

КЕРНЯКЕВИЧ-ТАНАСІЙЧУК Ю. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент, доцент кафедри трудового,
екологічного та аграрного права
(Прикарпатський національний
університет імені Василя Стефаника)

УДК 343.8

ОПТИМІЗАЦІЯ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ ПОЛІТИКИ НА СТАДІЇ ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ

У статті проаналізовано питання оптимізації кримінально-виконавчої політики на стадії її реалізації. Досліджено оптимізацію діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України у сфері управління кримінально-виконавчою системою та оптимізацію діяльності у сфері виконання покарань. Особливу увагу звернуто на питання оптимізації діяльності у сфері виконання покарань, пов'язаних і не пов'язаних з ізоляцією засуджених від суспільства.

Ключові слова: оптимізація, кримінально-виконавча політика, реалізація кримінально-виконавчої політики, управління кримінально-виконавчою системою, діяльність у сфері виконання покарань.

В статье проанализированы вопросы оптимизации уголовно-исполнительной политики на стадии ее реализации. Исследована оптимизация деятельности Государственной уголовно-исполнительной службы Украины в сфере управления уголовно-исполнительной системой и оптимизация деятельности в сфере исполнения наказаний. Особое внимание обращено на вопросы оптимизации деятельности в сфере исполнения наказаний, связанных и не связанных с изоляцией осужденных от общества.

Ключевые слова: оптимизация, уголовно-исполнительная политика, реализация уголовно-исполнительной политики, управление уголовно-исполнительной системой, деятельность в сфере исполнения наказаний.

The article analyzes the issues of optimization of the criminal-executive policy at the stage of its realization. The optimization of the activity of the State Criminal-Executive Service of Ukraine in the field of management of the criminal-executive system and optimization of activities in the field of execution of punishment has been explored. Particular attention was paid to the issues of optimization of activities in the field of execution of sentences connected with and not related to the isolation of convicts from society.

Key words: optimization, criminal-executive policy, implementation of criminal-executive policy, management of the criminal-executive system, activities in the field of execution of punishment.

Вступ. Оптимізацію кримінально-виконавчої політики як процес приведення її до найкращого (оптимального) стану варто розглядати у двох ракурсах з огляду на рівність (стадійність) кримінально-виконавчої політики, а саме як оптимізацію кримінально-виконавчої політики на стадії її формування та як оптимізацію кримінально-виконавчої політики на стадії її реалізації.



На стадії формування кримінально-виконавчої політики доцільно вести мову про оптимізацію кримінально-виконавчого законодавства, а на стадії реалізації кримінально-виконавчої політики предметом дослідження буде оптимізація діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України у сфері управління кримінально-виконавчою системою та оптимізація діяльності у сфері виконання покарань. При цьому окремо варто говорити про оптимізацію діяльності у сфері виконання покарань, пов'язаних і не пов'язаних з ізоляцією засуджених від суспільства.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення аналізу оптимізації кримінально-виконавчої політики на стадії її реалізації.

Результати дослідження. Управління органами й установами виконання покарань є складною й багатоаспектною діяльністю, що містить велику кількість різноманітних елементів (суб'єкт та об'єкт управління; заходи, за допомогою яких таке управління здійснюється тощо), тому може розглядатися як системне явище, що має структурне наповнення [1, с. 244].

Сьогодні система управління органами й установами виконання покарань перебуває в стані реформування, що викликає необхідність визначення окремих напрямів її вдосконалення. Серед таких напрямів К. Муравйов називає визначення чіткої ієрархії суб'єктів системи управління органами й установами виконання покарань на нормативно-правовому рівні; вдосконалення та конкретизацію правового статусу суб'єктів правовідносин, що виникають у межах системи управління органами й установами виконання покарань; оновлення чинних та ухвалення нових нормативно-правових актів, що встановлюють правові засади функціонування системи управління органами й установами виконання покарань насамперед у частині її реформування; нормативне закріплення засад діяльності міжрегіональних управлінь; удосконалення кадрового, матеріально-технічного та фінансового забезпечення органів та установ виконання покарань [1, с. 247].

