ПУЗИРНИЙ В. Ф.,
кандидат юридичних наук, доцент
(Чернігівський національний технологічний університет)

УДК 343.13:32

ПОЛІТИКА У СФЕРІ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ УКРАЇНИ ЯК СКЛАДОВА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Проаналізовано основні тенденції щодо розроблення та реалізації кримінально-виконавчої політики України як складової державної політики України. Досліджено різні наукові підходи до формулювання поняття цієї політики, визначено проблеми її реалізації.

Ключові слова: *політика у сфері виконання покарань, державна політика, державне управління, пенітенціарна політика, установи виконання покарань.*

Проанализированы основные тенденции относительно разработки и реализации уголовно-исполнительной политики Украины как составной государственной политики Украины. Исследованы разные научные подходы к формулировке понятия этой политики, определены проблемы ее реализации.

Ключевые слова: *политика в сфере исполнения наказаний, государственная политика, государственное управление, пенитенциарная политика, учреждения исполнения наказаний.*

In the article the analysis of basic tendencies is carried out in relation to development and realization of criminally-executive policy of Ukraine as a component public policy of Ukraine. The different scientific looks researched for formulation of concept of this policy, the problems of its realization are certain.

Key words: *policy of execution of punishments, public policy, state administration, penitentiary policy, establishments of execution of punishments.*

Вступ. З'ясування сутності державної політики у сфері виконання покарань та функціонування системи виконання покарань не є абсолютно новим для української науки процесом. Проте для розкриття цих питань, на наш погляд, є декілька причин. По-перше, дослідження державної кримінально-виконавчої політики дотепер здійснюється науковцями найчастіше з використанням напрацювань радянської виправно-трудової науки, що в сучасних умовах не є виправданим; по-друге, наукові розробки проводяться в переважній більшості в контексті взаємозв'язку кримінально-виконавчої політики з політикою держави у сфері протидії злочинності, що не охоплює інші, не менш важливі її аспекти. На нашу думку, постійне віднесення необхідності означеного вище узгодження применшує значення кримінально-виконавчої політики як самостійної, стратегічно важливої державної стратегії, яка повинна опікуватись надважливою державною сферою – ефективне виконання покарань, гуманне відбування покарань, організаційне забезпечення згаданих процесів.

Зважаючи на сказане, актуальним видається аналіз теоретичних напрацювань із питань кримінально-виконавчої політики держави. Наукові напрацювання у сфері виконання покарань здійснювались такими вченими, як О.В. Беца, І.Г. Богатирьов, А.О. Галай, С.К. Гречанюк, І.В. Іваньков, О.Г. Колб, В.А. Льовочкін, В.П. Пєтков, О.Б. Пташинський, Г.О. Радов, О.В. Романенко, Д.В. Ягунов, І.С. Яковець, М.М. Яцишин та ін.

Постановка завдання. Метою цієї статті є з'ясування основних тенденцій розроблення та реалізації кримінально-виконавчої політики України як складової державної політики України.

Результати дослідження. Узагальнення загальнотеоретичних підходів до визначення державної політики засвідчує відносну традиційність поглядів і характеризують її як системну державницьку діяльність компетентних державних органів із формування, визначення та реалізації основних пріоритетних та стратегічних напрямів розвитку окремих сфер державного управління. Відповідно для того, щоб з'ясувати сучасний стан формування та реалізації державної політики у сфері виконання покарань, необхідно коротко зупинитись на тих наукових напрацюваннях, які були розроблені як за радянських часів, так і в сучасній науці. Наприклад, І.С. Яковець зазначає, що політика у сфері виконання покарань – це ті принципи й цілі, які держава запроваджує в життя при створенні і застосуванні норм кримінально-виконавчого права, визначенні цілей, принципів, стратегії, напрямів діяльності органів та установ виконання покарань, їх основних форм і методів [1, с. 18]. В.В. Кондратішина під кримінально-виконавчою політикою розуміє визначення основних напрямів, форм, методів і засобів правотворчої та правозастосовної діяльності відповідних державних органів, громадських інститутів й окремих громадян у сфері виконання кримінальних покарань [2, с. 20]. П.Л. Фріс пропонує таке визначення кримінально-виконавчої політики – це «визначення основних напрямків правотворчої діяльності держави і правозастосовної діяльності відповідних державних органів у сфері реалізації кримінальних покарань» [3, с. 17].

