст. 86 цього Закону).

Ключові слова: громадський контроль, сфера виконання покарань, процес виконання-відбування покарань, правоохоронні органи, правовий механізм, засуджений, персонал органів та установ виконання покарань.

Pogrebna K. F. The role of public control in the legal mechanism of execution of criminal punishment and prevention of crimes in this area of social relations

This article deals with issues relating to the content of public control in the field of punishment, as well as its influence on the process of criminal executive activities and in general on law enforcement agencies in bodies and penalties. In addition, the problematic moments of the identified research topics are identified and the need to improve the current criminal-executive legislation of Ukraine in the context of modern reforms in the field of punishment and an existing state of law enforcement in the criminal-executive system is proved. Based on the results of the analysis of the content of international legal acts, which regulate the activities of execution of criminal punishment, in this paper also substantiated the position according to which public control in Ukraine should be brought into a clear compliance with international law. It has been established that the low level of public control in the field of execution of penalties of Ukraine not only reduces the level of efficiency of criminal executive activities and the implementation of the objectives and objectives identified in the law and objectives of the legislation identified, but also negatively affects the effectiveness of the prevention of convicts and staff of the State Criminal Executive Service (DKVS) Ukraine and in general - on the state of recurrent crime in our state. It is also stated that in the modern history of Ukraine adopted a number of important measures that are directly relevant to the issues studied in this work and created a proper legal basis for public

© Погребна К. Ф., 2021

participation, along with the authorized Verkhovna Rada of Ukraine and the prosecutor, in the process of control over the activities of personnel. bodies and institutions of punishment, as well as other law enforcement agencies. In particular, in the Law of Ukraine "On National Police" is a special section of VIII "Public Police Control", which enshrined the provisions that in order to inform the public about the police officer and executives of the police officer once a year are prepared and published on the official Web portal of police bodies report on police activity (Part 1 of Article 86). Moreover, the heads of the police are obliged to regularly disclose data on the measures taken to identify, prevent and stop violations of public order on official web portals of the bodies they head (Part 3 of Article 86 of this Law).

Key words: *public control, sphere of punishment, Process of execution of punishment, police, Legal mechanism, condemned, Personnel of organs and penetration institutions.*

Постановка проблеми та її актуальність. Із 2017 року в Україні здійснюється новий етап реформування кримінально-виконавчої системи. При цьому пріоритетним завданням та одночасно глобальною проблемою, як це витікає зі змісту Концепції реформування (розвитку) пенітенціарної системи України, є видозміна та створення належних умов і гарантій для здійснення ефективного громадського контролю за сферою виконання покарань [1].

Як із цього приводу слушно зауважили деякі дослідники, в жодному законі та іншому правовому джерелі, що стосується сфери виконання покарань та діяльності персоналу органів і установ виконання покарань України зокрема, не закріплено відповідних правових механізмів діяльності громадськості як учасника кримінально-виконавчих правовідносин, а також аналогів того громадського контролю, про який йдеться, зокрема, в Законі України «Про Національну поліцію» [2, с. 223-224].

Як результат, щорічно органи та установи виконання покарань зіштовхуються з низкою проблем, які суттєвим чином впливають на ефективність реалізації законодавчо закріплених у ст. 1 КВК України мети і завдань кримінально-виконавчої діяльності та виступають таким чином особливими детермінантами, що обумовлюють низький рівень правопорядку і запобігання вчинення злочинів як з боку засуджених, так і з боку персоналу ДКВС України. При цьому слід зазначити, що не дивлячись на проведення різноманітних реформ у сфері виконання покарань з 1991 по 2016 роки, кількість кримінальних правопорушень у розра-

