

**ПРО ДЕЯКІ ЗМІСТОВНІ СИСТЕМОУТВОРЮЮЧІ ОЗНАКИ,  
ЯКІ СКЛАДАЮТЬ СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ «ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ  
У СФЕРІ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ»**

**ABOUT SOME SUBSTANTIVE SYSTEM-FORMING SIGNS  
THAT CONSTITUTE THE ESSENCE OF THE CONCEPT OF “PUBLIC CONTROL  
IN THE FIELD OF ENFORCEMENT OF PENALTIES”**

Гарасим П.С., к.ю.н.,  
докторант

*Національний університет «Львівська політехніка»*

У статті, на підставі існуючих у науці підходів, виведено авторське поняття «громадський контроль у сфері виконання покарань» та доведено його теоретичне та практичне значення з огляду тих проблем, які мають місце у зазначеній сфері суспільної діяльності.

Як показують результати кримінально-виконавчої діяльності та спеціальних наукових досліджень [1, с. 223-230], однією з детермінант, що негативно впливає на її стан, рівень та в цілому на ефективність функціонування в Україні органів і установ виконання покарань (УВП), є вкрай формальний громадський контроль за зазначеним видом суспільних відносин.

Сутність даної проблеми полягає у тому, що на законодавчому рівні (зокрема, в ч. 2 ст. 25 Кримінально-виконавчого кодексу (КВК)) визначено повноваження громадськості лише на здійснення відповідного моніторингу за дотриманням прав засуджених, які відбувають покарання в УВП. У той самий час, поза увагою громадського контролю залишаються не тільки законні інтереси та свободи осіб, які тримаються в УВП, але й життєво важливі аспекти сфери виконання покарань України, включаючи й права персоналу та інших учасників кримінально-виконавчої діяльності.

Такий законодавчий підхід суперечить законам логіки та змісту процесу «виконання – відбування» покарань, позаяк і перша і друга діяльність є нерозривною по своїй суті і правовій природі, а тому односторонній громадський контроль тільки за дотриманням прав, законних інтересів і свобод засуджених не може відобразити у повному об'ємі всіх проблем, які виникають у цих суб'єктах у сфері виконання покарань [2, с. 157–159].

Отже, слід визнати, що в наявності складна прикладна проблема, яка потребує вирішення й на науковому рівні. Додатковим аргументом з цього приводу виступають ті статистичні дані, що свідчать про критичний стан, який склався у зазначеній галузі суспільних відносин у зв'язку з виконанням – відбуванням покарань, а також у силу того, що у такому стані УВП і слідчі ізолятори (СІЗО) негативно впливають й на криміногенну ситуацію в Україні [3, с. 164–183]. Так, згідно офіційних даних Міністерства юстиції України, щорічно з боку засуджених вчиняється від 200 до 300 рецидивних злочинів під час виконання – відбування покарань. При цьому рівень злочинності у розрахунку на 1 тис. осіб складає від 4,91 до 6,54 випадки, що значно вище аналогічних показників, коли органи та УВП перебували у підпорядкуванні Державної пенітенціарної служби (ДПТС) України [4, с. 6].

У свою чергу, по зрівнянню з 1991 роком рівень злочинності серед персоналу Державної кримінально-виконавчої служби (ДКВС) України, у 2021 році виріс майже у 5-ть разів (з 19 до більше 100 випадків вчинення цими особами кримінальних правопорушень) [5].

У такій ситуації досить важливим завданням на доктринальному рівні є з'ясування соціально-правової природи поняття «громадський контроль у сфері виконання покарань», а також обґрунтування на цій підставі видозміни відповідних норм кримінально-виконавчого законодавства України (ст. 2 КВК), які регулюють дане питання.

Саме зазначені обставини й обумовили *мету* цієї наукової статті – визначити етимологічне значення словосполучення «громадський контроль», а також її головне *завдання* – розробити науково обґрунтовані пропозиції, спрямовані на суттєве удосконалення правових засад здійснення вказаного соціального моніторингу у галузі кримінально-виконавчої діяльності України.

Вивчення наукової літератури показало, 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: К. А. Автухов, О. М. Бандурка, В. В. Василевич, Б. М. Головін, О. М. Гумін, О. М. Джуца, 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.

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 уцяті громадськості у процесі виконання – відбування покарань, й стало вирішальним при виборі теми даної наукової розробки.

**Ключові слова:** громадськість, контроль, сфера виконання покарань, суб'єкти кримінально-виконавчої діяльності, кримінально-виконавче законодавство, засуджений, персонал органів і установ виконання покарань.

