

## ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ В УКРАЇНІ: ЗМІСТ, СУТНІСТЬ І ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНЕ ЗНАЧЕННЯ

### PUBLIC MONITORING IN THE SPHERE OF EXECUTION OF PENALTIES IN UKRAINE: CONTENT, ESSENCE AND THEORETICAL AND APPLIED SIGNIFICANCE

Погребна К.Ф., д.філос.,  
суддя

*Господарський суд Одеської області*

Семир'янов Д.Я., к.ю.н., доцент

В даній науковій статті з'ясовано зміст і сутність, а також теоретичне і практичне значення введеного на доктринальному рівні поняття «громадський контроль у сфері виконання покарань України», змістовну основу якої складає процес виконання-відбування покарань.

Крім цього, у цій роботі, на підставі аналізу наукової літератури, нормативно-правових актів та практики їх застосування, сформульовано авторське визначення поняття «громадський контроль у сфері виконання покарань».

Доведена необхідність розгляду даного питання та активізації наукових розробок з означеної проблематики дослідження, що обумовлено низкою обставин. Серед них особлива увага звернута на такі із них, як: потреба у з'ясуванні соціально-правової природи вказаного інституту кримінально-виконавчого законодавства України, його відмежування від інших подібних правових категорій, що вживаються у нормах кримінально-правового та адміністративно-деліктного спрямування; співставлення його положень з аналогічними загальними і локальними визначеннями поняття «громадський контроль», які закріплені в інших галузях права.

Для доведення теоретичного і практичного значення сформульованого у цій роботі поняття «громадський контроль у сфері виконання покарань» здійснено аналіз його системоутворюючих ознак. При цьому акцентовано увагу на тому, що ключовим у визначенні є слово «діяльність», яка пов'язана з роботою, чітко визначених у законі суб'єктів, змістовну сутність якої виражають певні соціальні інститути та окремі громадяни.

Виходячи з отриманих результатів дослідження, в цій роботі констатовано, що предметом громадського контролю у сфері виконання покарань є перевірка відповідності закону змісту процесу виконання-відбування покарань.

Більш того, у даній науковій статті зроблено висновок про те, що введено на доктринальному рівні поняття «громадський контроль у сфері виконання покарань», має бути в обов'язковому порядку закріплено у чинному кримінально-виконавчому законодавстві України, що дасть можливість підвищити рівень не тільки зазначеного виду суспільного контролю, але й результативність кримінально-виконавчої діяльності у цілому.

**Ключові слова:** громадський контроль, діяльність, суб'єкти контролю, сфера виконання покарань, кримінально-виконавче законодавство, процес виконання та відбування покарань, ефективність.

This scientific article clarifies the content and essence, as well as the theoretical and practical significance of the concept «public control in the sphere of execution of punishments of Ukraine» derived at the doctrinal level, the substantive basis of which is the process of execution and serving of punishments.

In addition, in this work, based on the analysis of scientific literature, normative legal acts and the practice of their application, the author's definition of the concept of «public control in the field of execution of punishments» is formulated.

The necessity of consideration of this issue and the activation of scientific developments on the specified research issues is proven, which is due to a number of circumstances. Among them, special attention is paid to such of them as: the need to clarify the socio-legal nature of the indicated institution of the criminal-executive legislation of Ukraine, its distinction from other similar legal categories used in the norms of the criminal-legal and administrative-delict direction; comparison of its provisions with similar general and local definitions of the concept of «public control», which are fixed in other branches of law.

To prove the theoretical and practical significance of the concept of «public control in the field of execution of punishments» formulated in this work, an analysis of its system-forming features was carried out. At the same time, attention is focused on the fact that the word «activity» is key in the definition, which is related to the work of subjects clearly defined in the law, the meaningful essence of which is expressed by certain social institutions and individual citizens.

Based on the results of the research, this paper states that the subject of public control in the field of execution of punishments is the verification of compliance with the law of the content of the process of execution and serving of punishments.

Moreover, this scientific article concludes that the concept of «public control in the field of execution of punishments» derived at the doctrinal level must be enshrined in the current criminal and executive legislation of Ukraine, which will make it possible to raise the level not only the specified type of public control, but also the effectiveness of criminal enforcement activities as a whole.

**Key words:** public control, activity, subjects of control, the scope of execution of punishments, criminal executive legislation, the process of execution and serving of punishments, efficiency.