Загалом слід зазначити, що традиційно кримінально-виконавча політика розглядається як частина державної політики у сфері боротьби зі злочинністю. Хоча, на наш погляд, такий підхід видається дещо спрощеним.

Кримінально-виконавча політика є складовою загальної політики України у сфері боротьби зі злочинністю, яка на підставі норм кримінального права визначає основні напрями правотворчої діяльності держави і правозастосовної діяльності відповідних державних органів у сфері реалізації кримінального покарання [4, с. 2]. Зміст кримінально-виконавчої політики України, на думку І.Г. Богатирьова, безпосередньо пов'язаний зі стратегією держави у сфері виконання кримінальних покарань та Концепцією державної політики у сфері кримінальної юстиції й забезпечення правопорядку в Україні [5, с. 3].

Після створення в Україні Державної пенітенціарної служби України природно, що в наукових колах все частіше говорять про формування або існування пенітенціарної політики. Тут слід вказати, що про останню у своїх наукових роботах зазначали й деякі вчені-правники більш ранніх періодів. Наприклад, Л.Б. Смирнов зазначав, що більш вдалим терміном, який позначав би політику держави у сфері виконання кримінальних покарань, є «пенітенціарна політика». Пенітенціарна політика грунтується на вироблених міжнародним співтовариством положеннях та стандартах щодо поводження із засудженими, досягненнях науки й практики. Також автор зазначає, що в умовах зміни суспільно-економічної формації та політичної системи змінюється і стратегія основних напрямів кримінально-виконавчої політики. Побудова правової держави повинна передбачати й побудову ефективної пенітенціарної системи, адже вона є елементом (складовою частиною) держави, і повинна, таким чином, відповідати принципам держави [6, с. 438–441].

У роботі видатного вітчизняного науковця Г.О. Радова поняття пенітенціарної політики визначено як галузь державно-правової діяльності уповноважених на те суб'єктів соціального управління з визначення обов'язкових до виконання керівних ідей, принципів, доктринальних положень, установок, вимог, цілей та завдань у сфері забезпечення каяття осіб, які відбувають покарання у вигляді позбавлення волі, які б відповідали законам та закономірностям соціалізації особистості, збалансовано забезпечувати задоволення законних прав та інтересів громадянина, суспільства і держави [7, с. 12–13].

Будучи частиною єдиної політики держави, безпосередньо витікаючи з кримінальної політики, пенітенціарна політика дає напрям діяльності державних органів і громадських

організацій у галузі виконання покарань, визначаючи цілі, принципи, стратегію, форми змісту цієї діяльності. Чинне кримінально-виконавче законодавство відображає відому концепцію про те, що змістом покарання є кара, а цілями покарання – виправлення засуджених, спеціальне й загальне попередження. Така позиція не є безспірною. Каральна функція радянської пенітенціарної політики простежувалася протягом багатьох десятиліть. Не можна заперечувати, що покарання устрашає, і, очевидно, елементи залякування входять до механізму загальної превенції і визначають кару як мету покарання [6, с. 438–441].

Таким чином, узагальнення всіх вищезазначених позицій засвідчує однобічність розуміння кримінально-виконавчої (пенітенціарної) політики як частини державної політики у сфері протидії злочинності, яка визначає обов'язкові принципи, ідеї, доктринальні положення, цілі, завдання у сфері виконання та відбування кримінальних покарань. Крім того, необхідно сказати, що якщо застосовувати буквальне розуміння слова «пенітенціарний», то відповідна політика призначена для забезпечення каяття засуджених осіб. А більше того, засуджених до покарань, пов'язаних з ізоляцією від суспільства, адже саме в таких видах покарань, поряд із карою, зосереджені можливості здійснювати вплив на засуджених із метою їх ресоціалізації.

Кримінально-виконавча політика – це також політика у сфері державного управління. Про це у своєму дослідженні зазначав М.М. Ребкало [8]. Кримінально-виконавча політика визначає цілі і завдання, принципи й основні напрями, форми і методи діяльності держави щодо забезпечення виконання покарання, виправлення засуджених і попередження здійснення ними нових злочинів [9, с. 18]. Цілі і принципи політики у вказаній сфері найбільш стабільні, оскільки ґрунтуються на вироблених міжнародним співтовариством положеннях про поводження із засудженими, закріпленими у відповідних міжнародних актах, Конституції та законах України.

