

УДК 343.8

ЯКОВЕЦЬ І., кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
докторант Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності
імені академіка В.В. Сташиса НАПрН України

ОПТИМІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ ІНСПЕКЦІЇ

Анотація. Стаття присвячена питанню обґрунтування системи цілей, завдань та функцій кримінально-виконавчих інспекцій, а також окресленню загальних підходів до визначення критеріїв оцінки ефективності їх реалізації. Вказується, що кримінально-виконавчі інспекції не є безпосереднім суб'єктом виконання кримінальних покарань, а реалізують виключно контрольну функцію. Наводиться зміст контролю, що здійснюється цією службою.

Ключові слова: кримінально-виконавча інспекція, оптимізація, ефективність, кримінальні покарання, виконання покарань, цілі покарання, зміст покарання.

Аннотация. Статья посвящена вопросу обоснования системы целей, задач и функций уголовно-исполнительных инспекций, а также очерчиванию общих подходов к определению критериев оценки эффективности их реализации. Отмечается, что уголовно-исполнительные инспекции не являются субъектом исполнения уголовных наказаний, а реализовывают исключительно контрольную функцию. Излагается содержание контроля, осуществляемого этой службой.

Ключевые слова: уголовно-исполнительная инспекция, оптимизация, эффективность, уголовные наказания, исполнение наказаний, цели наказания, содержание наказания.

Summary. The article is dedicated to the question of justification of the system of aims, tasks and functions of criminally-executive inspections, and also delineation of the general approaches to the definition of criteria of efficiency evaluation of their realization. Specified that criminally-executive inspections are not the direct subject of execution of criminal punishments, but realize a control function exceptionally. The content of the control carried out by this service is expounded.

Keywords: criminally-executive inspection, optimization, efficiency, criminal punishments, implementations of punishments, purposes of punishments, content of punishment.

Постановка проблеми. В Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України, схваленій Указом Президента України від 8 листопада 2012 року № 631/2012, визнається неефективність системи виконання покарань, альтернативних позбавленню волі та вказується, що процес виконання покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, не забезпечує соціально-виховного впливу на засуджених і переважно зводиться до формального контролю за виконанням засудженими обов'язків, покладених на них судом. Підвищення ефективності виконання покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, передбачається досягти шляхом:

створення правових та матеріально-технічних умов для реформування кримінально-виконавчої інспекції у службу пробації; розширення кола державних та недержавних організацій, що залучаються до діяльності, спрямованої на забезпечення соціально-психологічного, педагогічного та профілактичного впливу на засуджених; розроблення і впровадження системи реабілітаційних та корекційних програм для осіб, до яких застосовані покарання, не пов'язані з позбавленням волі, та осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням; розроблення волонтерських програм, заходів постпенітенціарної опіки та соціального патронажу осіб, звільнених із місць позбавлення або обмеження волі;

розроблення програм підготовки персоналу служби пробації; удосконалення механізму відповідальності за ухилення від відбування кримінального покарання, не пов'язаного з позбавленням волі, особами, яким таке покарання призначено у порядку заміни покарання у виді позбавлення або обмеження волі більш м'яким на підставі рішення суду або акта про помилування [1].

Реалізація заходів щодо впровадження названих перетворень вимагає переосмислення концептуальних засад організації діяльності та цільового призначення кримінально-виконавчої інспекції (далі – КВІ). При цьому основна стратегія повинна полягати в обґрунтуванні і розробці концепції оптимізації діяльності КВІ, визначенню її місця та ролі в процесі виконання кримінальних покарань, а також окреслення функціонального спрямування названого структурного підрозділу Державної кримінально-виконавчої служби України (далі – ДКВСУ).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми виконання окремих видів покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, досліджувалися з позицій науки кримінального та кримінально-виконавчого права, кримінології, педагогіки та психології в роботах С.С. Алексєєва, О.В. Беци, І.Г. Богатирьова, О.І. Богатирьової, І.А. Вартилицької, Р.М. Гури, В.М. Дрьоміна, О.О. Книженко, Л.Г. Крахмальника, А.С. Минаєва, С.М. Пономарьова, П.І. Самошина, А.Х. Степанюка, О.В. Ткачової, В.І. Тютюгіна, О.В. Філімонова, В.П. Філонова, М.П. Черненка, В.П. Шупілова та інших. Проте, незважаючи на значні досягнення названих авторів, слід зазначити, що переважна більшість з них проводилась до вступу в силу Кримінально-виконавчого кодексу України (далі – КВК України), який набрав чинності з 1 січня 2004 р., а також поза межами нових орієнтирів для перетворень в діяльності КВІ, поставлених у керівних документах, прийнятих останніми роками.

