

12. Kissinger H. A. The Future of US-China Relations. *Foreign Affairs*. March/April 2012. 60 p. URL: <http://www.foreignaffairs.com/articles/137245/henry-a-kissinger/the-future-of-us-chinese-relations>. (Date of access : 17.04.2018).
13. Буравкова А. Г. Американська політика стримування і залучення КНР за президентства В. Клінтона і Дж. В. Буша. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. Випуск 116 (частина 1), 2013. С. 86–92.
14. Володин Д. США, Китай и новое военно-стратегическое уравнение в АТР. *Мировая экономика и международные отношения*. 2006, № 2. С. 74–81.
15. Quadrennial Defense Review Report. *US Department of Defense*. 2001. 79 p. URL: <http://www.dod.gov/pubs/qdr2001.pdf>. (Date of access: 17.04.2018).
16. Тихвинский С. Л. Век стремительных перемен. М.: Наука, 2005. 541 с.
17. National Security Strategy of the United States of America. *The White House*. September 2002. 35 p. URL: <http://nssarchive.us/NSSR/2002.pdf>. (Date of access: 17.04.2018).
18. Фукуяма Ф. Новый взгляд на Азию. *Россия в глобальной политике*. 17 февраля 2005 г. URL: <http://www.globalaffairs.ru/numbers/12/3643.html>. (Date of access: 17.04.2018).
19. Shambough D. The New Stability in U.S.-China Relations: Causes and Consequences. “US-China Relations in the Mid-Term: Scenarios and Implications”, ed. J.D. Pollack. *Newport*, RI: US Naval War College, 2004. – 389 p.
20. Воскресенский А. Китай в контексте глобального лидерства. *Международные процессы*. 2015, № 1. – 23 с.
21. National Security Strategy of the United States of America. *The White House*. March 2006. P. 56. URL: <http://nssarchive.us/NSSR/2006.pdf>. (Date of access: 17.04.2018).
22. Вишне夫斯基 М. Вашингтон – Пекин : новое соперничество в Африке. *Азия и Африка сегодня*. 2006. №11. – С. 40–45 .
23. Аксенов П. А. Торгово-экономические отношения США и Китая в начале XXI века. *Электронный научный журнал «Россия и Америка в XXI веке»* № 3, 2011. 9 с.

УДК 343.8:343.241

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ЕФЕКТИВНОСТІ ПОКАРАНЬ В КОНТЕКСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ЇХ ВИКОНАННЯ

К. А. Колотуха, Т. В. Михайліна

Анотація. У даному дослідженні виявлено проблеми реформування органів та установ, що виконують покарання, запропоновано шляхи вирішення цих проблем, надано декілька напрямів вдосконалення системи цих органів. Розглянуто вплив таких органів на ефективність покарання, їх співвідношення. Висвітлено основні проблемні питання пенітенціарної системи та їх безпосередній зв'язок з діяльністю органів виконання покарання. Методологію дослідження становлять порівняння, системний та діалектичний методи, методи аналізу та синтезу, а також формально-юридичний метод.

Ключові слова: органи та установи виконання покарань, покарання, ефективність покарання, Міністерство юстиції України, Державна пенітенціарна служба.

Вступ. Однією з головних проблем для України на сучасному етапі є протидія злочинності, як складному соціальному явищу. В Україні за період із січня по червень 2017 року було скоєно 317 633 злочини, з них 36 % – тяжкі та особливо тяжкі. Політика держави у боротьбі зі злочинністю передбачає комплекс заходів, серед яких головну роль виконують заходи соціального, економічного, політичного, правового, організаційного та культурно-виховного характеру. В системі цих заходів певне місце займає і покарання. Воно є необхідним засобом охорони суспільства від злочинних посягань. Виконання цієї ролі здійснюється як за допомогою погрози покаранням, яка існує в санкції кожної кримінально-правової норми, так і шляхом його реалізації, тобто примусового впливу на осіб, що вже вчинили злочини. Одним з критеріїв забезпечення ефективності покарання є ефективність діяльності органів що його виконують.

Ефективність реалізації державної політики у сфері виконання покарань пов'язана з тим, наскільки ефективно та злагоджено здійснюється управління безпосередніми виконавцями такої політики – органами й установами виконання покарань. Управління

ними є складною й багатоаспектною діяльністю, що містить велику кількість різноманітних елементів (суб'єкт й об'єкт управління; заходи, за допомогою яких таке управління здійснюється тощо), і тому може розглядатися як системне явище, що має структурне наповнення. На сьогодні органи й установи виконання покарань перебувають у стані значного реформування, що відбивається й на системі управління ними. Тому актуальним є дослідження реформування органів та установ, що виконують покарання та їх вплив на ефективність покарання.

