

УДК 343.8

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.20>

П. С. Гарасим

<https://orcid.org/0000-0002-0336-4710>

кандидат юридичних наук,
докторант кафедри кримінального права і процесу
Національного університету «Львівська політехніка»

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ УКРАЇНИ

В статті здійснено аналіз історико-правових джерел виникнення та розвитку інституту громадського контролю за процесом виконання – відбування покарань в Україні, встановлені негативні закономірності, які відображені у чинному кримінально-виконавчому законодавстві, та запропоновані авторські науково обґрунтовані шляхи їх блокування, нейтралізації та усунення.

Так, фактично з 1991 до 2016 року переважна більшість наукових розробок була присвячена не стільки громадському контролю, як формам участі громадськості у виправленні та ресоціалізації засуджених, що можна віднести до тих негативних тенденцій, які сформувались і діють у сьогоденні з означеної проблематики дослідження. Зокрема, у запропонованій у свій час для науковців Доктринальній моделі Закону «Про пенітенціарну систему» серед завдань даної системи було відсутнє те, що стосувалось би здійснення громадського контролю за пенітенціарною діяльністю (ст. 2).

Такими ж формальними та беззмістовними з даного питання були й інші норми вказаної Доктринальної моделі. Зокрема, в ст. 3 «Принципи діяльності пенітенціарної системи» було зазначено, що діяльність даної системи ґрунтується на принципах відкритості і гласності та створення умов (а, не здійснення) для всебічного контролю за своєю діяльністю з боку інститутів громадянського суспільства.

Аналогічну «хибу» (недоречність, прогалину, колізію тощо) можна знайти й в сучасних Доктринальних моделях побудови пенітенціарної системи України, а також у цілому в теперішній доктрині пенітенціарного права нашої держави .

Отже, і на науковому рівні у сьогоденні проявляються негативні впливи тих закономірностей, що були сформовані на нормативно-правовому рівні з часів незалежності України у відповідних державних програмах.

Ключові слова: історико-правовий метод, громадський контроль, моніторинг, сфера виконання – відбування покарань, процес виконання – відбування покарань, суб'єкти кримінально-виконавчих правовідносин, права, законні інтереси, свободи особи.

Постановка проблеми. Зміст сучасних реформ, що здійснюються у сфері виконання покарань України [1], та виражається у виді відповідних законопроектів [2], а також видозміна практичних аспектів кримінально-виконавчої діяльності органів і установ виконання покарань, об'єктивно обумовлюють необхідність по-новому підійти й до удосконалення змісту, форм і правових засад здійснення громадського контролю у зазначеній галузі суспільних відносин [3, с. 53–64].

При цьому, як видається, у першу чергу звертають на себе увагу деякі історико-правові аспекти виникнення, розвитку та становлення такого правового інституту (виокремленої групи норм права, які регулюють однорідні суспільні відносини, пов'язані з діяльністю громадськості усфері виконання покарань) [4, с. 184–185] кримінально-виконавчого законодавства України, як громадський контроль за дотриманням прав засуджених під час виконання кримінальних покарань, мова

про який, зокрема, ведеться у ч. 3 ст. 25 Кримінально-виконавчого кодексу (КВК).

Саме співставлення однорідних правових норм, які мають пряме відношення до змісту та здійснення громадського контролю у сфері виконання покарань, а також з'ясування сутності та спрямованості історико-правових нормативних і доктринальних джерел дає змогу дати відповідь на питання: чому таким примітивним і мало-ефективним є даний вид соціального моніторингу у сьогоднішніх реаліях як формування нових засад, так і їх реалізації на законодавчому, організаційному, правозастосовному та інших рівнях [5, с. 94–133]?