Мета статті – теоретично обґрунтувати систему цілей, завдань та функцій КВІ, визначити критерії оцінки ефективності їх реалізації.

Виклад основного матеріалу. У ст. 13 КВК України визначено, що кримінально-виконавча інспекція (далі – КВІ) виконує покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, громадських робіт, виправних робіт. КВІ також здійснює контроль за поведінкою осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням, а також звільнених від відбування покарання вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до трьох років, і встановлює періодичність та дні проведення реєстрації засуджених до покарань у виді громадських і виправних робіт, а також осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням. Аналогічне положення є й у ст. 10 Закону України “Про Державну кримінально-виконавчу службу України”. Подібне законодавче визначення, на нашу думку, створює підґрунтя для не зовсім правильного підходу до цілей і завдань діяльності КВІ, зокрема, щодо того, які складові включаються до змісту поняття “виконання покарань КВІ”. Також не можна погодитись і з твердженням, що КВІ виконують вироки судів [2], бо, як уже зверталась увага, процес виконання вироку є більш широким за діяльність органів і установ виконання покарань й включає у себе, поміж іншим, й судовий контроль.

Так, І.Г. Богатирьов вказує, що виконання покарання, приміром, у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю криє в собі: облік засуджених; контроль за додержанням вимог вироку власником підприємства, установи, організації; вжиття заходів щодо припинення порушень вимог вироку; винесення подання до органів внутрішніх справ щодо здійснення приводу засуджених; організацію початкового розшуку засуджених; здійснення інших заходів, передбачених законом [3, с. 172]. Однак, як бачимо, у цьому переліку відсутні функції по безпосередньому

виконанню покарання (функція по безпосередній реалізації правообмежень, що складають зміст даного покарання), оскільки, як визначає Р.М. Гура, правообмеження, які несе в собі покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, полягають у забороні обіймати певні посади або займатися певною діяльністю і конкретизуються стосовно кожного засудженого у вирокі. Безпосередньо вимоги вироку виконують підприємства, установи та організації, що не входять у кримінально-виконавчу систему, тому ця діяльність для них має випадковий, стихійний характер [4, с. 174]. На цій підставі деякі автори відносять адміністрації підприємств, установ і організацій до суб'єктів, що виконують покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю [5, с. 68]. Не погоджуючись з цим, російські фахівці підкреслюють, що посадова особа, якій суд направляє копію вироку для виконання, також не виконує покарання, а лише виконує вказані у вирокі вимоги. Іншими словами, дана посадова особа здійснює “технічну” роботу: вносить у відповідні документи необхідні записи, вживає заходів для позбавлення засудженого пільг, які він мав до покарання [6, с. 38]. Суб'єкти виконання вимог вироку суду лише можуть реалізувати усі правообмеження, які тягне за собою розглядуване покарання. У той же час вони можуть і не виконати вимоги вироку або виконати їх неналежним чином, що призведе до недосягнення цілей виконання покарання. Адміністрація підприємств, установ та організацій насамперед і головним чином займається вирішенням задач виробничо-технічного, адміністративно-господарського і т.п. характеру і не може забезпечити належне виконання позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю [7, с. 169]. Результат діяльності виконавців вимог вироку суду буде лише можливістю досягнення цілей виконання покарання. Щоб перетворити цю можливість на дійсність, необхідно надати їй організованого й цілеспрямованого характеру. Цього можна досягти за допомогою здійснення контролю за виконанням вироку суду про позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю з боку певного державного органу. Такий контроль – ентелехія, тобто цілеспрямована енергія, рушійна сила, що перетворює можливість на дійсність [8, с. 62] виконання досліджуваного покарання. Сама природа примусової реалізації встановлених законом правообмежень виключає можливість спонтанного чи ініціативного протікання відповідних процесів, для реалізації яких безумовно необхідно використовувати універсальні для державного апарату владні механізми державного управління [9, с. 31], які втілюють у своїй діяльності кримінально-виконавчі інспекції. Покарання – це передусім зовнішній вплив суб'єкта, який здійснюється за допомогою застосування влади [10, с. 97]. Тому, як видається, істина у даному питанні полягає в тому, що КВІ не є безпосереднім суб'єктом виконання покарання даного виду. Не є останнім й адміністрація органів, підприємств, установ та організацій.