Розгляду окремих проблемних аспектів щодо управління органами й установами виконання покарань присвячували увагу у своїх наукових працях такі вчені, як І. Г. Богатирьов, О. Ю. Дрозд, С. В. Зливко, І. В. Іваньков, М. М. Ребкало, А. Х. Степанюк, В. М. Трубников, Д. В. Ягунов та інші. Однак в умовах реформування пенітенціарної служби в Україні особливого значення набуває удосконалення системи управління органами й установами виконання покарань, що б забезпечило його ефективність.

Метою статті є виявлення шляхів удосконалення діяльності органів та установ виконання покарань та аспектів підвищення його ефективності.

На основі аналізу норм чинного законодавства України, можна зазначити, що першим напрямом удосконалення системи управління органами й установами виконання покарань слід вважати вдосконалення правового статусу суб'єктів таких правовідносин. На даний час триває реформа як органів та установ виконання покарань, так і державної політики у сфері виконання кримінальних покарань загалом. У межах реформи було ліквідовано Державну пенітенціарну службу України (далі – ДПтС України). Зокрема, КМУ було видано постанову «Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції» від 18 травня 2016 року, № 343, відповідно до положень якої ДПтС України ліквідується, а її завдання та функції покладаються на Міністерство юстиції України. При цьому до сфери управління Міністерства юстиції України було віднесено й цілісні майнові комплекси державних підприємств, установ та організацій [1]. Потім Кабінетом Міністрів України було прийнято Розпорядження «Питання Міністерства юстиції» від 22 вересня 2016 року, № 697-р, яким було припинено діяльність Державної пенітенціарної служби України [2]. Її ліквідація є вкрай поспішним кроком із декількох причин. Однією з них є те, що чинна система виконання кримінальних покарань і попереднього ув'язнення, побудована ще за радянських часів і не відповідає сучасному рівню соціально-економічного розвитку суспільства та принципам гуманізму та поваги до прав і свобод людини в процесі виконання покарань, не відповідає сучасним міжнародним стандартам. А перенесення повноважень одного органу на інший аж ніяк не вирішує даних проблем. По-друге, слід відзначити, що даний орган, по суті, є третім органом, який було ліквідовано з передачею повноважень до сфери Міністерства юстиції України в межах реформування цього відомства. Тут мова йде про те, що Постановою КМУ «Питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції» від 21 січня 2015 року, № 17 було ліквідовано Державну реєстраційну службу та Державну виконавчу службу, а функції з реалізації державної політики у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) було покладено на Міністерство юстиції України [3].

Отже, аналіз матеріалу свідчить про те, що сьогодні Міністерство юстиції України наділено дуже широким колом повноважень у сфері здійснення виконавчої влади, які в тому числі пов'язані зі здійсненням управління органами й установами виконання покарань, а також реалізацією державної політики у сфері виконання кримінальних покарань загалом. Така ситуація має багато негативних аспектів, серед яких:

по-перше, Міністерство юстиції України буде на власний розсуд розпоряджатися бюджетними коштами, спрямованими на утримання наведених вище ліквідованих органів, у тому числі й органів та установ виконання кримінальних покарань. Такий стан справ може

спричинити як великі корупційні ризики, так і неефективність розподілу та використання фондів коштів;

по-друге, ліквідація ДПтС України є поспішним кроком, адже на даний час не досягнуто успіхів в контексті ліквідації Державної виконавчої служби країни та Державної реєстраційної служби. Таким чином, можна зауважити, що перш ніж ліквідувати її, необхідно було повноцінно налагодити роботу Міністерства юстиції України у сферах, що перейшли до нього внаслідок ліквідації Державної виконавчої служби України та Державної реєстраційної служби України. При цьому необхідно не просто налагодити таку роботу, а й вийти на новий рівень функціонування цього відомства, коли можна говорити про якісь позитивні здобутки, про підвищення ефективності такої роботи.

