

**Муравйов К. В.,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри фінансового та банківського права  
Інституту права імені князя Володимира Великого  
Міжрегіональної Академії управління персоналом

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВДОСКОНАЛЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПОКАРАНЬ

### CONCEPTUAL FOUNDATIONS OF IMPROVEMENT OF IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY IN THE FIELD OF EXECUTION OF CRIMINAL PUNISHMENTS

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України визначено концептуальні засади вдосконалення реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань. Зазначено, що без конструктивного вирішення проблем реалізації державної політики у зазначеній сфері не можна сподіватися на її ефективне та результативне функціонування. Наголошено, що перед тим, як проводити структурні зміни в механізмі управління системою виконання покарань, необхідно визначитися із тим, якого саме виду організаційно-управлінська структура є найбільш прийнятною для цієї сфери.

**Ключові слова:** концептуальні засади, державна політика, вдосконалення, кримінальні покарання, законодавство.

В статье на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины определены концептуальные основы совершенствования реализации государственной политики в сфере исполнения уголовных наказаний. Отмечено, что без конструктивного решения проблем реализации государственной политики в указанной сфере нельзя надеяться на ее эффективное и результативное функционирование. Отмечено, что перед тем, как проводить структурные изменения в механизме управления системой исполнения наказаний, необходимо определиться с тем, какого именно вида организационно-управленческая структура является наиболее приемлемой для этой сферы.

**Ключевые слова:** концептуальные основы, государственная политика, совершенствование, уголовные наказания, законодательство.

The article, based on an analysis of scientific views of scholars and current legislation of Ukraine, defined conceptual basis of the improvement of public policy in the execution of sentences. Indicated that no structural problems implementing the state policy in this area can not rely on its efficient and effective operation. Emphasized that before you carry out structural changes in the mechanism of management of the penitentiary system, you should consider the fact which is kind of organizational and management structure is most appropriate for this sector.

**Key words:** conceptual foundations, public policy and development, criminal punishment legislation.

**Постановка проблеми.** Зазначимо, що в механізмі реалізації національної політики у сфері виконання покарань в Україні наявна ціла низка проблемних моментів політико-правового, управлінського, організаційного, кадрового, фінансового та іншого характеру. Частина із цих проблем влада, в особі Міністерства юстиції України, намагається вирішити шляхом проведення відповідної реформи. Однак ця реформа у багатьох своїх моментах виглядає доволі поверхневою та декларативною, складається уявлення, що вона є надто поспішною і здійснюється лише для «відводу очей», для того, що показати населенню якусь діяльність, ініціативність. Така ситуація, на нашу думку, пояснюється насамперед тим, що владою не сформовано концептуальних засад цієї реформи.

**Стан дослідження.** Окремим проблемним аспектам реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань присвячували увагу у своїх наукових дослідженнях такі вчені, як В.В. Кондратишина, О.В. Лисодед, О.С. Міхлін, Н.Н. Ольшевская, Л.Б. Смирнов, А.Х. Степанюк, М.О. Стручков та інші. Однак, враховуючи зміни у чинному законодавстві України, яке регулює сферу виконання кримінальних покарань, особливого значення набуває

дослідження концептуальних засад удосконалення реалізації державної політики у зазначеній сфері.

Саме тому **мета статті** – визначити концептуальні засади вдосконалення реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань

**Виклад основного матеріалу.** Під час формулювання концептуальних положень розвитку будь-якої діяльності необхідно виокремити її основні проблемні моменти, для вирішення (розв'язання) яких будуть формуватися відповідні концептуальні положення. Що ж стосується проблем реалізації державної політики у сфері виконання покарань, то практично всі ті, що були означені у Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України від 8 листопада 2012 р. № 631/2012, є актуальними і сьогодні. Так, у останній зазначається, що система виконання кримінальних покарань та попереднього ув'язнення, побудована ще за радянських часів, не відповідає сучасному рівню соціально-економічного розвитку суспільства та принципам гуманізму і поваги до прав і свобод людини у процесі виконання покарань; нерозвиненим є механізми застосування системи запобіжних заходів, альтернативних триманням під вартою; низький рівень роботи кримінально- вико-