хунку на 1000 засуджених та в абсолютних цифрах є незмінною, що виступає додатковим аргументом щодо наявності зазначеної прикладної проблеми та необхідності активізації наукових пошуків у цьому напрямі. Аналогічні тенденції склались з цих питань і щодо персоналу органів та установ виконання покарань, який у кількісно-якісному вимірі щорічно відтворює зміст досліджуваної у цій роботі проблематики у виді вчинення злочинів, що безпосередньо пов'язані з процесом відбування-виконання покарань. З огляду цього варто констатувати, що вибрана тема зазначеної наукової статті є актуальною та такою, що має теоретичне та практичне значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як показало вивчення наукових джерел, досить предметно займаються розробкою питань, що стосуються сутності змісту громадського контролю у сфері виконання покарань України, такі науковці: К.А. Автухов, О.М. Бандурка, В.А. Бадира, І.Г. Богатирьов, В.В. Василевич, Б.М. Головкін, О.М. Гумін, О.М. Джужа, О.Г. Колб, В.Я. Конопельський, І.М. Копотун, Ю.В. Кернякевич-Танасійчук, В.О. Меркулова, Є.С. Назимко, М.С. Пузирьов, А.Х. Степанюк, В.М. Трубников, О.О. Шкута, І.С. Яковець та ін.

У той самий час варто визнати, що в сучасних умовах реформування сфери виконання покарань України, початок якого припадає на 2017 рік, проблеми, які прямо стосуються предмета дослідження цієї статті, а також шляхів щодо удосконалення правового механізму з означеної тематики, розроблені на науковому рівні неповною мірою, що виступає додатковим аргументом щодо її актуальності та теоретичного і практичного значення.

Метою статті є розробка на підставі результатів аналізу кримінально-виконавчої практики, законодавства та наукової літератури обґрунтованих заходів щодо підвищення ефективності громадського контролю у сфері виконання покарань, з урахуванням позитивного міжнародного досвіду та діяльності інших правоохоронних органів України.

Виклад основного матеріалу. Як доведено на доктринальному рівні, особливою детермінантою, що спричинює та зумовлює вчинення злочинів у сфері виконання покарань України, є малоефективний та незмістовний контроль громадськості за кримінально-виконавчою діяльністю [3]. І це при тому, що у ст. 6 КВК України громадський вплив визнаний одним з основних засобів виправлення та ресоціалізації засуджених, а в ст. 25 цього ж Кодексу цей вид контролю закріплений поряд з іншими видами контролю у сфері виконання

покарань (відомчий контроль, парламентський контроль, прокурорський нагляд тощо).

Все це свідчить про те, що досі на законодавчому рівні не створено ефективного правового механізму, який прямо стосується змісту громадського контролю за процесом виконання-відбування кримінальних покарань. Насамперед йдеться про такі аспекти кримінально-виконавчої діяльності: а) звіт про цю діяльність; б) взаємодія правоохоронних органами, органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування; в) спільні проекти з громадськістю; г) залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність персоналу ДКВС України тощо. Показовими в цьому контексті та з огляду забезпечення громадського контролю в певній сфері суспільних відносин, є положення, що зазначені в Законі України «Про Національну поліцію» (ст.ст. 86-90 розділ VIII «Громадський контроль поліції»). Аналогічні положення з цього приводу були визначені також і в Законі України від 19 червня 2003 р. № 975-IV «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», який міг би стати методологічним підґрунтям для доповнення КВК відповідними положенням із питань громадського контролю за сферою виконання покарань України. Так, відповідно до вимог ст. 19 цього Закону, громадським організаціям, зареєстрованим у встановленому порядку, надається змогу: запитувати та отримувати в установленому порядку від правоохоронних органів інформацію, яка не містить державної таємниці, з питань правоохоронної діяльності; проводити наукові дослідження з проблем боротьби із злочинністю, проводити публічне обговорення їх результатів, створювати для цього громадські фонди, центри, колективи експертів тощо; проводити громадську експертизу проєктів законів, рішень, програм, представляти свої висновки і пропозиції відповідним державним органам для врахування в процесі реформування правоохоронних органів держави; брати участь у громадських дискусіях та відкритих парламентських слуханнях із питань реформування і діяльності правоохоронних органів держави, проблем правового і соціального захисту їх співробітників та членів їхніх сімей; через суб'єктів права законодавчої ініціативи виступати із законодавчими ініціативами в галузі правоохоронної діяльності. При цьому, якщо зіставити положення ст. 19 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» та ст.ст. 86-90 Закону

України «Про Національну поліцію», то, як вірно зазначають деякі фахівці, вони є дещо відмінними (останні лише частково відображають зміст перших) [4, с. 210], що, без сумніву, варто врахувати в процесі видозміни чинного кримінально-виконавчого законодавства України з цих питань, зокрема ст. 25 КВК, особливо в частині взаємодії ДКВС України з громадськістю.