З огляду цього, **метою** даної наукової статті є здійснення та аналіз змісту історико-правових джерел і доктринальної літератури, що стосуються змісту та організації здійснення громадського контролю у сфері виконання покарань і пробації України, а також встановлення закономірностей виникнення та розвитку зазначеного інституту права, а **головним завданням** – розробка авторських науково обґрунтованих пропозицій, спрямованого на удосконалення правових засад з означених питань дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Результати аналізу наукової літератури свідчать про те, що досить активно та предметно питаннями, що стосуються історико-правових аспектів становлення інституту громадського контролю у сфері виконання покарань України, займаються такі учені, як: К. А. Автухов, О. М. Бандурка, В. А. Бадира, О. Г. Колб, В. Я. Конопельський, О. В. Лисодєд, О. А. Мартиненко, К. Ф. Погребна, А. Х. Степанюк, І. С. Яковець та ін.

Поряд з цим, у контексті змісту тих завдань, які пов'язані з реформуванням у сучасних умовах кримінально-виконавчої системи України та з підвищенням у зв'язку з цим рівня ефективності громадського контролю за процесом виконання – відбування покарань, зазначена тематика вивчена недостатньо, що й стало вирішальним при виборі її об'єкта, предмета, мети і завдань.

Виклад основного матеріалу. Проголошення у 1990 році незалежності України та прийняття з цього приводу від-

повідної Декларації [6], а у 1991 році – визнання нашої держави суб'єктом міжнародних відносин, як такої, що має свій суверенітет та територію, та відображення зазначеної історико-правової події в Акті проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року [7], обумовили об'єктивну необхідність реформування всіх без винятку органів державної влади, включаючи органи і установи виконання покарань (УВП).

Враховуючи вказану обставину, Кабінет Міністрів Української РСР ще у липні 1991 року затвердив «Основні напрями реформи кримінально-виконавчої системи в Українській РСР», значна частина положень яких мала пряме відношення до виникнення та становлення інституту участі громадськості у кримінально-виконавчій діяльності, включаючи й здійснення цими суб'єктами соціального контролю, у сфері виконання покарань [8].

Зокрема, в розділі I Основних напрямів «Управління кримінально-виконавчою системою» з цього приводу було зазначено одне з таких нормативно-правових положень, а саме: для забезпечення гласності в діяльності УВП визначити перелік статистичної та іншої інформації для опублікування в офіційних республіканських і зарубіжних виданнях.

Крім цього, було поставлено завдання щодо створення інформаційного забезпечення діяльності органів виконання покарань, а також забезпечити у зв'язку з цим випуск спеціальної газети з пенітенціарних проблем, яка має бути доступною для населення [8, с. 4].

Здавалось би, що закладення основ участі громадськості через зміст принципу гласності у процесі виконання – відбування покарань ще в умовах тоталітарного режиму СРСР, у складі якого, на жаль, функціонувала й Україна, у часі її незалежності мало б отримати відповідний позитивний розвиток та знайти своє відображення на всіх рівнях забезпечення кримінально-виконавчої діяльності (політичну, законодавчу, доктринальну, т. ін.) [5, с. 195–240] у сьогоднішні.

Та цього, як показує практика, не стало, що можна віднести до однієї з детермінант, яка обумовлює у теперішніх

умовах низький рівень здійснення громадського контролю у сфері виконання покарань і пробації України, а також до відповідної негативної закономірності процесу виникнення та розвитку даного інституту кримінально-виконавчого законодавства [9, с. 223–230].

Так, у вказаному контексті звертає на себе такий факт: з 1991 по 199 р. р., коли органи та УВП функціонували у складі МВС України, Головним управлінням виконання покарань (ГУВП) цього державного органу, а в подальшому – Державним департаментом України з питань виконання покарань (ДДУПВП) [10], здійснювався випуск спеціального інформаційного бюлетеня, у якому відображались кількісно-якісні показники та аналітичні матеріали щодо стану оперативно-службової і виробничо-господарської діяльності органів виконання покарань України за певний статистичний період [11].