навчої інспекції, а отже, неефективність покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, і, як наслідок, поширеність практики надання судами переваги покаранням у вигляді позбавлення волі; край незадовільними є умови тримання засуджених та осіб, узятих під варту, в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах; незадовільний стан інженерно-технічних засобів охорони та спеціальної техніки, що експлуатуються понад 40 років, негативно впливає на надійність охорони установ виконання покарань та слідчих ізоляторів; гострою залишається проблема забезпечення хворих засуджених належною медичною допомогою; низький рівень організації соціально-виховної та психологічної роботи із засудженими, який не забезпечує умов для ефективної індивідуальної корекції їхньої поведінки, створення умов для виправлення і ресоціалізації засуджених, що призводить до непоодиноких випадків суїцидів в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах, невідповідності до життя після звільнення з установ виконання покарань і, як наслідок, до значної кількості випадків пенітенціарного рецидиву. Критичний стан підприємств та установ виконання покарань не дає змоги забезпечити залучення всіх засуджених до праці, яка є одним із засобів виправлення та ресоціалізації; невідповідність матеріально-технічної бази та чисельності персоналу кримінально-виконавчої інспекції обсягу покладених на неї завдань і функцій; формальний контроль за виконанням засудженими обов'язків, покладених на них судом; плінність кадрів, пов'язана з низькою заробітною платою персоналу органів і установ виконання покарань, слідчих ізоляторів та підприємств установ виконання покарань, низьким рівнем соціальної захищеності персоналу [1].

Звісно, частково означені проблеми вже отримали певне вирішення, але говорити про їх повноцінне розв'язання поки що не доводиться.

На наше переконання, для того, щоб процес реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань був більш ефективним та дієвим, необхідно здійснити такі кроки:

– по-перше, сформулювати чіткий понятійно-категоріальний базис політики. О.Ф. Скакун, розглядаючи концепцію теорії держави і права, акцентує увагу на важливості саме понятійно-категоріального апарату, який являє собою систему погоджених та взаємозалежних понять і категорій (позначених словами і словосполученнями), необхідних для теоретичного пізнання праводержавних явищ і процесів [2, с. 18].

Н.М. Крестовська зазначає, що понятійно-категоріальний апарат юриспруденції – це система мовних знаків (слів і словосполучень), якими описуються і за допомогою яких досліджуються державно-правові явища. Понятійно-категоріальний апарат юридичної науки є складним і різноманітним, бо багатозначним є предмет її віддзеркалення – держава і право та пов'язані з ними явища. Нерозривний зв'язок юридичних понять з державою і правом є головною, істотною ознакою, що визначає їхні характерні риси [3].

Отже, формулювання категоріально-понятійного апарату необхідне для того, що забезпечити однозначне та чітке розуміння сутнісного змісту ключових аспектів цієї політики усіма її учасниками, як безпосередніми, так і тими, які опосередковано приймають участь у її реалізації. Сьогодні у цій сфері існує цілий ряд питань, які при тому, що вони активно використовуються, не мають конкретного, змістовного визначення, зокрема це стосується понять «політика у сфері виконання покарань», «державна політика у сфері виконання покарань», «контроль за реалізацією державної політики у сфері виконання покарань», «нагляд за реалізацією державної політики у сфері виконання покарань», «громадський контроль за реалізацією державної політики у сфері виконання покарань», «кадрова політика та кадрова робота у сфері виконання покарань» та ін. Слід відмітити, що деякі важливі для здійснення політики у сфері виконання покарань терміни мають офіційні визначення, але їх змістовність залишає бажати кращого. Так, наприклад, нинішній курс реформаційних заходів у пенітенціарній системі України постійно пов'язують із таким явищем, як ресоціалізація, яке відповідно до ст. 6 Кримінально-виконавчого кодексу України являє собою свідоме відновлення засудженого в соціальному статусі повноправного члена суспільства; повернення його до самостійного загальноприйнятого соціально-нормативного життя в суспільстві. Необхідною умовою ресоціалізації є виправлення засудженого. У цій же статті закріплено, що основними засобами виправлення і ресоціалізації засуджених є встановлений порядок виконання та відбування покарання (режим), пробація, суспільно корисна праця, соціально-виховна робота, загальноосвітнє і професійно-технічне навчання, громадський вплив. Засоби виправлення і ресоціалізації засуджених застосовуються з урахуванням виду покарання, особистості засудженого, характеру, ступеня суспільної небезпеки і мотивів вчиненого кримінального правопорушення та поведінки засудженого під час відбування покарання [4];