Вектори оптимізації діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України у сфері управління кримінально-виконавчою системою можна виділити, виходячи з положень Концепції реформування (розвитку) пенітенціарної системи України [2], де подальше реформування пенітенціарної системи передбачається здійснювати за визначеними напрямками, серед яких названо такі: 1) оптимізацію структури органів Державної кримінально-виконавчої служби, системи функціонування установ виконання покарань і слідчих ізоляторів, штатної кількості персоналу зазначеної Служби та підвищення ефективності його діяльності в умовах реалізації нової політики державного управління; 2) оптимізацію мережі установ виконання покарань і їхніх підприємств, забезпечення їх ефективного функціонування та прибутковості (рентабельності) виробничої діяльності [2].

Оптимізація діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України у сфері управління кримінально-виконавчою системою впродовж останніх кількох років є предметом підвищеної уваги в силу проведення так званої «пенітенціарної реформи». Одночасно більше акцентів хочеться зробити на характеристиці нижчої ланки оптимізації діяльності Державної кримінально-виконавчої служби, яка пов'язана з безпосереднім виконанням покарань, є більш питомою за своєю вагою й важливішою за внутрішнім змістовим наповненням, хоча обидві ланки оптимізації кримінально-виконавчої політики на стадії реалізації перебувають у певному взаємозв'язку.

Як показує практика, від перейменування центрального органу виконавчої влади, покликаною формувати та реалізовувати політику у сфері виконання покарань, оптимізації чи скоріше простого скорочення кількості територіальних управлінь і їх трансформації в міжрегіональні територіальні управління з питань виконання покарань та пробації не покращився стан виправлення й ресоціалізації засуджених, не мінімізувався рівень учинення нових кримінальних правопорушень як засудженими, так й іншими особами тощо.

Так звана «оптимізація» торкнулася й іншої сторони кримінально-виконавчих відносин – персоналу органів та установ виконання покарань, спровокувавши велику кількість



скорочень штату, що, у свою чергу, призвело до масових звільнень і поповнення рядів безробітних уже колишніми працівниками кримінально-виконавчої системи.

Одночасно анонсованого суттєвого підвищення рівня грошового забезпечення та соціально-правового захисту працюючого персоналу кримінально-виконавчої системи не спостерігається також.

На оптимізацію діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України, яка пов'язана з виконанням покарань, впливає (і не найкращим чином) й оптимізація діяльності слідчих ізоляторів, установ виконання покарань і підприємств установ виконання покарань (як один із напрямів оптимізації діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України у сфері управління кримінально-виконавчою системою).

Відповідно до Порядку оптимізації діяльності слідчих ізоляторів, установ виконання покарань та підприємств установ виконання покарань, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 7 червня 2017 року № 396, визначено механізм оптимізації діяльності слідчих ізоляторів, установ виконання покарань і підприємств установ виконання покарань з метою економії державних коштів і зменшення частки амортизаційних відрахувань у собівартості продукції, що виробляється на підприємствах установ виконання покарань [3], така оптимізація здійснюється шляхом їх консервації (розконсервації), ліквідації, а також зміни виду установи виконання покарань.

Наказом Міністерства юстиції України «Про оптимізацію установ виконання покарань» від 13 вересня 2017 року № 2865/5 визначено 13 державних установ виконання покарань, які будуть законсервовані. Під час засідання уряду перший заступник міністра юстиції України Н. Севостьянова зазначила: «Для економії бюджетних коштів ми пропонуємо законсервувати 13 установ, які наповнені від 8% до 44%. Це рішення дасть можливість уже наступного року зекономити понад 70 млн грн бюджетних коштів». Тим часом правозахисники висловлюють побоювання, що наслідки реформи можуть бути різними – як позитивними, так і негативними. Наприклад, створення великих за кількістю установ покарань буде негативно впливати на дотримання прав засуджених [4].

Наприклад, серед переліку установ виконання покарань, які оптимізуються шляхом консервації, названо й Шосткінську виправну колонію № 66. Як повідомляється в ЗМІ, закриття колонії бояться всі: хто в ній сидить, працює, на чій території вона знаходиться. Наприклад, для села Гамаліївка Шосткінського району колонія – головний донор місцевого бюджету, та й усе село упорядковано завдяки установі [5].