Як показали результати цього дослідження, на необхідності активізації взаємодії громадських організацій з органами та установами виконання покарань наполягають як представники перших, так і фахівці у сфері виконання покарань та інші спеціалісти. Як у зв'язку з цим правильно зробили висновок деякі науковці, довіра чи недовіра громадян до правоохоронних органів виразніше проявляється в змісті процесів осмислення трагедії, що сталася. При цьому захисне осмислення втілюється в намаганні знайти винуватців у вигляді підступних сил, яким це «вигідно», абстрактних «усіх», влада «взагалі», звичайно систематизованих груп, безапеляційному запереченні офіційної версії подій. У такому контексті органи правопорядку постають як знаряддя чийсь волі, учасники змови проти суспільства. Тут майже немає простору для позитивних оцінок їхньої діяльності [5, с. 256]. Важливою в цьому контексті є також позиція В.А. Кирилюк, згідно з якою громадські організації виступають потужним ресурсом, що може забезпечити комплекс індивідуально визначених соціальних послуг, спрямованих на відновлення або налагодження нормальної життєдіяльності осіб, що потребують соціальної адаптації чи соціальної реабілітації [6, с. 405].

Результати аналізу доктринальних джерел показали, що науковці і надалі продовжують активне дослідження зазначеної проблематики, пропонуючи про цьому низку обґрунтованих пропозицій, спрямованих на вдосконалення правового механізму з питань громадського контролю у сфері виконання покарань України, з якими, як видається, варто погодитись. Загалом, якщо узагальнити всі наявні підходи учених, то можна виокремити один із пріоритетних напрямів підвищення ефективності громадського контролю за станом кримінально-виконавчої діяльності. Йдеться про видозміну чинного кримінально-виконавчого законодавства України. Зокрема, ученими науково обґрунтована необхідність доповнення чинного Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» ст. 27-1 «Громадський контроль за діяльністю ДКВС України», що логічно витікає із змісту КВК України, в якому

всім визначеним у ст. 6 цього Кодексу основним засобом виправлення та ресоціалізації засуджених в Особливій частині присвячені окремі глави (інститути права) (режиму виконання-відбування покарання, суспільно корисній праці, соціально-виховній роботі тощо), чого не створено для громадського контролю, тобто в наявності правова прогалина, яку варто вирішити на законодавчому рівні. При цьому автори цієї пропозиції обґрунтовують викладення ст. 27-1 КВК у такій редакції: «У визначеному чинним законодавством України порядку контроль за діяльністю органів та установ виконання покарань вправі здійснювати громадські організації або уповноважені ними особи. Керівництво органів та установ виконання покарань зобов'язано постійно інформувати громадськість про результати своєї діяльності в межах захисту інформації, що має конфіденційний та особистий характер, а також звітувати з цих питань у друкованих та інших засобах інформації. Керівництво Державної кримінально-виконавчої служби України, органів та установ виконання покарань мають створювати належні умови для залучення до роботи із засудженими громадян на добровільних засадах, у тому числі для проведення в межах закону досліджень та оцінки результатів діяльності персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України» [7, с. 176]. Відповідні аргументи з цього приводу викладені в частині V Європейських пенітенціарних правил (ЄПП), в якій визначені умови роботи адміністрації та персоналу виправних установ та сформульовані основні вимоги до цих осіб у контексті змісту громадського контролю (п.п. 71-91).

Прикладом та одночасно одним із варіантів такого може бути правовий механізм контролю, що запроваджений у Законі України «Про Національну поліцію». Зокрема, в розділі VII «Громадський контроль поліції» цього нормативно-правового акта передбачено види громадського контролю: 1) звіт про поліцейську діяльність (ст. 86); 2) прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції (ст. 87); 3) взаємодія керівників територіальних органів поліції та представників органів місцевого самоврядування (ст. 88); 4) спільні проєкти з громадськістю (ст. 89); 5) залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських (ст. 90). Водночас, як із цього приводу вірно зауважили О. М. Бандурка та С.М. Попова, наявна в Україні кримінально-виконавча система не відповідає сучасному рівню соціально-економічного розвитку суспільства і принципам гуманізму та поваги до прав і свобод людини в процесі вико-