Як слушно зауважує Р.М. Гура, виконання покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, таким чином, вбачається в діалектичній єдності діяльності з виконання вимог вироку суду і контрольної діяльності уповноважених державних органів. Тому дії їх суб'єктів мають бути взаємообумовленими. Хоча контрольні органи безпосередньо не реалізують правообмеження, які містить у собі покарання, їх діяльність відіграє основну роль у процесі його виконання і багато в чому визначає кінцевий підсумок [4, с. 74]. Отож, стосовно покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, КВІ, на нашу думку, виступає *суб'єктом контролю за виконанням вироку суду*; а адміністрація підприємств, установ чи організацій – *суб'єктом виконання вимог вироку суду*. Саме їх діяльність у поєднанні

і створює процес виконання покарання, хоча функція безпосереднього виконання покарання не є властивою для жодного з них.

Це твердження цілком справедливе й стосовно покарання у виді виправних і громадських робіт. О.В. Ткачова зазначає, що *порядок виконання виправних робіт* складається з: 1) обліку засуджених осіб; 2) роз'яснення їм порядку й умов відбування покарання; 3) контролю за додержанням порядку та умов відбування покарання засудженими особами і власником підприємства за місцем роботи засуджених осіб; 4) проведення виховної роботи із засудженими особами; 5) винесення подання органу внутрішніх справ щодо здійснення приводу засуджених, які не з'явилися за викликом до інспекції без поважних причин; 6) проведення початкових розшукових заходів засуджених осіб, місцезнаходження яких невідоме, і передача матеріалів до органу внутрішніх справ для оголошення їх розшуку; 7) надання дозволу на звільнення з роботи засуджених за власним бажанням протягом строку відбування покарання; 8) проведення інших заходів, передбачених законом. Це основні складники порядку виконання розглядуваного покарання. У свою чергу, умови виконання виправних робіт складаються з конкретним правообмеженням у сфері правового статусу засудженої до такого виду покарання особи: утримання із заробітної плати засудженого; заборона звільнитися з роботи за власним бажанням, обмеження у свободі пересування та ін. До переліку складників порядку виконання покарання у виді громадських робіт входять: а) облік засуджених осіб; б) роз'яснення порядку та умов відбування покарання; в) погодження з органами місцевого самоврядування переліку об'єктів, на яких засуджені особи відбувають громадські роботи; г) здійснення контролю за додержанням умов відбування покарання засудженими особами і власником підприємства за місцем відбування засудженими особами громадських робіт; д) облік відпрацьованого засудженими особами часу; е) проведення інших заходів, передбачених законом. Умови ж виконання громадських робіт складаються, як і при виконанні виправних робіт, з конкретних правообмежень у сфері правового статусу засудженої до цього виду покарання особи. О.В. Ткачовою зазначається, що до основних завдань кримінально-виконавчої інспекції під час виконання виправних робіт слід віднести: 1) організацію роботи, пов'язану із забезпеченням ефективного процесу виконання певних видів покарань; 2) здійснення контролю за поведінкою певних категорій осіб; 3) забезпечення запобігання новим злочинам та іншим правопорушенням. При цьому перші два завдання прямо впливають із сутності роботи кримінально-виконавчої інспекції як органу виконання покарань, що ж стосується останнього, то його реалізація відбувається побічно поряд зі здійсненням інших двох основних завдань [11, с. 97-98].

Сутність громадських робіт як виду кримінального покарання передбачає наявність у першу чергу обмежень у сфері дозвілля, відпочинку особи, оскільки відбування цього покарання здійснюється у процесі трудової діяльності на користь суспільства у вільний від основної роботи або навчання час. До переліку складників порядку виконання покарання у виді громадських робіт входять: а) облік засуджених осіб; б) роз'яснення порядку та умов відбування покарання; в) погодження з органами місцевого самоврядування переліку об'єктів, на яких засуджені особи відбувають громадські роботи; г) здійснення контролю за додержанням умов відбування покарання засудженими особами і власником підприємства за місцем відбування засудженими особами громадських робіт; д) облік відпрацьованого засудженими особами часу; е) проведення інших заходів, передбачених законом. Умови ж виконання громадських робіт складаються, як і при виконанні виправних робіт, з конкретних правообмежень у сфері правового статусу засудженої до цього виду покарання особи. Для забезпечення

ефективного процесу виконання-відбування громадських робіт на КВІ покладається завдання по забезпеченню загального порядку виконання зазначеного виду покарання з використанням необхідних для цього повноважень, але за безпосередньою участю органів внутрішніх справ, органів місцевого самоврядування та підприємств, установ чи організацій, на яких, власне, виконуються ці громадські роботи.