The article, based on the existing approaches in science, derives the author's concept of “public control in the field of execution of sentences” and proves its theoretical and practical significance in view of the problems that occur in this area of public activity.

As shown by the results of criminal enforcement activities and special research, one of the determinants that negatively affects its condition, level and in general the effectiveness of the functioning of penitentiary institutions in Ukraine, is a very formal public control over this type of public relations. The essence of this problem is that at the legislative level (in particular, Part 2 of Article 25 of the Criminal Executive Code (CEC)) the public is empowered only to monitor the rights of convicts serving sentences in penitentiary. At the same time, public control excludes not only the legitimate interests and freedoms of persons held in penitentiary institutions, but also vital aspects of Ukraine's penitentiary system, including the rights of staff and other participants in penitentiary activities. This legislative approach contradicts the laws of logic and content of the process of “execution – serving” sentences, as the first and second activities are inseparable in nature and legal nature, and therefore unilateral public control only over the rights, legitimate interests and freedoms of convicts can not reflect in the full range of all problems that arise in these subjects in the field of execution of sentences. Therefore, it should be recognized that there is a complex applied problem that needs to be solved at the scientific level. An additional argument in this regard are the statistics that indicate the critical state that has developed in this area of public relations in connection with the execution – serving sentences, as well as due to the fact that in this state the penitentiary and pre-trial detention facilities (pre-trial detention centers) negatively affect the criminogenic situation in Ukraine. Thus, according to the official data of the Ministry of Justice of Ukraine, 200 to 300 recidivist crimes are committed annually by convicts during their execution – serving their sentences. At the same time, the crime rate per 1,000 people ranges from 4.91 to 6.54 cases, which is much higher than similar indicators when the bodies and the penitentiary system were subordinated to the State Penitentiary Service (STPS) of Ukraine. In turn, compared to 1991, the crime rate among the staff of the State Penitentiary Service (DKVS) of Ukraine, in 2021 increased almost 5 times (from 19 to more than 100 cases of these persons committing criminal offenses). In such a situation, a very important task at the doctrinal level is to clarify the

socio-legal nature of the concept of "public control in the field of punishment", as well as justification on this basis to amend the relevant rules of criminal law of Ukraine this question. These circumstances determined the purpose of this scientific article – to determine the etymological meaning of the phrase "public control", as well as its main task – to develop scientifically sound proposals aimed at significantly improving the legal framework for social monitoring in criminal enforcement of Ukraine.

**Key words:** public, control, sphere of execution of punishments, subjects of criminal-executive activity, criminal executive legislation, condemned, staff of penitentiary bodies and institutions.

Як видається, для того, щоб мати цілісне уявлення про сутнісне значення і роль у соціально-правовому механізмі регулювання кримінально-виконавчих правовідносин, варто комплексно та системно підійти до визначення змісту кожного із слів, що вжиті у словосполученні «громадський контроль». При цьому варто зазначити, що ключовим у ньому все таки є слово «контроль».

Вказана позиція ґрунтується на тому, що навіть збільшення чисельності громадських об'єднань, які вправі функціонувати у сфері виконання покарань, не змінить результативність їх моніторингової діяльності, якщо якісно не видозмінити змістовну складову та спрямованість здійснення контролю з боку суспільства за процесом виконання – відбування покарань в Україні. Саме з цих міркувань, на всіх рівнях (доктринальному, законодавчому, управлінському, т. ін.) слід акцентувати увагу на точному, повному та об'єктивному з'ясуванні сутності слова «контроль», яке вживається як у науковій літературі, так і в нормативно-правових актах.

Зокрема, у тлумачних словниках це слово означає перевірку відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам, а також – установу чи організацію, що здійснює нагляд за ким, чим-небудь або перевіряє його [6, с. 307].

В іноземних аналогічних джерелах слово «контроль» тлумачать як перевірку діяльності кого-небудь, чого-небудь; спостереження з метою перевірки; установа, яка займається такою перевіркою [7, с. 290].

Цікавим у зв'язку з цим є й підхід з цього приводу, що склався у юридичній літературі, в якій під «контролем» розуміють як перевірку виконання законів, рішень тощо [8, с. 323].

Саме з цих міркувань на нормативно-правовому та доктринальному рівнях обґрунтовано сформульовані такі види контролю, як:

- а) парламентський контроль (п. п. 13, 33 ст. 85 Конституції України);
- б) відомчий контроль (ст. 23 КВК України);
- в) контроль, що здійснюють спеціально уповноважені в Україні органи держави (наприклад, контрольно-ревізійна служба, яка функціонує на підставі відповідного закону [9];
- г) прокурорський нагляд – як особливий вид контролю [10], який здійснюється органами прокуратури [11];
- г) інші види контролю [12].