Ілюстрацій негативних наслідків консервації установ виконання покарань як для персоналу установ виконання покарань, так і для засуджених можна навести чимало. Вони є типовими, оскільки, враховуючи локалізацію більшості установ у невеликих населених пунктах, де пропозиція робочої сили перевищує її попит, персонал установ виконання покарань, який перетворений такою консервацією на безробітних, має мінімальний шанс працевлаштуватися. Одночасно з огляду на факт роботи в одній установі двох і більше членів сім'ї, складається критична матеріальна ситуація із забезпеченням життєздатності такої сім'ї.

Для засуджених, які відбувають покарання, також існує багато проблем, пов'язаних з етапуванням їх в інші установи виконання покарань: адаптація до нових умов і нового персоналу установи виконання покарань, ускладнення процедури дострокового звільнення в запланований термін у разі переведення в іншу установу, продовження ведення щоденника індивідуальної роботи із засудженим і якість реалізації заходів, передбачених у ньому, ускладнення транспортної доступності місць відбування покарання для родичів засуджених тощо.

Розпочати характеристику оптимізації діяльності Державної кримінально-виконавчої служби, яка пов'язана з безпосереднім виконанням покарань, на нашу думку, потрібно з визначення механізму її оптимізації.

Цей механізм включатиме такі складники: об'єкт, суб'єкт, шляхи (способи) оптимізації безпосередньої діяльності щодо виконання покарань.

Ураховуючи те, що об'єктом діяльності щодо оптимізації процесу виконання кримінальних покарань є процес виконання кримінальних покарань [6, с. 304], об'єктом опти-



мізації кримінально-виконавчої політики на цьому рівні буде сам процес виконання-відбування покарань, який є внутрішньою змістовою частиною кримінально-виконавчої системи. При цьому варто враховувати, що діяльність з виконання-відбування покарання не є абстрактною, а здійснюється за участю відповідних сторін, зокрема засуджених, які відбувають покарання, і персоналу органів та установ, які уповноважені виконувати конкретні покарання. А тому досягти успіху в удосконаленні процесу виконання-відбування покарань можна за допомогою оптимізації (удосконалення) правового статусу засуджених і персоналу органів та установ виконання покарань.

І.С. Яковець зазначала, що в Україні не створено єдиної системи суб'єктів, здатних здійснити оптимізацію процесу виконання кримінальних покарань. Нині питаннями організації процесу виконання кримінальних покарань займаються Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство юстиції України, Державна пенітенціарна служба України. Але діяльність цих суб'єктів у сфері виконання покарань не є упорядкованою, не має характеру необхідної співпраці та взаємодії. Тому й спроби оптимізувати процес виконання покарань не досягають поставлених цілей і мають формальний характер [7, с. 153].

Не кращою є ситуація з визначенням головних суб'єктів оптимізації процесу виконання покарань і сьогодні. Наприклад, Міністерство юстиції України, перебравши 18 травня 2016 року на себе функції центрального органу виконавчої влади, покликаною формувати та реалізовувати державну політику у сфері виконання покарань, 13 вересня 2017 року заявило про необхідність позбавлення апарату Мін'юсту правоохоронних функцій і передачу повноважень органу, який сьогодні вже створений і функціонує – Адміністрації Державної кримінально-виконавчої служби України.

Ведучи мову про методи (способи) оптимізації безпосередньої діяльності виконання покарань, варто зауважити таке. Як наголошує І.С. Яковець, методи являють собою важливий елемент процесу оптимізації, оскільки наявність прогресивних методів її здійснення та вмiле використання їх є передумовою досягнення ефективності виконання покарань. Особлива роль методів оптимізації полягає в тому, щоб створити умови для чіткої організації процесу виконання, використання при цьому прогресивних підходів, розроблених сучасною наукою кримінально-виконавчого права та міжнародною практикою, забезпечити їх максимальну ефективність під час досягнення поставленої мети. Серед основних методів, із використанням яких потрібно здійснювати оптимізацію, доцільно виокремити такі їх групи: а) економічні; б) організаційно-розпорядчі; в) соціально-психологічні; г) правові [8, с. 168].