На КВІ покладається й здійснення контролю за поведінкою осіб, звільнених відповідно до статей 75-79 та 104 КК України від відбування покарання з випробуванням, виконанням покладених на них судом обов'язків протягом іспитового строку та контролю за поведінкою звільнених відповідно до статті 83 КК України від відбування покарання вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до трьох років.

Таким чином, основна функція КВІ – контрольна. І оцінка ефективності діяльності КВІ має відбуватися саме на засадах визначення відповідності стану контрольної діяльності покладеним на неї завданням.

Контроль – специфічна форма діяльності. Контроль здійснюється різними суб'єктами в різних галузях господарювання і правоохоронної діяльності. Для багатьох державних органів це одна з основних форм діяльності, але у кожному разі визначення контролю певним чином відрізняється, воно доповнюється тими або іншими специфічними ознаками, характерними для діяльності конкретних суб'єктів. Все це стосується і контролю, який здійснюється КВІ. У сфері державного управління контроль визначається як спостереження за відповідністю діяльності керованого об'єкта тим приписам, які він отримав від керуючого суб'єкта [12, с. 222]. П.М. Панченко розумів контроль як спостереження за певними явищами або процесами на предмет забезпечення відповідності (невідповідності) їхнім, заздалегідь встановленим, величинам шляхом внесення необхідних коректив [13, с. 43]. М.І. Климко цим терміном позначає спостереження, перевірку, оцінку і порівняння суб'єктом керування контрольованих параметрів з нормативно встановленими, здійснення планомірного систематичного впливу на керовані об'єкти для того, щоб попередити або вчасно виявити й усунути відхилення в їх розвитку і функціонуванні, забезпечити єдність рішення і виконання, досягнення поставлених соціально-економічних і виховних цілей і задач [14, с. 11]. За думкою В.М. Горшенєва та І.Б. Шахова, контроль – це сукупність процесів у певній соціальній системі, за допомогою яких забезпечується відповідність визначеним “зразкам” діяльності, а також дотримання обмежень у поведінці, порушення яких негативно позначається на функціонуванні системи [15, с. 17]. Р.М. Гура пропонував підходити до трансформації загальних визначень поняття контролю у контроль КВІ, виходячи з наступних положень: об'єкт контролю в даному випадку – процес виконання-відбування покарання; суб'єкт контролю – кримінально-виконавчі інспекції; основна вимога до об'єкта контролю – дотримання заборони (обмеження), яка міститься у вирoku суду; основна мета контролю – забезпечення належної реалізації правообмежень, властивих покаранню відповідного виду; забезпечується контроль притягненням засуджених, які порушують порядок відбування покарання, до відповідальності, що дозволяє впорядкувати і стабілізувати кримінально-виконавчі правовідносини; зазначений контроль не можна ототожнювати зі звичайним спостереженням, він здійснюється у формі активної планомірної і послідовної діяльності, яка дає початок процесу виконання покарання і проходить через нього “червоною ниткою”.

У цілому слід погодитись із запропонованим підходом з тим уточненням, що об'єктом контролю виступає не безпосередньо процес виконання-відбування покарання (оскільки контроль КВІ і є однією з його складових), а процес виконання приписів, які

містяться у вироку суду; забезпечується контроль не тільки притягненням засуджених, які порушують порядок відбування покарання, до відповідальності, а й застосуванням негативних заходів й до відповідних посадових осіб, від яких залежить реалізація обмежень, визначених у вироку суду.

Висновки.

Виходячи з викладеного в цій статті, контроль можна визначити як сукупність активних і планомірних дій КВІ, які забезпечують: а) дотримання обмежень та заборон, які визначені вироком суду, та змісту покарання даного виду як засудженими, так і суб'єктами, що безпосередньо виконують вимоги вироку; б) притягнення порушників порядку виконання цього покарання до відповідальності. Основна, центральна, загальна мета функції контролю – забезпечення виконання покарання, що визначає всю контрольну діяльність. Під нею слід розуміти забезпечення реалізації властивих покаранню правообмежень. Реалізуючи її, КВІ проводять регулярні перевірки за місцем роботи засуджених, взаємодіють з іншими державними органами з питань належного виконання приписів вироку. В результаті забезпечується досягнення цілей покарання. Функція забезпечення виконання покарання реалізується в декількох основних напрямках, які її конкретизують.