Так, на науковому рівні здійснена наступна класифікація інших видів контролю:

- 1) за спрямованістю (напрямами) впливу: зовнішній і внутрішній;
- 2) за аспектами впливу: управлінський, фінансовий, господарський, технологічний;
- 3) по виконанню завдань: стратегічний, поточний, оперативний;
- 4) по вирішенню завдань: лінійний, функціональний, операційний;
- 5) за методами: попередній, спрямовуючий, фільтруючий, послідуочий;
- 6) за механізмом регулювання і саморегулювання: контроль і самоконтроль;
- 7) за суб'єктами контролю: ринку капіталів, колективних і колегіальних органів управління, державний і відомчий; ін. [12].

При цьому необхідно констатувати, що незалежно від тих чи інших критеріїв класифікації, всі види контролю

об'єднує діяльність, що стосується перевірки стану певного об'єкта, а також відповідності його функціонування встановленим вимогам і правилам.

Якщо з огляду цього та нормативно-правових засад дати оцінку діяльності суб'єктів громадського контролю, мова про які ведеться в ч. 2 ст. 25 КВК України, то варто визнати, що зазначений суспільний моніторинг не в повній мірі співвідноситься зі змістом слова «контроль», який вживається у науковій літературі та в нормативно-правових джерелах. Зокрема, у Положенні про Спостережні комісії діяльність вказаних суб'єктів громадського контролю за дотриманням прав засуджених під час виконання покарань (а, саме таким є предмет моніторингу, який визначений у ч. 2 ст. 25 КВК) зводиться, в основному, до сприяння органам і УВП у виправленні виховної роботи з особами, умовно-достроково звільненими від відбування покарання та наданням ним допомоги у соціальній адаптації (п. п. 2-4 ст. 3 даного Положення) [13].

Більш того, навіть вживання у зазначеному нормативно-правовому акті словосполучення «громадський контроль» (п. 1 ст. 3 Положення) не змінило його функціональну спрямованість, позаяк у даному джерелі відсутні будь-які норми, у яких би мова велась про алгоритми, засоби і методи здійснення вказаного соціального моніторингу за дотриманням прав засуджених під час виконання кримінальних покарань.

Отже, всупереч соціально-правовій природі та існуючій практиці діяльності інших суб'єктів контролю, громадський контроль у сфері виконання покарань України носить звужений зміст та є по суті формальним, враховуючи, що представники громадських об'єднань у реальному житті не тільки не дотримуються тих методологій перевірок, що застосовують, наприклад, органи державної влади, але й зводять його не до усунення детермінант, які сприяють порушення прав засуджених в УВП, а до, власне, – надання різноманітної допомоги у виправленні та ресоціалізації цих осіб – а, це, без сумніву, є іншим видом суспільної діяльності.

Як показали результати даного наукового дослідження, чимало проблем теоретико-прикладного характеру несе у собі й слово «громадськість». Так, на побутовому рівні (так званій «банальній ерудиції») воно тлумачиться як певний громадянин, представник громади, об'єднання громадян тощо (у сучасному розумінні – це «активіст».

У свою чергу, в доктринальних джерелах слово «громадський» означає того, який виникає, відбувається в суспільстві або стосується суспільства; пов'язаний з ним; а також – суспільний; передова частина; передові кола суспільства тощо [6, с. 149].

Виходячи з цього, можна констатувати, що основу змісту досліджуваного поняття складає корінне слово «громада». На науковому рівні загальноновизнаним підходом є той, відповідно до якого «громада» – це група людей, об'єднаних спільністю становища, інтересів, т. ін. [6, с. 149]. Крім цього, це слово розуміють як об'єднання людей, що ставлять перед собою певні спільні завдання, а також – організацію; щось велике за розміром; велику кількість чого-небудь тощо [6, с. 149].

На жаль, вживши у кримінально-виконавчому законодавстві України (КВК, Положення про спостережні комісії, т. ін.) різноманітні словосполучення, типу – громадський вплив (ст. 6 КВК); громадський контроль (ст. 3 Положення та ч. 2 ст. 25 КВК); участь громадськості (ст. 5 КВК); ін. – законодавець у жодній правовій нормі не роз'яснив

їх змісту, чим створив, як свідчить практика, певні штучні проблеми щодо здійснення соціального моніторингу за процесом виконання – відбування покарань в Україні [1, с. 223-230].