**Постановка проблеми.** Як показує практика, однією з умов, яка негативно впливає на ефективність процесу виконання – відбування покарань в Україні, а також на результативність реалізації визначених у законі мети і завдань кримінально-виконавчого законодавства (ст. 1 КВК), є вкрай низький рівень здійснення у цій галузі суспільної діяльності громадського контролю [1, с. 223–230]. Більш того, вказана ситуація загострилась та набула загрозливих рис для сфери виконання покарань після внесення у 2014–2021 р. р. низки хаотичних і безсистемних змін і доповнень у чинний КВК, що привело до зведення громадського контролю у цій галузі суспільної до діяльності лише спостережних комісій та піклувальних рад у виховних колоніях (ч. 2 ст. 25 даного Кодексу).

У той самий час, всупереч закріплених у законі завдань щодо запобігання вчиненню нових кримінальних правопорушень, щорічно на протязі 1991–2021 р. р. у сфері виконання покарань України реєструється від 200 до 400 зазначених суспільно небезпечних діянь, які вчиняються особами, що відбувають покарання у кримінально-виконавчих установах закритого типу, а також від 19 до 100 аналогічних правопорушень, суб'єктами яких є персонал цих УВП [2, с. 140–144]. Крім цього, у процесі виконання – відбування покарань за вказаний період мали місце випадки самогубств засуджених (до 10–15 у середньому щорічно) та персоналу СІЗО та УВП (до 3–5 фактів за цей самий відрізок часу); травматизму; більше 100 природних смертей від туберкульозу, ВІЛ-СНІДУ, вегето-судинних

та інших захворювань, а також сотні інших різноманітних надзвичайних пригод, детермінованих або низьким рівнем, або відсутністю взагалі громадського контролю за станом кримінально-виконавчої діяльності в Україні (масова непоко́ра засуджених адміністрації УВП; групові відмови від прийому цими особами їжі; дії, що дезорганізують роботу адміністрації кримінально-виконавчих установ закритого типу; ін.). При цьому варто зазначити, що вказана ситуація склалась у силу не тільки формального регулювання питань, які стосуються здійснення громадського контролю на рівні кримінально-виконавчого законодавства, але й у зв'язку з тим, що у сучасній Концепції реформування (розвитку) пенітенціарної системи України даний вид суспільної діяльності по суті зведений до участі громадськості у процесі виправлення та ресоціалізації засуджених, а не, власне, до удосконалення правового механізму, форм, видів і засобів здійснення громадського контролю у сфері виконання покарань, з урахуванням змісту міжнародно-правових актів та позитивної зарубіжної практики з означеної проблематики.

У такому ж контексті сформульовані й сучасні проекти законів, що стосуються змісту кримінально-виконавчих правовідносин. Отже, в наявності складна прикладна проблема, яка потребує розв'язання на теоретичному рівні, а також активізації у зв'язку з цим комплексних досліджень з означеної тематики.

Враховуючи зазначене, метою зазначеної наукової статті є з'ясування соціально-правової природи громадського контролю та доведення необхідності закріплення зазначеного поняття в кримінально-виконавчому законодавстві України.

Натомість, головним завданням цієї роботи є виведення авторського поняття «громадський контроль у сфері виконання покарань України» та аналіз його системоутворюючих ознак.

Стан досліджень. Як свідчать результати аналізу наукової літератури, з часів незалежності України (1991 р.) до теперішнього часу (2024 р.) досить плідно та продуктивно над вирішенням завдань, що пов'язані із змістом громадського контролю, працюють такі учені у галузі теорії права, теорії управління, адміністративного та кримінально-виконавчого права, як: В. Б. Авер'янов, К. А. Автухов, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Є. Ю. Бараш, Ю. П. Битяк, В. В. Василевич, О. А. Гритенко, О. М. Джужа, Є. В. Дорін, І. В. Зозуля, Р. А. Каложний, С. В. Ківалов, Л. В. Коваль, Ю. М. Козлов, О. Г. Колб, Т. О. Коломєць, В. К. Колпак, А. Т. Комзюк, В. Я. Конопельський, І. М. Копотун, Є. В. Курінний, С. Ю. Лукашевич, Т. П. Мінка, Л. Р. Наливайко, С. В. Петков, М. С. Пузирьов, О. Ф. Скакун, А. Х. Степанюк, О. І. Харитоновна, І. С. Яковець та ін.