1. *Профілактичний.* Відіграє важливу роль у боротьбі з правопорушеннями. Мета цього напряму – забезпечення спеціальної превенції.

2. *Координація діяльності інших державних органів, залучених до процесу виконання покарання.* Враховуючи, що в процесі виконання деяких видів покарань беруть участь різні державні органи (наприклад, органи ДАІ при виконанні позбавлення права керувати транспортними засобами; адміністрації установ, підприємств та організацій – при виконанні покарань у виді виправних і громадських робіт тощо), їх необхідно залучати до діяльності по виконанню покарання. Зважаючи на те, що для них ця діяльність не властива, КВІ повинні постійно взаємодіяти з ними щодо конкретних випадків виконання приписів суду. Зрозуміло, що КВІ не мають влади над іншими правоохоронними органами, однак вони можуть готувати матеріали і порушувати питання про притягнення до відповідальності посадових осіб цих органів, якщо вони не сприяють виконанню покарання.

3. *Удосконалення діяльності по виконанню покарання.* Будь-яка діяльність повинна поступально розвиватися, що виражається в розвитку засобів і способів її здійснення. Особливо це стосується діяльності по виконанню покарання. По-перше, змінюються соціально-економічні умови, в яких відбувається виконання покарання, що вимагає адекватного реагування з боку кримінально-виконавчої системи; по-друге, засуджені згодом виявляють «уразливі місця» в діяльності по виконанню покарання й ухиляються від його відбування.

Саме на удосконалення контролю в наведеному його розумінні й мають спрямовуватись зусилля щодо оптимізації діяльності КВІ.

Перспективи подальших досліджень. Серед перспектив подальших пошуків у даному напрямку дослідження вважаємо за необхідне теоретично обґрунтувати і розробити механізм запровадження ефективної реалізації контрольних функцій КВІ з використанням викладених моделей цільової орієнтації їх діяльності.

Використана література

1. Про Концепцію державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України. – Режим доступу : [//www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/631/2012](http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/631/2012)

2. Исполнение приговора суда инспекцией исправительных работ ; под ред. С.И. Комарицкого. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1988. – 84 с.
3. Богатирьев О.Г. Теорія і практика виконання кримінально-виконавчою інспекцією покарань, не пов'язаних з позбавлення волі : монографія / О.Г. Богатирьев. – К. : Атака, 2005. – 312 с.
4. Гура Р.М. Виконання покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю. – Х. : Вид. СПД ФО Вапнярчук Н.М., 2005. – 144 с.
5. Наказание и исправление преступников ; под. ред. Антоняна Ю.М. – М. : НИИ МВД РФ, 1992. – 392 с.
6. Комментарии к федеральным законам о внесении изменений и дополнений в Уголовный, Уголовно-процессуальный, Уголовно-исполнительный кодексы и другие законодательные акты Российской Федерации. – М. : Права человека, 2001. – 96 с.
7. Тютюгин В.И. Лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью как вид наказания по советскому уголовному праву : дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук / В.И.Тютюгин. – Х., 1974. – 207 с.
8. Спиркин А.Г. Философия : учебник / А.Г. Спиркин. – М. : Гардарики, 2000. – 803 с.
9. Петров С.М. Государственное управление уголовно-исполнительной системой и пути ее реформирования : дис. на соискание ученой степени д-ра юрид. наук / С.М. Петров. – М., 1996. – 338 с.
10. Курочка Е.В. Проблемы наказания в уголовном праве России / Е.В. Курочка. – Саратов, 2000. – 156 с. – (Саратовский юридический институт МВД РФ).
11. Ткачова О.В. Виконання покарань у виді виправних і громадських робіт : дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : 12.00.08 / О.В. Ткачова / – Х. : Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 2006. – 212 с.
12. Державне управління : теорія і практика ; за ред. Авер'янова В.Б. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
13. Панченко П.Н. Взаимодействие аппаратов уголовного розыска, иных правоохранительных органов и общественности в борьбе с преступностью / П.Н. Панченко. – Омск : Изд-во Омской высшей школы милиции МВД СССР, 1983. – 82 с.
14. Климко М.И. Контроль в системе советского государственного управления : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : 12.00.02 / М.И. Климко. – М. : Академия общественных наук при ЦК КПСС, 1985. – 20 с.
15. Горшенев В.М. Контроль как правовая форма деятельности / В.М. Горшенев, И.Б. Шахов. – М. : Юридическая литература, 1987. – 176 с.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~