– по-друге, сформулювати чітке коло принципів, на яких має ґрунтуватися реалізація державної політики у сфері виконання покарань. Значення цього етапу вдосконалення механізму реалізації означеної політики важко переоцінити. Адже саме принципи визначають ті ключові, відправні, імперативні закономірності, з урахуванням яких має здійснюватися ця політика.

При цьому необхідно не просто у тому чи іншому концептуальному чи програмному документі навести коло термінів, що позначають певні принципи, а визначити зміст кожного із цих принципів. Це необхідно для того, щоб чітко розуміти, який сенс вкладає влада у кожний конкретний принцип, ведучи про нього мову як про керівну основу своєї діяльності. Крім того, по-справжньому оцінити відповідність заходів щодо реалізації державної політики у сфері виконання покарань (як, власне кажучи,

й у будь-якій іншій сфері суспільного життя) певним принципам можна тільки тоді, коли є чітке розуміння того, який зміст цих принципів;

– по-третє, вважаємо, що перш ніж проводити структурні зміни у механізмі управління системою виконання покарань, необхідно визначитися із тим, якого саме виду організаційно-управлінська структура є найбільш прийнятною для цієї сфери.

У теорії управління прийнято виділяти декілька видів організаційно-управлінських структур:

1. Лінійна, в якій існує вертикальна підлеглість органів державної влади – ієрархічна піраміда [5, с. 96]. Це така структура управління, при якій, зазначає С.С. Самчинська, кожний підлеглий має лише одного керівника, який виконує всі функції адміністративного і спеціального характеру у відповідному підрозділі. Керівник має бути висококваліфікованим, здатним вирішувати різноманітні питання тих підрозділів, які йому підпорядковані [6]. В.Я. Малиновський, розглядаючи сутнісний зміст лінійної моделі управління, пише, що за нею кожен підрозділ очолює один керівник, а окремі працівники підрозділу безпосередньо підпорядковуються тільки цьому керівникові. У свою чергу, останній є підзвітним вищому керівникові. Підлегли виконують розпорядження лише свого безпосереднього начальника. Тобто вищий керівник не має права віддавати розпорядження працівникам, минаючи їх безпосереднього начальника (тобто діє принцип єдиноначальності) [7, с. 272].

2. Функціональна – базується на розподілі управлінських функцій між структурними підрозділами (керівниками), з підпорядкуванням їм усіх нижчих за рангом підрозділів. Цей різновид управлінської структури передбачає підпорядкування одного працівника (підрозділу) кільком вищим керівникам, які здійснюють свої функції. Внутрішня структура підрозділів, як правило, будується за лінійним принципом [7, с. 273]. Г.В. Агаманчук із цього приводу відмічає, що саме функціональна ознака веде до формування державних органів, спеціально пристосованих до ведення конкретних функцій управління. Це дає змогу під кожну з реалізованих функцій управління підібрати високопрофесійний апарат фахівців. Водночас ця підстава породжує дуже складну проблему міжфункціональної координації, яка обмежує переваги спеціалізованого ведення окремих функцій управління [8, с. 138].