На ефективність виконання завдань органами й установами виконання покарань вкрай негативно впливає плінність кадрів, пов'язана з низькою заробітною платою персоналу органів установ виконання покарань, слідчих ізоляторів і підприємств установ виконання покарань, низьким рівнем соціальної захищеності персоналу та пенсіонерів Державної кримінально-виконавчої служби України та членів їхніх сімей, що робить професію непрестижною та створює умови для виникнення корупційних ризиків, а також недостатня чисельність персоналу зі спеціальною освітою та нерозвиненість системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу установ виконання покарань і слідчих ізоляторів [4]. Вирішення цієї проблеми планується шляхом перегляду чисельності управлінського персоналу в окремих органах виконання покарань у бік їх зменшення, але залишення незмінної чисельності персоналу установ виконання покарань. Необхідно звернути увагу на окремі аспекти вдосконалення правових засад функціонування системи управління органами й установами виконання покарань. Насамперед мова йде про те, що сьогодні фактично відсутні норми, положення яких визначали б конкретні напрями вдосконалення системи управління органами й установами виконання покарань, а також конкретні заходи, спрямовані на реалізацію таких напрямків. Звичайно, деякою мірою вищенаведені напрями згадуються в зазначеній раніше Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України, що затверджена Указом Президента України від 8 листопада 2012 року, № 631/2012 [4]. При цьому слід відзначити, що положення цієї Концепції сьогодні вже є застарілими в частині суб'єктів правовідносин щодо управління органами й установами виконання кримінальних покарань. Зокрема, в цьому НПА мова про ліквідацію Державної пенітенціарної служби взагалі не йде, і цей центральний орган виконавчої влади розглядається як повноцінно функціонуючий. А тому важливо оновити вищенаведену концепцію в частині зміни її положень щодо системи управління органами й установами виконання покарань.

Окремою проблемою, пов'язаною із визначенням правових засад функціонування системи управління органами й установами виконання кримінальних покарань, слід вважати скасування нормативних актів, що регламентували відповідний правовий аспект, за відсутності нового НПА. У такій ситуації виникає правовий вакуум. Так, з метою реформування Державної кримінально-виконавчої служби, вдосконалення її діяльності щодо дотримання прав і свобод людини в процесі виконання кримінальних покарань, приведення умов тримання засуджених та осіб, узятих під варту, у відповідність до європейських стандартів, створення умов для виправлення та ресоціалізації засуджених, здобуття ними освіти і набуття професії було ухвалено Державну цільову програму реформування Державної кримінально-виконавчої служби на 2013–2017 роки, яка була затверджена постановою КМУ від 29 квітня 2013 року, № 345. Цей акт визначав підходи щодо: 1) підвищення ефективності управління у сфері виконання кримінальних покарань; 2) забезпечення в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах порядку та умов тримання засуджених та осіб, узятих під варту, відповідно до міжнародних і національних правових норм; 3) забезпечення розвитку матеріально-технічної та виробничої бази,

оновлення інженерної інфраструктури установ виконання покарань і слідчих ізоляторів; 4) удосконалення практики виконання кримінальних покарань, не пов'язаних із позбавленням волі [5].

Отже, одним із засобів вдосконалення діяльності системи органів та установ виконання кримінальних покарань варто вважати визначення конкретних правових засад функціонування даної системи, насамперед у частині її реформування із зазначенням чітких напрямів і засобів реалізації такої діяльності.

Тепер, оскільки вже досліджено систему органів і установ виконання покарань, запропоновано способи для їхнього вдосконалення, необхідно проаналізувати їх вплив на ефективність покарання і протидію злочинності.

Варто відрізнити поняття ефективності покарання від ефективності діяльності органів, що його виконують, оскільки ці поняття мають як спільні, так і відмінні риси. Так, якщо виходити з того, що основним цільовим призначенням органів, що виконують покарання, є виконання покарання, а покарання, як відомо, має визначену законом мету, то стає очевидним, що ці органи мають досягти мети покарання. В цьому й виявляється спільне, що є характерним як для ефективності покарання, так і для ефективності органів, що його виконують (якщо під ефективністю розуміти ступінь досягнення поставлених цілей).

Проте, крім ступеня досягнення поставлених перед покаранням завдань, ефективність діяльності органів, що виконують покарання, має інші властиві ознаки. Так, для установ, що виконують покарання у вигляді позбавлення волі, до таких ознак відносяться: виконання підприємством виробничого плану й основних виробничо-економічних показників; виконання плану щодо впровадження нової техніки й технології; стан дисципліни та режиму утримання; використання оперативно-режимними службами інженерно-технічних засобів і нових методів роботи; стан та подальший розвиток матеріальної бази для проведення виховної роботи з засудженими; організація загальноосвітнього навчання та професійно-технічної підготовки тощо. В ефективності покарання, на відміну від ефективності діяльності органів, що його виконують, необхідно відрізнити не лише ефективність покарання на стадії його виконання, але й на стадії його призначення та через певний проміжок часу після його відбуття, а також ефективність усієї системи покарань, так само як і ефективність окремих його видів та розмірів, і, нарешті, ефективність конкретних кримінально-правових санкцій за вчинення конкретного складу злочину.