Цілі і принципи державної політики у сфері виконання покарання реалізуються за допомогою державного управління. Норми сучасного кримінально-виконавчого законодавства, практика управлінської діяльності органів державної виконавчої влади засвідчує, що цілі державного управління у сфері виконання покарань мають різноплановий характер. З одного боку, вони забезпечують ефективну реалізацію завдань державної кримінально-виконавчої політики, стратегічних напрямів реформування кримінально-виконавчої системи та сприяють приведенню процесів виконання і відбування кримінального покарання до вимог міжнародних норм [7, с. 31]. З іншого боку, управління орієнтується на вдосконалення організаційної структури органів виконання покарань, на забезпечення умов відбування покарання, нормалізацію виробничої діяльності та соціально-психологічної роботи тощо. Тому система цілей державного управління у сфері виконання покарань охоплює підсистему загальних цілей, які відносяться до кримінально-виконавчої системи загалом, та підсистему спеціальних цілей державного управління, які спрямовані на нормалізацію окремих сторін діяльності в цій сфері [8, с. 37–38].

Отже, якщо систематизувати та узагальнити усі підходи до розуміння державної кримінально-виконавчої (пенітенціарної) політики, її необхідно розуміти як частину державної політики з протидії злочинності, яка реалізується за допомогою механізмів державного управління, поєднує його форми й методи з принципами, ідеями, доктринальними положеннями, цілями, завданнями у сфері виконання та відбування кримінальних покарань.

Таким чином, означена політика містить у собі дві складові:

1) загальні стратегічні засади у сфері виконання та відбування кримінальних покарань;

2) державне управління, спрямоване на забезпечення процесів у сфері виконання та відбування кримінальних покарань.

Здійснивши аналіз загальнотеоретичних положень формування та визначення державної політики у сфері виконання покарань, необхідно проаналізувати стан практичного забезпечення державної діяльності в цій сфері. Із цією метою розглянемо концептуальні правові документи, які визначають стратегію розвитку системи виконання покарань. Слід зазначити, що основним стратегічним документом нині є Концепція державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України, що схвалена Указом Президента

України від 8 листопада 2012 року № 631/2012. Проте перед тим, як проаналізувати її положення, зазначимо, що відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 5 березня 2014 р. № 71 «Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проектів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» було достроково припинено виконання Державної цільової програми реформування Державної кримінально-виконавчої служби на 2013 2017 роки та визнано такою, що втратила чинність, Постанову Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2013 р. № 345 «Про затвердження Державної цільової програми реформування Державної кримінально-виконавчої служби на 2013 2017 роки» (далі – Програма) [10]. Унаслідок недостатнього фінансування було лише розпочато реалізацію визначених Програмою заходів. Із передбачених на 2013 рік обсягів фінансування в сумі 513450,0 тис. грн. на її виконання було виділено лише 11335,9 тис. грн., або 2,2% від запланованого. У 2014 році заходи Програми взагалі не фінансувалися. За таких обставин вирішення питань щодо приведення умов тримання засуджених та осіб, взятих під варту, у відповідність із європейськими стандартами, створення умов для виправлення та ресоціалізації засуджених, здобуття ними освіти і набуття професії в межах реалізації Програми найближчим часом є недосяжним. Враховуючи нетривалий час дії Програми, фактично виконані лише заходи Програми, що не передбачали залучення фінансових ресурсів [11].

Звичайно, відсутність фінансування, як зазначалось раніше, є фактором, що негативно впливає на можливість ефективного розвитку системи виконання покарань. У такому випадку це не тільки негативно вплинуло на реформування, а фактично повністю знівелювало здатність здійснювати будь-які адекватні заходи. З іншого боку, не можна провал реалізації державної програми повністю списувати на відсутність фінансування. На наш погляд, Програма потребувала корегування, а не повного скасування, адже система виконання покарань – це складна державна структура, яка буде існувати незалежно від фінансової спроможності держави її утримувати. Незважаючи на фінансові складності, на функціонування цієї системи державним бюджетом передбачається певне фінансування, якого, за умови проведення інших заходів, може бути достатньо для проведення відповідних заходів розвитку.

На продовження сказаного, слід здійснити аналіз Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України (далі – Концепція) [12], адже саме цей документ нині відіграє ключову роль у визначенні напряму її розвитку.