3. Лінійно-організаційна управлінська структура забезпечує поєднання переваг лінійного і функціонального підходів і сприяє створенню структури, в якій одні органи приймають управлінські рішення і владно проводять їх у життя, а інші забезпечують їх інформацією консультативного характеру. У підсумку підвищується рівень державного управління [8, с. 138]. В.Я. Малиновський щодо сутнісного змісту цієї моделі зазначає, що лінійному керівникові в опрацюванні конкретних питань і підготовці відповідних рішень, планів, програм допомагає спеціальний апарат (штаб), який складається з функціональних підрозділів (служб, відділів, управлінь),

що, як правило, відповідають за конкретну функцію управління. Тобто лінійно-функціональна організація потребує створення спеціальних колегій, рад, де лінійні керівники разом із експертами та функціональними керівниками (фахівцями) погоджують свої дії і рішення. Погоджене рішення може бути доведено до нижчого рівня управління тільки за згодою і від імені вищого лінійного керівника. При цьому функціональні підрозділи вищого рівня не мають права віддавати розпорядження нижчим без відома лінійного керівника цього рівня (крім випадків методологічного характеру, роз'яснень, рекомендацій тощо) [7, с. 273]. А. Ю. Васіна відмічає, що лінійно-функціональна модель зорієнтована на поєднання переваг лінійної та функціональної організаційної основи і сприяє формуванню організаційної системи, в якій одні органи приймають і реалізують рішення, а інші забезпечують їх різною інформацією [9, с. 446].

Зрозуміло, що жодна з цих моделей організаційно-управлінської структури не є ідеальною і має свої як недоліки, так і переваги. Так, наприклад, лінійна модель, з одного боку, характеризується єдністю та чіткістю розпорядництва; узгодженістю дій виконавців; простотою управління; чітко вираженою відповідальністю; оперативністю у прийнятті рішень [5, с. 96]. У той же час цій моделі притаманні високі вимоги до керівника, який повинен мати різноманітні знання та досвід з усіх функцій управління і сфер діяльності, що водночас обмежує його можливість ефективно управляти організацією, а також перевантаження інформацією, великий потік документації, безліч контактів із підлеглими, вищими та суміжними організаціями, відсутність спеціалістів з окремих функцій управління та планування, невідповідність вимогам сучасного виробництва [10; с. 96].

Що ж стосується функціонального різновиду організаційно-управлінської структури, то її явними позитивними аспектами є такі як висока компетентність спеціалістів, що відповідають за здійснення конкретних функцій; звільнення лінійних управлінців від вирішення деяких спеціальних питань; стандартизація, формалізація і програмування явищ та процесів; виключення дублювання і паралелізму у виконанні управлінських функцій; зменшення потреби у спеціалістах широкого профілю [5, с. 97]. Разом із тим ця модель має цілу низку недоліків, таких як труднощі у підтримуванні постійних взаємозв'язків між різними функціональними службами; відсутність взаєморозуміння та єдності дій між працівниками функціональних служб різних ланок організації; зменшення рівня відповідальності виконавців за роботу через подвійне підпорядкування [10]; надмірна зацікавленість у реалізації цілей та завдань «своїх» підрозділів; прояви тенденцій надмірної централізації; довготривалість процедур прийняття рішень [5, с. 97].

З урахуванням зазначеного найбільш доцільною для управління механізмом реалізації державної політики у сфері виконання покарань є лінійно-функ-

ціональна модель організаційної структури, яка, з одного боку, дає змогу зберегти певну централізацію в питанні керівництва системою, що гарантує оперативність прийняття та втілення управлінських рішень, а з іншого – забезпечує спеціалізований підхід до вирішення конкретних організаційно-правових, управлінських та інших питань, що виникають під час здійснення означеної політики. Тим не менше, не слід забувати, що й ця модель має свої проблемні моменти: слабкі та поверхневі горизонтальні зв'язки між структурними ланками системи, тобто такими, що перебувають на одному рівні останньої; визначення обсягів відповідальності керівників різних рівнів;

– по-четверте, розробити концепцію та стратегію проведення кадрової політики і кадрової роботи у пенітенціарній системі. Необхідність вироблення для цієї сфери окремого підходу до вирішення питань формування її кадрового потенціалу зумовлена специфікою роботи у пенітенціарній системі. Вважаємо за потрібне наголосити на тому, що запровадження нових підходів до здійснення кадрової політики та проведення кадрової роботи у зазначеній системі повинне стосуватися не лише її керівних ланок, але й низових ланок, а саме персоналу установ виконання покарань. Більше того, саме на останньому рівні має бути проведена ротація, адже тут відбувається найбільша кількість порушень прав і свобод людини та громадянина. При цьому така ротація має здійснюватися із певною періодичністю.