Ефективність діяльності установ та органів, що виконують кримінальні покарання, визначається успішністю цієї діяльності у досягненні мети покарання. Оскільки метою покарання є виправлення засуджених, спеціальне та загальне запобігання злочинам, то основними критеріями ефективності досягнення означеної мети служать: 1) рівень злочинності серед засуджених у період відбування покарання; 2) досягнення законної поведінки звільнених від відбування покарання.

Допоміжними показниками, що характеризують діяльність установ виконання покарань щодо досягнення мети покарання, показниками процесу карально-виховного впливу є такі дані:

- 1) про виробничу діяльність;
- 2) про дисципліну і показники загальноосвітнього та професійного навчання;
- 3) про характер та якість вжитих виховних заходів і т.д.

Незважаючи на реформування кримінально-виконавчого законодавства, практики виконання покарання, як і раніше серед учених і практиків у галузі кримінально-виконавчого права, є чимало фахівців, які вважають, що головна мета покарання у вигляді позбавлення волі – виправлення і перевиховання засуджених, а основним критерієм ефективності діяльності установ виконання покарання – рівень рецидивної злочинності. Важливим критерієм ефективності органів, що виконують покарання є зменшення рецидивної злочинності, злочинності неповнолітніх. У першому випадку (щодо зменшення

числа осіб, які після відбуття покарання за вчинення злочину вчиняють новий) йдеться про ефективність виправлення осіб, які вчинили злочин і відбули покарання, і про їх подальшу соціальну адаптацію після відбуття покарання. У другому випадку (вчинення злочинів неповнолітніми) можна говорити про кримінологічну (профілактичну) політику взагалі. Про підвищений ступінь суспільної небезпечності злочинності свідчить її організований характер. Виявлення злочинних організацій є важливим показником, що характеризує як ефективність покарання, так і діяльності правоохоронних органів [6, с. 158–159]. Робиться висновок, що вдосконалення відбування і виконання покарання може у кінцевому рахунку покращити показники його ефективності.

Ефективність системи виконання покарання сьогодні визначається ресоціалізацією та соціальною адаптацією осіб після звільнення, під якою слід розуміти тривалий процес, що має в своїй основі складний комплекс психолого-педагогічних, економічних, медичних, юридичних і організаційних заходів, спрямованих на формування у кожного засудженого здібності й готовності до включення після відбуття покарання у звичайні умови життя суспільства. Цей процес припускає засвоєння елементарних норм, цінностей і знань, необхідних і достатніх для того, щоб бути включеним в життя суспільства [7, с. 44].

Основними проблемними питаннями пенітенціарної системи, незважаючи на реформування, залишаються перевантаженість установ виконання покарань та слідчих ізоляторів засудженими; неналежні матеріально-побутові умови; відсутність фінансування на будівництво нових установ. Такі умови повинні бути забезпечені органами та установами виконання покарань. Лише при їх забезпеченні можливе досягнення ефективності покарання. Необхідно прийняти державні програми, відповідно до яких здійснювалося б це забезпечення, виділення на це коштів та контроль за їх належним розподілом. Переповненість пенітенціарних установ означає на практиці те, що різноманітні види корекційних програм застосовуються стосовно невеликої частки ув'язнених [8, с. 158]. Істотне перевищення ліміту наповнення колоній і слідчих ізоляторів ускладнює організацію нормальної роботи цих установ і суперечить міжнародним стандартам поводження із засудженими. Тривале перебування засуджених за ґратами не сприяє виправленню, навпаки, у суспільство повертається, як правило, нездорова, морально знівечена особа.

Практика виконання покарання виявляє, що, з одного боку, більш суворі вимоги кримінального законодавства (зокрема, збільшення строків за окремі склади злочинів) не відображаються на зниженні рецидивної злочинності. Малоефективність суворих покарань зумовлена ще й змінами в умовах і стандартах життя людей, що впливають на сприйняття покарань. З іншого боку, наближення умов тримання у місцях позбавлення волі до звичайних умов (як це, наприклад, відбувалося у ФРН і США), використання значних коштів для реконструкції діючих і будівництво сучасних кримінально-виконавчих установ істотно не вплинуло на рівень рецидивної злочинності.