Варто зазначити, що в науці кримінально-виконавчого права, зокрема, а також в одній галузі законодавства України відсутнє поняття «громадський контроль у сфері виконання покарань». У зв'язку з цим, автори посібника сформулювали та розтлумачили його власне поняття, що дає змогу не тільки ліквідувати існуючу правову прогалину, але й має теоретичне значення, позаяк може стати предметом наукових дискусій щодо його легітимності та автентичності (дійсності, справжності, істинності).

Виклад основних положень. Необхідність розгляду даного питання обумовлена наступними обставинами, а саме – потребою:

- 1) з'ясування сутності соціально-правової природи та змісту зазначеної кримінально-виконавчої категорії;
- 2) її відмежування від інших подібних правових категорій, що закріплені у чинному кримінально-виконавчому законодавстві України;
- 3) її співставлення з аналогічними загальними та локальними (у сфері регулювання інших суспільних відносин) визначеннями «громадського контролю», які використовуються в інших галузях права;

4) розробки у цій роботі науково обґрунтованих пропозицій, спрямованих на удосконалення правового механізму щодо здійснення громадського контролю у сфері виконання покарань.

Як встановлено в ході даного наукового пошуку, немає цілковитої ясності щодо змісту досліджуваної кримінально-виконавчої категорії як на рівні суб'єктів реалізації державної політики у сфері виконання покарань і пробації України, так і серед інших суб'єктів та учасників кримінально-виконавчих правовідносин, що негативно впливає також на зміст і ефективність кримінально-виконавчої діяльності в Україні [3, с. 220–244].

Зокрема, як доведено на офіційному рівні та в ході проведених спеціальних наукових досліджень, в Україні на сьогодні склалась критична ситуація, яка обумовлена високим рівнем злочинності як серед персоналу органів і установ виконання покарань, так і серед засуджених. При цьому однією з умов, що сприяє такому стану справ є неналежний громадський контроль, правові засади якого визначені в ст. 25 КВК, а корелянтою (тобто зв'язком між причиною та умовою) – не досить активний та системний науковий супровід з означеної проблематики [4, с. 189].

У цьому контексті, зокрема, звертають на себе увагу ті питання, що пов'язані із змістом поняття «громадський контроль у сфері виконання покарань», але яке на нормативно-правовому та доктринальних рівнях не сформульовано, що, у свою чергу, підвищує науковий та практичний інтерес до даної тематики дослідження у сенсі вирішення сучасних завдань реформування діяльності органів і УВП та в цілому кримінально-виконавчої системи України. Саме тому, враховуючи, що словосполучення «громадський контроль» складається із двох ключових слів – громадський та контроль – для формулювання змісту його аналогу, що стосується тієї чи іншої галузі суспільних відносин, включаючи й сферу виконання покарань та пробації, необхідно з'ясувати сутність і семантичне значення кожного із них.

Зокрема, у тлумачних словниках слово «громадський» (громадськість) означає передова частина; передові кола суспільства тощо [5, с. 149]. При цьому варто зауважити, що основу даного визначення складає слово «громада», під яким науковці розуміють групу людей, об'єднаних спільністю становища, інтересів і т. ін.; об'єднання людей, що ставлять перед собою певні спільні завдання; організацію велику за розміром; велику кількість чогонебудь тощо. Тобто, у контексті громадського контролю, слово «громадський» варто тлумачити як діяльність певного великого об'єднання людей, що ставлять перед собою завдання контролювати відповідну сферу суспільних відносин.

У свою чергу, слово «контроль» на доктринальному (науковому) рівні розуміється як перевірка відповідності контролюваного об'єкта встановленим вимогам.

У юридичних джерелах слово «контроль» тлумачиться як перевірка виконання законів, рішень тощо [6, с. 323].

Таким чином, у широкому розумінні слово «контроль» слід тлумачити як діяльність, спрямовану на перевірку якогось об'єкта спостереження.

У цілому ж в наукових джерелах усталеного розуміння терміну «громадський контроль» немає.

Отже, якщо взяти за основу зазначену теоретичну модель та застосувати її щодо досліджуваного у цій роботі поняття, то «громадський контроль у сфері виконання покарань» варто тлумачити як діяльність визначених на законодавчому рівні громадських об'єднань та окремих громадян, яка спрямована на перевірку змісту процесу виконання – відбування тих чи інших покарань та здійснюється у межах їх повноважень і з дотриманням вимог з питань, що регулюють інформаційне забезпечення в нашій державі, з метою встановлення її відповідності закріпленому у законі цілям; завданням і принципам

для вказаного виду суспільних відносин, а також для захисту прав, законних інтересів і свобод усіх суб'єктів та учасників кримінально-виконавчої діяльності.