Під час формування механізму здійснення кадрової політики у досліджуваній системі з метою підвищення якості та ефективності роботи її персоналу увага має приділятися не лише матеріально-технічним заходам його стимулювання, але й підвищенню загальної, правової та професійної культури співробітників пенітенціарної системи. Адже матеріально-фінансове благополуччя останніх (тобто працівників пенітенціарної системи), хоча й суттєвим чином позначається на рівні ефективності та результативності виконання ними своїх функціональних обов'язків, але не вирі-

шує цього питання у повній мірі. Необхідно формувати у працівників правосвідомість нового сенсу та викорінювати із неї «радянщину».

Окремо хотіли би звернути увагу на те, що вирішення проблемних кадрових питань пенітенціарної системи не повинне зводитися до усунення «неугодних» та прийняття на роботу під гаслом «залучення нових людей» наблизених до керівної ланки осіб. Крім того, бездумне масове звільнення може призвести до втрати кадрів, що мають цінний досвід;

Формування ефективного, дієвого та зрозумілого механізму контролю за реалізацією державної політики у сфері виконання покарань, особливо того, що здійснюється спільно із громадськістю, є необхідною умовою забезпечення відкритості та прозорості механізму проведення означеної політики. Особлива увага при цьому має бути приділена гарантіям громадських контролерів під час здійснення ними своїх контрольно-наглядових функцій у досліджуваній галузі. Адже без цього, без цих гарантій, їхня діяльність має мало сенсу, і насамперед тому, що немає чіткого механізму втілення прийнятих за результатами громадського контролю рішень та висновків, що дає змогу органам влади, зокрема адміністраціям установ виконання покарань, спокійно ухилитися від належного виконання таких рішень та зауважень, обмежуючись звичайними відписками;

– по-п'яте, вироблення чіткої, змістовної та доцільної програми фінансування реформування механізму реалізації пенітенціарної політики. Адже, як слушно зазначає М. Романов, практика спроб здійснення реформ без відповідного їх фінансування є порочною [11].

Таким чином, у підсумку вважаємо за необхідне констатувати наявність низки суттєвих проблем у механізмі реалізації державної політики у сфері виконання покарань, без конструктивного вирішення яких не можна сподіватися на його ефективне та результативне функціонування.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Указ Президента України «Про Концепцію державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України» від 08.11.2012 р. № 631/2012 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/631/2012>.
2. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: Підручник. – 2-ге видання. – К. : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. – 520 с.
3. Крестовська Н.М., Матвеева Л.Г. Теорія держави і права: Елементарний курс. Видання друге. – Х. : ТОВ «Одіссей», 2008. – 432 с. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://studies.in.ua/krestovska-nm-teorija-derzhavy-i-prava/1505-17-ponyatyno-kategoralniy-aparat-yurisprudencyi.html>
4. Кримінально-виконавчий кодекс України : Закон України : від 11 липня 2003 р. № 1129-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 3–4.
5. Державне управління: Навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; За ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с – (Вища освіта XXI століття).
6. С.С. Самчинська. Організація виробництва / Ковельський промислово-економічний коледж ЛНТУ, Ковель – 2010 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://elib.lutsk-ntu.com.ua/book/colleges/kovel/2010/10-103/page6.html>
7. Малиновський В.Я. // Державне управління: Навчальний посібник. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
8. Атаманчук Г.В. Теорія державного управління. Курс лекцій – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
9. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
10. Організація готельного обслуговування: підручник / М.П. Мальська, І.Г. Пандяк, Ю.С. Занько. – К.: Знання, 2011. – 366 с. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://pidruchniki.com/16520205/turizm/tipi\\_organizatsiynih\\_struktur\\_upravlinnya](http://pidruchniki.com/16520205/turizm/tipi_organizatsiynih_struktur_upravlinnya)
11. М. Романов. Чи буде справжня пенітенціарна реформа? // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://khp.org/index.php?id=1473358668>