Тому найправильнішою є позиція тих кримінологів та пенологів, які вважають, що установи виконання покарання можуть сприяти ефективності покарання лише тією мірою, в якій вони забезпечують ізоляцію засуджених від суспільства, відхиляючи різноманітні фантазії з приводу перевиховання, «перековки» особи. Колонії призначені насамперед для запобігання злочинній діяльності, для захисту суспільства від злочинних посягань. Тому до основних показників ефективності діяльності установ виконання покарання необхідно віднести не лише рівень рецидиву злочинів у середовищі перебування засуджених чи серед звільнених від покарання, а ефективну ізоляцію засуджених, дотримання порядку та умов відбування покарання, розвиток у засуджених почуття відповідальності за свої вчинки, досягнення законослухняної поведінки.

Ідея захисту суспільства від злочинів та ефективності покарання відбита у ст. 58 Мінімальних стандартних правил поводження з ув'язненими, прийнятих ООН: «Метою та обґрунтуванням вироку до тюремного ув'язнення чи взагалі до позбавлення волі є в остаточному підсумку захист суспільства і запобігання злочинам, що загрожують

суспільству» [9]. Постановка завдання захисту суспільства від злочинних посягань дозволяє дати об'єктивну оцінку ефективності діяльності установ виконання покарання, визначити чіткі орієнтири для кримінально-виконавчого законодавства.

Висновки. Таким чином, аналіз вищенаведених позицій надав змогу дійти таких висновків: під системою управління органами й установами виконання покарань слід розуміти сукупність закріплених на нормативно-правовому рівні ієрархічно розташованих суб'єктів та об'єктів управління, між якими в межах їхньої взаємодії виникають субординаційні та координаційні відносини, дія яких спрямована на забезпечення функціонування органів та установ виконання покарань за окремими напрямками.

Ефективність діяльності органів, що виконують покарання, безпосередньо впливає на ефективність покарання, є одним з критеріїв її забезпечення. Деякі вчені оцінюють ефективність діяльності таких органів та ефективність покарання за одним критерієм – рівнем рецидивної злочинності, інші – вважають, що органи виконання покарань можуть лише впливати на середовище перебування засуджених, сприяти створенню нормальних умов перебування, що певною мірою впливає на перевиховання засуджених. Отже, ефективність покарання безпосередньо залежить від ефективності діяльності органів виконання покарань, але це не єдиний чинник, що впливає на їх ефективність.

Аннотація. В данном исследовании определены проблемы реформирования органов и учреждений, исполняющих наказания, предложены пути решения этих проблем, предоставлено несколько направлений совершенствования системы данных органов. Рассмотрено их влияние на эффективность наказания, их соотношение. Освещены основные проблемные вопросы пенитенциарной системы и их непосредственная связь с деятельностью органов исполнения наказания. Методологию исследования составляют сравнение, системный и диалектический методы, методы анализа и синтеза, а также формально-юридический метод.

Ключевые слова: органы и учреждения исполнения наказаний, наказание, эффективность наказания, Министерство юстиции Украины, Государственная пенитенциарная служба.

Abstract. In this study, problems of reforming bodies and institutions that execute punishment were identified, ways of solving these problems were proposed, several directions of improvement of the system of these bodies were provided. The influence of such bodies on the effectiveness of punishment, their correlation is considered. In this paper, the main problems of the penitentiary system and their direct connection with the activity of the enforcement authorities are highlighted. The methodology of the study consists of comparisons, systemic and dialectical methods, methods of analysis and synthesis, as well as a formal legal method.

Key words: penal organs and institutions, punishment efficiency, punishment, Ministry of Justice of Ukraine, State Penitentiary Service.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2016 р., № 343. *Офіційний вісник України*. 2016. № 42. Ст. 1578.
2. Питання Міністерства юстиції: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р., № 697-р. *Урядовий кур'єр*. 2016. № 184.
3. Питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 січня 2015 р., № 17. *Офіційний вісник України*. 2015. № 6. Ст. 127.
4. Про Концепцію державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України: Указ Президента України від 8 листопада 2012 р., № 631/2012. *Офіційний вісник України*. 2012. № 87. Ст. 3531.
5. Про затвердження Державної цільової програми реформування Державної кримінально-виконавчої служби на 2013-2017 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2013 р., № 345. *Офіційний вісник України*. 2013. № 38. Ст. 1341.
6. Федоров М. П. Проблеми формування та реалізації кримінально-правової політики в сучасній Україні. *Науковий вісник Львів. комерц. академ.* 2015. № 1. С. 152–172.
7. Саленков І. В. Режим виконання і відбування кримінального покарання у виді позбавлення волі: дис. ... канд. юрид. наук. Х., 2011. 215 с.
8. Борисов В. І., Фріс П. Л. Ефективність кримінально-правової політики. *Вісник Асоціації кримінального права України*. – 2014. – № 1(2). – С. 156–161.
9. Мінімальні стандартні правила поводження з в'язнями. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_212.