Крім того, залежно від характеру відносин, що потребують регулювання, варто виділити такі основні види правових методів, що можуть бути застосовані для оптимізації: 1) кримінально-виконавчі методи, які забезпечують виконання покарання і створення умов для виправлення й ресоціалізації; 2) адміністративно-правові методи, за допомогою яких відбувається регулювання відносин між органами й установами виконання покарань різного рівня; 3) цивільно-правові методи регулювання господарських відносин; 4) трудові методи, що регулюють трудові відносини за участю засуджених і персоналу [8, с. 173].

Більше того, усі вони мають використовуватись під час оптимізації процесу виконання кримінальних покарань, оскільки це зумовлене різноманітністю діяльності, характерної для цього процесу [7, с. 183].

Оптимізація діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України у сфері процесу безпосереднього виконання покарань повинна здійснюватися окремо щодо покарань, пов'язаних з ізоляцією від суспільства, та щодо покарань, які не пов'язані з ізоляцією від суспільства.

Нині особливо актуалізувалося питання виконання альтернативних видів покарань та оптимізації діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України у сфері їх утілення в життя.

З приводу застосування покарань, не пов'язаних з ізоляцією від суспільства, альтернативних позбавленню волі, Д.В. Ягунов зазначав таке. Альтернативні санкції – це не добро-



вільний крок, який робиться в багатьох країнах, а відповідь на майже безвихідну ситуацію, зумовлену переповненням пенітенціарних установ і значними коштами, які витрачаються на ув'язнених і їхніх охоронців. І питання полягає в тому, чи може одна кризова ситуація бути найкращим шляхом для виходу з іншої кризової ситуації? Висновок може бути приблизно таким: вітчизняній науці та практиці не треба надавати майже міфічного змісту альтернативним санкціям і розглядати останні як вирішення всіх проблем, що постали перед пенітенціарною системою України. Альтернативні санкції, як й ув'язнення, є покаранням, формально-юридичною реакцією на вже скоєні злочини. Ніхто ще за допомогою лише покарання не вирішував соціальних проблем [9, с. 346].

У чинній ще Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України вказується на неефективність системи виконання покарань, альтернативних позбавленню волі, що зумовлено невідповідністю матеріально-технічної бази та кількості персоналу кримінально-виконавчої інспекції обсягу покладених на неї завдань і функцій. 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 [10].

На питанні оптимізації процесу відбування покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, на жаль, не зосереджено жодної уваги в Концепції реформування (розвитку) пенітенціарної системи України [2].

Свого часу питання оптимізації діяльності кримінально-виконавчої інспекції розглядала І.С. Яковець. Учена зазначала, що стосовно покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, КВІ є суб'єктом контролю за виконанням вироку суду; а адміністрація підприємств, установ чи організацій – суб'єктом виконання вимог вироку суду. Саме їхня діяльність у поєднанні й створює процес виконання покарання, хоча функція безпосереднього виконання покарання не є властивою для жодного суб'єкта контролю за виконанням вироку суду [11, с. 144–145].

Як зазначала Л.І. Олефір, оптимізація функціонування кримінально-виконавчої інспекції в орган пробації, завдання якого виконувати в тому числі й альтернативні види покарань, дасть змогу ретельно систематизувати та обрати необхідний арсенал заходів, спрямованих на контроль, нагляд і надання допомоги в трудовому й побутовому влаштуванні особам, які звільнені від відбування покарання та перебувають на обліку кримінально-виконавчої інспекції [12, с. 103]. Більше того, інтеграція в європейський простір та утвердження в українському суспільстві основних прав і свобод людини та громадянина зумовили необхідність нових пошуків виконання покарань. Саме створення органу пробації є обдуманим і вивіреним кроком у сфері реформування пенітенціарної системи України [13, с. 57].

Сьогодні вже можна констатувати факт створення системи пробації в Україні, діяльність якої регулюється Законом України «Про пробацію» від 5 лютого 2015 року. У системі Міністерства юстиції України функціонує Департамент пробації. У структурі міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації діють відповідні управління пробації. Крім того, станом на 15 вересня 2017 року в Україні відкрито 9 Центрів ювенальної пробації [14].