нання покарань [8, с. 8], що й виступає однією з обставин, яка зумовлює, у тому числі, низький рівень громадського контролю у сфері виконання покарань. Не менш дотепно у зв'язку з цим зробив висновок М.В. Костицький, а саме: психологічна інерція, рудименти радянського тоталітаризму, економічні негаразди, бажання швидких і ефективних результатів як від дій правоохоронних органів, судів, так і від пенітенціарної системи нині і тут зумовлюють «репресивну» установку в українських громадян [9, с. 18]. Але, на переконання Т.А. Денисової (і варто з цим погодитись), навіть за ідеальних умов добору кадрів проблеми будуть існувати, оскільки престижність професії працівника ДКВС України - це один із міфів, про який неодноразово зазначали фахівці [10, с. 37]. Водночас сучасні тенденції реформування органів і установ виконання покарань свідчать про безсумнівний пріоритет людського чинника (зокрема, того, що пов'язаний зі здійсненням громадського контролю за кримінально-виконавчою діяльністю) та про те, що поряд з удосконаленням структури, психічної модернізації, дедалі більша увага має концентруватися на підвищенні ефективності цього контролю та створенні для цього відповідних законодавчо визначених умов і гарантій.

Висновки. Отже, проведений аналіз наукової літератури, законодавства та практики з питань здійснення громадського контролю у сфері виконання покарань України дає підстави стверджувати, що він має формальний характер і жодним чином позитивно не впливає на стан правопорядку в органах та установах виконання покарань, а також на рівень ефективності кримінально-виконавчої діяльності загалом, позаяк для цього не створено відповідних законодавчих умов і гарантій такого контролю. Тому об'єктивною необхідністю сьогодення та актуальним завданням є активізація наукових розробок з означеної проблематики, спрямованих на вдосконалення правового механізму здійснення громадського контролю в зазначеній сфері суспільних відносин.

Література

1. Про схвалення Концепції реформування (розвитку) пенітенціарної системи України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2017 р. № 654-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 78. Ст. 2401.
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. Васютин В.В. Тюремний мазохізм. *Тиждень.ua* : інтернет-видання. Київ, 2007-2017. URL: http://cipro.com.ua/print.php?sect_id=6&aid=50757

4. Закон України «Про Національну поліцію» : науково-практичний коментар / за заг. ред. С.В. Петкова. Київ : Центр учб. літ., 2015. 240 с.

5. Васютинський В.О. Довіра громадян до правоохоронних органів у контексті значущої соціально-політичної події. *Кримінально-виконавча політика України та Європейського Союзу : розвиток та інтеграція* : збірник матеріалів міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 27 листоп. 2015 р. Київ, 2015. С. 254-256.

6. Кирилюк А.В. Громадський ресурс системи пробації в Україні. *Кримінально-виконавча політика України та Європейського Союзу: розвиток та інтеграція* : збірник матеріалів міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 27 листоп. 2015 р. Київ, 2015. С. 404-407.

7. Запобігання злочинам, що вчиняються персоналом ДКВС України у сфері виконання покарань : монографія / А.В. Савченко, О.Г. Колб, В.Я. Конопельський та ін.; за заг. ред. д.ю.н., проф., члена-

кореспондента НАПрУ Коваленка В.В. Луцьк : ПрАТ «Волинська обласна друкарня», 2017. 526 с.

8. Бандурка О.М., Попова С.М. Організаційно-правове забезпечення діяльності пенітенціарних установ у виконанні програм зміцнення обороноздатності держави. *Сучасна наука - пенітенціарній практиці* : матеріали II міжнар. наук.-практ. конф., Київ, 4 груд. 2014 р. Київ. 2014. С. 8-10.

9. Костицький М.В. Філософські й психологічні питання пенітенціарної практики. *Сучасна наука - пенітенціарній практиці* : матеріали II міжнар. наук.-практ. конф., Київ, 4 груд. 2014 р. Київ. 2014. С. 16-18.

10. Денисова Т.А. Сучасній Україні - сучасну підготовку кваліфікованих кадрів. *Сучасна наука - пенітенціарній практиці* : матеріали II міжнар. наук.-практ. конф., Київ, 4 груд. 2014 р. Київ. 2014. С. 35-38.

*Погребна К. Ф.,
аспірант кафедри кримінального права
та кримінології
Одеського державного університету
внутрішніх справ*