Проте, вже у 1999 році (часу повного виведення ДДУПВП з підпорядкування МВС України) [12] і до 2015 року включно, коли центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання покарань і пробації вже було Міністерство юстиції України, відомче видання набуло статусу «для службового користування», тобто стало недоступним для громадськості, що можна віднести до ще однієї негативної закономірності, яка впливала на ефективність здійснення громадського контролю за процесом виконання – відбування покарань та здійснює це й в умовах теперішнього реформування кримінально-виконавчої системи України [1].

І, це при тому, що за вказаний історичний період в Україні було прийнято низку державних програм (зокрема, й у виді Концепції державної політики у сфері виконання покарань), у яких, як і в Основних напрямках [8], закріплювався принцип гласності в діяльності органів і УВП [13].

І тільки у 2017 році Департамент Державної кримінально-виконавчої служби, який функціонує у складі Міністерства юстиції України, знову відновив випуск спеціального бюлетеня, знявши з нього гриф «для службового користування» [14].

Поряд з цим, варто зазначити, що з 2018 року і по нинішній час (2022 р.)

Міністерство юстиції України знову, без пояснення будь-яких причин, припинило відкрите опублікування інформації щодо стану діяльності органів і установ виконання покарань за відповідний статистичний період, що, з одного боку, є фактом неналежного виконання даним центральним органом державної виконавчої влади Концепції реформування (розвитку) із пріоритетним закріпленням принципу гласності та завдання щодо удосконалення процедури здійснення громадського контролю у сфері виконання покарань і пробації [1], а, з іншого боку, вказану обставину слід віднести до однієї із негативних закономірностей, що склались на протязі 1999–2015 р.р. та досі дієвою на всіх рівнях.

Якщо ж знову вернутись до змісту Основних напрямів реформи кримінально-виконавчої системи України зразка 1991 року, то варто зазначити, що у даному нормативно-правовому акті у прямій постановці мова про громадський контроль за процесом виконання – відбування покарань не велась. Натомість, у вступі Основних напрямів була зроблена лише ремарка про те, що не дивлячись на багатопрофільність завдань, які покладені на органи і УВП, кримінально-виконавча система знаходиться поза контролем державних і громадських інститутів [8, с. 3]. При цьому, в жодному розділі даної державної програми не було закріплено конкретних правових механізмів вирішення даної проблеми.

Більш того, головним завданням співпраці адміністрації органів і УВП в Основних напрямках визначалась діяльність щодо залучення громадськості до участі в процесі виконання – відбування покарань і постпенітенціарному періоді соціальної адаптації колишніх засуджених. Для цього у даній державній програмі передбачалось створити в Україні мережу громадських формувань (асоціацій, патронатів, піклувальних рад, т. ін.) [8, с. 5].

Таким чином, в Основних напрямках бере свій початок і ще одна негативна закономірність, яка проявляється на нормативно-правовому рівні, включаючи законодавчий, у виді норм – декларацій [4, с. 171], що лише акцентують увагу на необхідність здійснення громадського контролю у сфері виконання покарань,

але реальних правових механізмів з цього приводу не закріплює. Прикладом такого нормотворчого підходу можна назвати ч. 2 ст. 25 КВК України, у якій задекларована необхідність здійснення даного виду соціального моніторингу, але не зазначено будь-яких правових ресурсів і засобів, за допомогою яких це завдання можна вирішити на практиці, позаяк за своєю соціально-правовою природою спостережні комісії є не суто громадськими об'єднаннями, а державно-суспільними формаціями, які створює держава, тобто їх діяльність не можна віднести до такої, яка є тотожною за змістом і формою з громадським контролем [15].

На жаль, зазначена правова вада (правова прогалина і колізія) [4, с. 271–281] характерна й для таких сучасних проектів як Положення про спостережні комісії [16], та інших нормативно-правових актів [17], що, без сумніву, є результатом негативного впливу на кримінально-виконавчі правовідносини тих закономірностей, які склались щодо змісту громадського контролю у попередні роки (1991–2016 р. р.) та мова про які велась у цій науковій статті.