Висновки. Підсумовуючи, варто ще раз наголосити на необхідності оптимізації кримінально-виконавчої політики. На стадії її реалізації така оптимізація повинна здійснюватися щодо діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України у сфері управління кримінально-виконавчою системою й у сфері безпосереднього виконання покарань.

У сфері управління кримінально-виконавчою системою необхідно, нарешті, зупинити трансформаційні процеси щодо зміни назви, структури органу, який мав би бути основним суб'єктом реалізації кримінально-виконавчої політики, остаточно визначившись, потрібно розробити нормативно-правову основу його функціонування.

У сфері вдосконалення безпосереднього виконання покарань досягти успіху можна за допомогою оптимізації правового статусу засуджених і персоналу органів та установ виконання покарань. Одночасно оптимізація діяльності Державної кримінально-виконавчої



служби України у сфері безпосереднього виконання покарань повинна здійснюватися окремо щодо покарань, пов'язаних з ізоляцією від суспільства, і щодо покарань, які не пов'язані з ізоляцією від суспільства. При цьому на особливу увагу заслуговує питання виконання покарань, альтернативних позбавленню волі, які реалізуються за допомогою механізму наглядової пробації. Натепер можна стверджувати про наявність правових, організаційних і матеріально-технічних засад функціонування системи пробації, а тому надалі потрібно вдосконалювати кримінально-виконавчу політику в цій сфері.

Список використаних джерел:

1. Муравйов К. Удосконалення системи управління органами й установами виконання покарань. Підприємництво, господарство і право. 2016. № 6. С. 244–248.
2. Про схвалення Концепції реформування (розвитку) пенітенціарної системи України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.09.2017 № 654-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/en/654-2017-p> (дата звернення: 15.03.2018).
3. Про порядок оптимізації діяльності слідчих ізоляторів, установ виконання покарань та підприємств установ виконання покарань: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 № 396. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/396-2017-p> (дата звернення: 15.03.2018).
4. Міністр затвердив перелік тюрем, які будуть законсервовані. URL: https://dt.ua/UKRAINE/min-yust-zatverddiv-perelik-tyurem-yaki-budut-zakonservovani-255218_.html (дата звернення: 17.03.2018).
5. Кузнецова К. Как Шосткинская исправительная колония-66 стала неперспективной... URL: <http://www.shans.com.ua/?m=news&nid=25403> (дата звернення: 17.03.2018).
6. Яковець І.С. Об'єкт оптимізації процесу виконання кримінальних покарань та його цільова орієнтація. Часопис Київського університету права. 2013. № 2. С. 304–308.
7. Яковець І.С. Теоретичні та прикладні засади оптимізації процесу виконання кримінальних покарань: монографія. Харків: Право, 2013. 392 с.
8. Яковець І.С. Загальні підходи до визначення методів оптимізації процесу виконання кримінальних покарань. Питання боротьби зі злочинністю. 2014. Випуск 27. С. 166–173.
9. Ягунов Д.В. Пенітенціарна система України: історичний розвиток, сучасні проблеми та перспективи реформування: монографія. 4-те вид., перероб. та доп. Одеса: Фенікс, 2011. 446 с.
10. Про Концепцію державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України: Указ Президента України від 08.11.2012 № 631/2012. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/631/2012> (дата звернення: 15.03.2018).
11. Яковець І.С. Оптимізація діяльності кримінально-виконавчої інспекції. Право і інформатика. 2013. № 2(8). С. 142–148.
12. Олефір Л.І. Оптимізація функціонування кримінально-виконавчої інспекції в орган пробації в Україні. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2015. Випуск 15(2). С. 102–104.
13. Олефір Л.І. Пробація як важлива сфера діяльності у напрямку виконання альтернативних видів покарань в Україні. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2016. Випуск 1. С. 55–57.
14. На сьогодні в Україні відкрито 9 центрів ювенальної пробації – Чернишов. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/segodnya-ukraine-otkryto-9-tsentrov-yuvenalnoy-1505464969.html> (дата звернення: 20.03.2018).