У загальному вигляді концепція означає систему певних знань, наукове трактування того або іншого явища. Ці значення мають бути певним чином систематизовані, містити елементи новизни. Таким систематизуючим чинником виступають цілі проведених перетворень [13, с. 37–38]. Логіка побудови означеної Концепції полягає в тому, що вона визначає проблему, мету та способи її вирішення. Більш детальний її аналіз дозволяє констатувати таке.

По-перше, метою Концепції є визначення пріоритетів та шляхів реформування Державної кримінально-виконавчої служби України, діяльність якої має ґрунтуватися на принципах законності, гуманізму, дотримання прав людини й громадянина, міжнародних стандартах поводження із засудженими та особами, узятими під варту.

По-друге, формулювання основних проблем функціонування системи виконання кримінальних покарань та попереднього ув'язнення засвідчує існування фактично неефективної та бездіяльної системи виконання покарання. Існує високий рівень «самокритичності» держави, адже їхнє визнання фактично констатує її багаторічну бездіяльність у цьому напрямі. З іншого боку, подібна констатація – це спроба держави зняти з себе відповідальність, формуючи так би мовити «лінію відліку», з якої розпочинаються кроки з реформування. Також тут слід зазначити, що окремі визначені проблеми є надто перебільшені. Наприклад, питання «перевантаженості» установ виконання покарань та слідчих ізоляторів. Насправді цієї проблеми вже немає. Про цей факт свідчать офіційні статистичні дані: станом на 1 січня 2007 року в 182 установах утримувалось 160,7 тис. осіб, а на обліку 703 підрозділів кримінально-виконавчої інспекції перебувало 160,1 тис. осіб, засуджених до покарань, не пов'язаних із позбавленням волі [14, с. 12]. Крім того, на момент початку реалізації Концепції загальна чисельність засуджених

та осіб, узятих під варту, становила близько 320 тис., з яких 157,3 тис. утримувалися в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах, 126,6 тис. перебували на обліку в органах кримінально-виконавчої інспекції; а станом на 1 серпня 2014 року в 177 установах, що належать до сфери управління Державної пенітенціарної служби України, утримувалося 96 064 особи, а на обліку в 669 підрозділах кримінально-виконавчої інспекції перебувало 94 222 засуджених до кримінальних покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, та адміністративних стягнень [15]. Таким чином, тенденція до зменшення кількості спецконтингенту спостерігається вже протягом останнього десятиліття, а відповідно корегування функціонування системи можливо було здійснювати навіть спираючись тільки на цей показник. Зменшення кількості засуджених автоматично приводить до вивільнення вільних місць в установах, надає можливість збільшити норму площі з розрахунку на одного засудженого, покращити матеріально-побутове їхнє забезпечення тощо. Натомість на цій проблемі робиться акцент як на одну з ключових.

Не применшуючи інші, не менш важливі проблеми, головною проблемою нині діючої системи виконання покарань необхідно визнати застарілість системи управління. Тому для вирішенні інших наявних проблем необхідно вирішити питання саме управління в органах та установах виконання покарань.

По-третє, не вдаючись до аналізу основних способів досягнення Концепції, її реалізація має забезпечити: приведення умов тримання засуджених у відповідність із європейськими стандартами та запровадження процедури досудової пробації; створення системи надання засудженим медичної допомоги належної якості, механізму соціальної реабілітації засуджених та повернення їх до самостійного загальноприйнятого соціально-нормативного життя в суспільстві, умов для залучення засуджених до праці та відшкодування ними збитків, завданих злочином, та виконання інших майнових зобов'язань, служби пробації; формування кадрової політики відповідно до Європейських пенітенціарних правил.

Отже, очевидно, що мета Концепції не відповідає визначеним очікуваним результатам. Головним результатом, виходячи із зазначеного, є розвиток системи альтернативних позбавленню волі покарань, проте таким чином вирішується тільки одна частина проблеми. При цьому покращення функціонування установ виконання покарань залишається поза належною увагою. Ми, навпаки, дотримуємось позиції, що особливої уваги потребують саме установи виконання покарань, які повинні розвиватись до пенітенціарних закладів.

Висновки. Враховуючи вищевикладене, можна зробити такі висновки.

По-перше, Концепція політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України – стратегічний документ, який, на жаль, не надає всіх відповідей на процеси здійснення змін у системі виконання покарань і є недосконалим. Серед іншого, необхідно також зазначити, що, на наш погляд, з позиції теорії концепція обов'язково повинна бути наділена новизною щодо організації процесу виконання покарань (чого не можна відзначити про чинну Концепцію), а також має і прикладне значення: на її основі розробляються плани, правові виконавчі та розпорядчі документи, конкретні заходи, пов'язані з проведенням реформи.