Враховуючи особливу теоретичну та практичну цінність вжитого у даному визначенні кожного слова та їх системоутворюючий характер, необхідно у зв'язку з цим дати пояснення застосованого у ньому формально-логічного методу для пізнання сутності і змісту сформульованого поняття «громадський контроль у сфері виконання покарань», а саме – це:

1. Діяльність певних суб'єктів.

У тлумачних словниках слово «діяльність» означає застосування своєї праці до чого-небудь; праця, дія людей у якій-небудь галузі, а також роботу; функціонування якоїсь організації, установи, т. ін.; виявлення сили; енергії чого-небудь [5, с. 174].

З огляду цього, громадський контроль у сфері виконання покарань, необхідно розглядати як активну юридично значущу діяльність (дію) відповідних суб'єктів, змістом якої є перевірка даної галузі суспільних відносин. При цьому юридично значущою є така діяльність громадських організацій з питань контролю у сфері виконання покарань, яка породжує юридичні факти – життєві обставини, з якими норми права пов'язують настання певних правових наслідків – виникнення змісту або припинення правових відносин [7, с. 240].

Щодо змісту поняття «суб'єкт», то в доктринальних джерелах під такими розуміють:

- а) особу, яка пізнає навколишній світ;
- б) особу, групу осіб, організацію і т. п., які активно беруть участь у певному процесі;
- в) особу чи організацію, як носіїв певних прав та обов'язків;
- г) людину, як носія певних фізичних і психологічних якостей; людину як об'єкт дослідження;
- г) предмет судження [5, с. 627].

2. Діяльність, яка визначена на законодавчому рівні.

У даному випадку правовими засадами громадського контролю виступають ті законодавчі акти, мова про які ведеться у ст. 2 КВК (Конституція України, цей Кодекс, інші закони, міжнародні договори, постанови (декрети) Кабінету Міністрів України, Укази Президента України). При цьому, відповідно до рішення Конституційного Суду України (справа про офіційне тлумачення терміну «законодавство»), питання громадського контролю у сфері виконання покарань не можна регулювати тими нормативно-правовими актами, які не входять до переліку правових джерел, який визначений у вказаному рішенні суду [8].

3. Діяльність визначених на законодавчому рівні об'єднань та окремих громадян.

Зокрема, основоположними нормативно-правовими актами, з питань громадського контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян, є: Конституція України, Закон України «Про громадські об'єднання», а щодо окремих громадян – Закони України «Про інформацію»; «Про доступ до публічної інформації»; «Про звернення громадян» та ін.

Так, у ч. 2 ст. 3 Конституції України з цього приводу зазначено, що права і свободи людини є основною соціальною цінністю держави, в ст. 5 – про те, що носієм і єдиним джерелом влади в нашій державі є народ, а в ст. 36 закріплено положення про те, що громадяни мають право на свободу об'єднань у громадські організації для задоволення політичних, культурних, соціальних, культурних та інших інтересів.

Більш того, як це витікає із змісту ст. ст. 38–40 Основного закону, громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у тому числі шляхом всеукраїнського та місцевого референдумів, проведення мітингів, походів і демонстрацій, а також направлення індивідуальних чи колективних звернень до органів державної влади та їх посадових і службових осіб.

У свою чергу, в ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання» у зв'язку з цим мова ведеться про те, що громадське об'єднання має право для здійснення своєї мети звертатись до всіх органів державної влади з відповідними зверненнями та одержувати з означених у них питаннях відповідні відповіді, а також брати участь у розробці проєктів нормативно-правових актів, що стосуються сфери діяльності такого об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя, та здійснювати інші права не заборонені законом. При цьому у вказаній вище правовій нормі жодним словом не сказано про права громадських об'єднань на здійснення громадського контролю, що слід віднести до тих детермінант, які негативно впливають на стан і ефективність даного виду суспільної діяльності, включаючи й сферу виконання покарань України.

Як видається, для усунення цієї правової прогалини логічно було б ч. 1 ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання» доповнити пунктом 5-1 такого змісту:

«Громадські організації вправі в порядку, визначеному в законі, здійснювати публічний відкритий контроль за діяльністю органів державної влади та реагувати на виявлені у зв'язку з цим порушеннями прав і свобод громадян і законодавства відповідними законними засобами».

Додатковим аргументом щодо необхідності видозміни змісту зазначеного Закону виступають положення розділу VIII «Громадський контроль поліції» (ст. ст. 86–90), які закріплені в Законі України «Про національну поліцію», а також в розділі III «Демократичний цивільний контроль» Закону України «Про Національну безпеку України».