Цікавим у зв'язку з цим є й такий історико-правовий факт, а саме: фактично з 1991 до 2016 року переважна більшість наукових розробок була присвячена не стільки громадському контролю, як формам участі громадськості у виправленні та ресоціалізації засуджених, що теж можна віднести до тих негативних тенденцій, які сформувались і діють у сьогоденні з означеної проблематики дослідження. Так, у запропонованій у свій час для науковців Доктринальній моделі Закону «Про пенітенціарну систему» серед завдань даної системи було відсутнє те, що стосувалось би здійснення громадського контролю за пенітенціарною діяльністю (ст. 2) [18, с. 11].

Такими ж формальними та беззмістовними з даного питання були й інші норми вказаної Доктринальної моделі. Зокрема, в ст. 3 «Принципи діяльності пенітенціарної системи» було зазначено, що діяльність даної системи ґрунтується на принципах відкритості і гласності та створення умов (а, не здійснення) для всебічного контро-

лю за своєю діяльністю з боку інститутів громадянського суспільства [18, с. 11].

Знову ж таки, «видимим» наслідком реалізації цих положень у сучасному кримінально-виконавчому законодавстві України є те, що серед його принципів відсутній принцип громадського контролю за процесом виконання – відбування покарань.

І, хоча в ст. 14 Доктринальної моделі громадські об'єднання віднесені до суб'єктів пенітенціарної системи, але серед їх повноважень право на здійснення зазначеного вище виду соціального моніторингу у сфері виконання покарань не закріплено [18, с. 20–21].

Аналогічну «хибу» (недоречність, прогалину, колізію тощо) можна знайти й в сучасних Доктринальних моделях побудови пенітенціарної системи України [19], а також у цілому в теперішній доктрині пенітенціарного права нашої держави [20].

Отже, і на науковому рівні у сьогоденні проявляються негативні впливи тих закономірностей, що були сформовані на нормативно-правовому рівні з часів незалежності України у відповідних державних програмах [8].

З іншого боку, суб'єкти нормотворчої діяльності [4, с. 210–211] у той час стали своєрідними «заручниками» наукових підходів з питань організації громадського контролю за процесом виконання – відбування покарань, відобразивши їх у відповідних нормативно-правових актах, що лише підтверджує взаємозв'язок і взаємообумовленість суспільних процесів на різних рівнях їх пізнання та правового регулювання.

Висновки і пропозиції. Таким чином, результати аналізу деяких історико-правових та доктринальних джерел, що стосувались змісту соціального моніторингу у сфері виконання покарань України, дозволяють констатувати, що на протязі досліджуваного часового періоду (1991–2016 р. р.) у кримінально-виконавчій діяльності сформувались і продовжує негативно впливати на стан і ефективність громадського контролю у сьогоденні низка закономірностей і тенденцій, які мають бути в обов'язковому порядку вирішені у ході проведення сучасних реформ у вказаній галузі суспільних відносин.

Список використаної літератури:

1. Концепція реформування (розвитку) пенітенціарної системи України : схвалена розпорядженням Кабінету міністрів України від 13.09.2017 № 654-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 78. Ст. 2401.
2. Про пенітенціарну систему : проект Закону України, внесений у 2021 році Кабінетом Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
3. Колб О. Г., Дучимінська Л. М. Сучасна політика у сфері виконання покарань України : зміст та особливості. *Вісник Пенітенціарної Асоціації України*. 2020. № 1(11). С. 55–64.
4. Теорія держави і права : підручник / за ред. О. В. Петришина. Харків : Право, 2014. 368 с.
5. Кернякевич-Танасійчук Ю. В. Кримінально-виконавча політика України : монографія. Івано-Франківськ : Прикарпат. нац. ун-т ім. Василя Стефаника, 2019. 336 с.
6. Декларація про державний суверенітет України : прийнята 16.07.1990 № 55-XII. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1990. № 31. Ст. 429.
7. Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року : ухвалений Верховною Радою України 24.08.1991. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
8. Основные направления реформы уголовно-исполнительной системы в Украинской ССР : утвержд. постановлением Кабинета Министров Украинской ССР от 11.07.1991 № 88. Киев : ГУИН МВД Украинской ССР, 1991. 18 с.
9. Колб О. Г., Махніцький О. І. Зміст громадського контролю у сфері виконання покарань України. *Вісник Пенітенціарної Асоціації України*. 2019. № 3(9). С. 223–230.
10. Про утворення Державного департаменту України з питань виконання покарань: Указ Президента України від 22.04.1998 № 344/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
11. Оперативно-службова і виробничо-господарська діяльність органів і установ виконання покарань України у 1998 році : інформ. бюл. Київ : ДДУПВП, 1999. 83 с.
12. Про виведення Державного департаменту України з питань виконання покарань з підпорядкування МВС України : Указ Президента України від 12.03.1999 № 248/99. *Офіційний вісник України*. 1999. № 11. Ст. 24.
13. Про Концепцію державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України : Указ Президента України від 08.11.2012 № 631/2012. *Офіційний вісник України*. 2012. № 87. Ст. 750.
14. 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.
15. 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>
16. Положення про спостережні комісії : проект, поданий у 2020 році Міністерством юстиції України у Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
17. Про пенітенціарну систему : проект Закону України, внесений у Верховну Раду України у 2021 році Кабінетом Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
18. Радов Г. О. Доктринальна модель Закону «Про пенітенціарну систему України». Проблеми пенітенціарної теорії і практики. 1007. № 1(2). С. 11–52.
19. Богатирьов І. Г. Доктринальна модель побудови пенітенціарної системи України нового типу (інноваційний проект). Київ : Державна пенітенціарна служба України, 2014. 56 с.
20. Богатирьов І. Г., Пузирьов М. С., Шкута О. О. Доктрина пенітенціарного права України : моногр. Київ : ВД «Дакор», 2017. 236 с.

Garasym P. About some historical and legal aspects of the formation of the institution of public control in the sphere of execution of punishments of Ukraine

The article analyzes the historical and legal sources of the emergence and development of the institution of public control over the process of execution – the serving of punishments in Ukraine, establishes negative patterns that are reflected in the current criminal enforcement legislation, and proposes the author’s scientifically based ways of blocking, neutralizing and eliminating them.

So, in fact, from 1991 to 2016, the vast majority of scientific developments were devoted not so much to public control, but to forms of public participation in the correction and resocialization of convicts, which can also be attributed to those negative trends that have

formed and operate today from the specified research issues. In particular, in the Doctrinal Model of the Law "On the Penitentiary System" proposed for scientists at the time, among the tasks of this system, there was no thing that would concern the implementation of public control over penitentiary activities (Article 2).

Other norms of the specified Doctrinal model were just as formal and meaningless on this issue. In particular, in Art. 3 "Principles of the penitentiary system" it was stated that the activity of this system is based on the principles of openness and transparency and the creation of conditions (rather than implementation) for comprehensive control of its activities by institutions of civil society.

A similar "flaw" (irrelevance, gap, conflict, etc.) can be found in the modern Doctrinal models of the construction of the penitentiary system of Ukraine, as well as in the current doctrine of the penitentiary law of our country in general.

Therefore, even at the scientific level, the negative effects of those patterns that were formed at the normative and legal level since the independence of Ukraine in the relevant state programs are manifested today.

Key words: historical-legal method, public control, monitoring, sphere of execution – serving of punishments, execution process – serving sentences, subjects of criminal-executive legal relations, rights, legitimate interests, personal freedom.