По-друге, система виконання покарань України потребує глибокої реформи за умови фактичної відсутності фінансової підтримки з боку держави. Необхідно зазначити, що декларативно перехід від однієї моделі системи виконання покарань до іншої вже відбувся: кримінально-виконавча система створена на основі виправно-трудової моделі функціонування систем й органів та установ виконання покарань. Логічно, що наступним кроком розвитку повинно стати створення пенітенціарної системи. Однак, зважаючи на той факт, що перехід від виправно-трудової до кримінально-виконавчої моделі, відбувся фактично тільки декларативно, то для запровадження пенітенціарних стандартів знадобиться не один рік, а також підтримка з боку держави і, що особливо важливо, з боку громадськості. Тому ключовим аспектом реформування ми вважаємо не просто формування нових нормативних актів або внесення змін до діючих процедур та процесів. Крім того, на нашу думку, на часі кардинальна зміна самої моделі системи виконання покарань, запровадження нових форм

і методів роботи із засудженими, широке запровадження зарубіжного досвіду, формування системи електронного менеджменту в установах тощо.

Список використаних джерел:

1. Кримінально-виконавче право України : [навч. посіб.] / [А.П. Гель, Г.С. Семаков, І.С. Яковець] ; за ред. А. Х. Степанюка. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 624 с.

2. Кондратішина В.В. Кримінально-виконавча політика України: формування та реалізація : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / В.В. Кондрашкіна ; Львівський державний університет внутрішніх справ. – Львів, 2009. – 275 с.

3. Фріс П.Л. Кримінально-правова політика України : автореф. дис. … докт. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / П.Л. Фріс ; Національна академія внутрішніх справ. – К., 2005. – 35 с.

4. Фріс П.Л. Основні напрями кримінально-виконавчої політики України на сучасному етапі державотворення / П.Л. Фріс, М.Б. Бучко // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2010. – № 1. – С. 1–13.

5. Богатирьов І.Г. Українська пенітенціарна наука : [монографія] / І.Г. Богатирьов ; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. – Х. : Харьковюрид., 2008. – 294 с.

6. Смирнов Л.Б. Уголовно-исполнительная политика в сфере совершенствования правового регулирования исполнения уголовных наказаний : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.08 / Л.Б. Смирнов. – СПб. : Санкт-Петербургский университет МВД России, 2003. – 547 с.

7. Радов Г.О. Першочергові проблеми пенітенціарної політики України на сучасному етапі / Г.О. Радов // Проблеми пенітенціарної теорії і практики: Бюлетень Київського інституту внутрішніх справ. – 1996. – № 1. – С. 12–16.

8. Ребкало М.М. Державне управління у сфері виконання покарань (організаційно-правовий аспект) : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / М.М. Ребкало ; Національна академія державного управління при Президентові України. – Київ, 2008. – 210 с.

9. Радов Г.О. Пенітенціарна ідея: думки на тему / Г.О. Радов. – К. : МП «Леся», 1997. – 288 с.

10. Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Державної пенітенціарної служби України від 12.07.2013 №403/ОД-13 : Наказ Державної пенітенціарної служби України від 28 березня 2014 року № 138/ОД-14 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/category/656435;jsessionid=7D0A44F9198982D4B190E411E9B648EE.

11. Заключний звіт про результати виконання Державної цільової програми реформування Державної кримінально-виконавчої служби на 2013–2017 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/category/656435;jsessionid=7D0A44F9198982D4B190E411E9B648EE.

12. Про Концепцію державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України : Указ Президента України від 8 листопада 2012 року № 631/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/category/656435;jsessionid=7D0A44F9198982D4B190E411E9B648EE.

13. Ялунин В.У. Реформа уголовно-исполнительной системы современной России: проблемы, тенденции, перспективы : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 «Судебная власть; прокурорский надзор; организация правоохранительной деятельности; адвокатура» / В.У. Ялунин ; Академия управления МВД России. – М., 2004. – 216 с.

14. Розвиток Державної кримінально-виконавчої служби України. – К. : ДДУПВП, 2007. – 100 с.

15. Загальна характеристика Державної кримінально-виконавчої служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/628075.