Поряд з цим, ваго зазначити, що як у ст. 24 КВК, так і в розділі XXXIV Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань (ПВР УВП) на нормативно-правовому рівні закріплені певні процедури і вимоги, які пред'являються до громадськості та її представників при відвідуванні УВП [14], що можна вважати відповідними критеріями, які можна використовувати при формуванні поняття «громадський контроль у сфері виконання покарань».

При такому підході, здійснити соціальний моніторинг дотримання прав засуджених під час відбування ними покарань може не кожен пересічний громадянин чи будь-яке громадське об'єднання, а лише певні визначені у законі суб'єкти (ст. ст. 24, 25 КВК). Зокрема, як це витікає із змісту ст. 10 Положення про спостережні комісії, громадський контроль за процесом виконання – відбування покарань не можуть вчиняти особи, які мають не погашену чи не зняту в установленому законом порядку судимість, а також інші категорії громадян [13].

У той самий час, у Законі України «Про громадські об'єднання» (ст. ст. 7, 8 ін.) ніяких правообмежень щодо участі громадян у цих суспільних формуваннях, окрім тих, щодо яких є рішення суду про визнання їх недієздатними (ч. 6 ст. 7), не встановлено [15]. Таким чином, при тлумаченні системних ознак слова «громадськість» є свої правові колізії, які свідчать про порушення суб'єктами нормотворчої діяльності принципу верховенства права, закріпленого в ст. 8 Конституції України, що також детер-

мінує сучасний вкрай низький стан ефективності громадського контролю у сфері виконання покарань.

Таким чином, якщо врахувати існуючі наукові конструкції та нормативно-правові підходи, що пов'язані із з'ясуванням змісту поняття «громадський контроль за сферою виконання покарань», то можна сформулювати наступне його визначення, а саме – це врегульована на законодавчому рівні діяльність громадських об'єднань або їх уповноважених представників, що спрямована на перевірку дотримання в процесі виконання – відбування покарань прав, законних інтересів і свобод суб'єктів кримінально-виконавчих правовідносин, а також гарантій їх реалізації, та вчинення у зв'язку з цим у межах закону і повноважень комплексних дій щодо усунення, нейтралізації, блокування тощо детермінант, що спричиняють та обумовлюють вчинення протиправних посягань на зазначені об'єкти правової охорони.

Теоретичне значення виведеного поняття полягає у тому, що таким чином розширено наукові межі знань щодо змісту такої соціально-правової категорії, як «громадський контроль», шляхом доповнення їх інформацією про новий вид соціального моніторингу та контролю у цілому – поняттям «громадський контроль у сфері виконання покарань».

У свою чергу, практична цінність запропонованого у цій науковій статті поняття виражається через ті системуючі ознаки, що складають його зміст, кожна із яких має логічно та чітко визначені нормативно-правові засади походження, а отже, можуть стати прикладним підґрунтям для удосконалення правового механізму з питань громадського контролю за процесом виконання – відбування покарань в Україні.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Колб О. Г., Махницький О. І. Зміст громадського контролю у сфері виконання покарань України. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2019. № 3(9). С. 223–230.
2. Колб О. Г. Про деякі концептуальні засади виконання покарань у виді позбавлення волі. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2021. № 1(15). С. 157–159.
3. 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.
4. Про стан правопорядку, ізоляції та нагляду, діяльність підрозділів охорони, пожежної безпеки та воєнізованих формувань Державної кримінально-виконавчої служби України у 2016 році. *Інформ. бюл.* Київ : Департамент ДКВС Міністерства юстиції України, 2017. 34 с.
5. Загальна характеристика Державної кримінально-виконавчої служби України за 2021 рік. URL: <http://minjust.gov.ua/dkvs/about/functional>.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. О. Єрошенко. Донецьк : ТОВ «Глорія Трейд», 2012. 864 с.
7. Булыко А. Н. Большой словарь иностранных слов. 35 тысяч слов. Изд. 3-е, перераб. Москва : Мартин, 2010. 704 с.
8. Юридична енциклопедія : Ю. С. Шемшученко та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 2001. Т. 3 : К–М. 792 с.
9. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні : Закон України від 26.01.1993 № 2939-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 13. Ст. 110.
10. Прокурорський нагляд. *Вікіпедія*. <https://uk.m.wikipedia.org/wiki>.
11. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2-3. Ст. 12.
12. Види контролю. *Вікіпедія*. <https://uk.m.wikipedia.org/wiki>.
13. Положення про спостережні комісії та піклувальні ради при спеціальних виховних установах : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 01.04.2004 № 429. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
14. Правила внутрішнього розпорядку установ виконання покарань : затв. наказом Міністерства юстиції України від 28.08.2018 № 2823/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
15. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст. 1.