У такому ж контексті зокрема, сформульовано Закон України «Про доступ до публічної інформації», а саме:

1) до суб'єктів відносин у сфері доступу до публічної інформації віднесені як фізичні особи, так і об'єднання громадян (ст. 12);

2) серед суб'єктів контролю за забезпеченням доступу до публічної інформації чільне місце мають й громадські організації та громадяни особисто, шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи тощо (ч. 2 ст. 17);

3) в даному нормативно-правовому акті закріплені відповідні елементи механізму реалізації даного права (розділ IV (ст. ст. 19–22)) та оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації (розділ V (ст. ст. 23–24)).

Поряд з цим, варто звернути увагу й на той факт (правову колізію), що в ч. 2 ст. 17 Закону України «Про доступ до публічної інформації» вжито словосполучення «громадські організації» замість «громадські об'єднання», як це витікає із змісту відповідного закону.

Виходячи з цього, необхідно, як видається, привести у відповідність зміст положень зазначених вище нормативно-правових актів, закріпивши у першому із них словосполучення «громадські об'єднання».

Як показали результати даного наукового дослідження, немало аналогічних зауважень та пропозицій є й щодо змісту інших законів, що стосуються громадського контролю, включаючи й сферу виконання покарань України. Так, у Законі України «Про звернення громадян», хоча й визначені правові гарантії забезпечення цього конституційного права будь-якої людини, проте у ст. 28 «Контроль за дотриманням законодавства про звернення громадян» вказаного законодавчого акта відсутній такий суб'єкт моніторингу, як громадські об'єднання.

Як видається, для усунення зазначеної правової прогалини логічно було б ст. 28 вказаного Закону доповнити словосполученням «громадські об'єднання» та викласти у зв'язку з цим цю норму права у новій редакції.

Саме по такому шляху пішов законодавець при прийнятті Законів України «Про Національну поліцію», «Про Національну безпеку України», «Про доступ до публічної інформації», ін. – і це є вагомим аргументом щодо видозміни змісту й Закону України «Про звернення громадян»,

що важливо й у контексті удосконалення правового змісту здійснення громадського контролю й у сфері виконання покарань.

При цьому основним лейтмотивом [5, с. 324] зазначеної діяльності є те, що для вказаних суб'єктів предметом контролю не може бути службова діяльність, яка носить конфіденційний характер (така, що не підлягає оприлюдненню), тобто відноситься до публічної інформації, або до державної таємниці чи до закритих (таємних) основ національної безпеки України.

**Висновок.** Таким чином, отримані результати дослідження дозволяють стверджувати, що виведене на науковому рівні поняття «громадський контроль за сферою виконання покарань України» має не тільки і не стільки теоретичне значення, скільки носить прикладний характер, позаяк може стати основою для його законодавчого закріплення, а в кінцевому підсумку, суттєво вплине на ефективність сучасних реформ у зазначеній галузі суспільних відносин та підвищить результативність кримінально-виконавчої діяльності в цілому.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Колб О. Г., Махніцький О. І. Зміст громадського контролю у сфері виконання покарань України. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2019. № 3(9). С. 223–230.
2. Колб І. О. Забезпечення особистої безпеки засуджених у виправних колоніях України : монографія. Київ : НАВС, 2014. С. 140–144.
3. Кримінально-виконавче право України : підручник : ТОМ 1 (у 2-х т.) / Музика А. А, Конопельський В. Я., Письменний Є. О. та ін.; за заг. ред. докт. юрид. наук, проф. Є. Ю. Бараша. Київ : Нац. акад. внутр. справ; ФОП Кандиба Т. П., 2018. С. 220–244.
4. Закалюк А. П. Курс сучасної української кримінології : теорія і практика: у 3 кн. Київ : Видавничий Дім «ІЮре», 2007. Кн. 1 : Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки. С. 189.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. О. Єрошенко. Донецьк : ТОВ «Глорія Трейд», 2012. С. 149.
6. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол. : Ю. С. Шемшученко та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 2001. Т. 3 : К-М. 2001. С. 323.
7. Теорія держави і права : підручник для студ. юрид. навч. закл. / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін.; за ред. О. В. Петришина. Харків: Право, 2014. С. 240.
8. Рішення Конституційного Суду України «У справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство») від 09 липня 1998 року № 12-рп/98. *Офіційний вісник України*. 1998. № 32. Ст. 1209.