

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ СИСТЕМИ (теоретико-концептуальний аспект)

Михайло Яцишин,

*канд. істор. наук,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
Волинського національного університету ім. Лесі Українки*

У статті аналізуються шляхи та способи реалізації попередньо розробленої сукупності дій і заходів з удосконалення кримінально-виконавчої системи у процесі її реформування.

Ключові слова: програмно-цільове забезпечення, реформування, кримінально-виконавча система, функціонування.

Під програмно-цільовим забезпеченням слід розуміти шляхи та способи реалізації попередньо розробленої сукупності дій і заходів у вигляді різного роду програм з окремих напрямів діяльності або комплексних цільових програм удосконалення кримінально-виконавчої системи у процесі її реформування (реформа – зміна, перетворення, переробка з метою покращення певної галузі суспільного життя при збереженні основ існуючого порядку [1, с. 247]). З точки зору теорії права, цей процес передбачає, перш за все, реалізацію норм кримінально-виконавчого права засобами програмно-цільового планування – втілення встановлених кримінально-правових норм у діяльність суб'єктів використання, виконання та дотримання кримінально-виконавчого права (державні органи й установи виконання покарань, слідчі ізолятори, посадкові особи, громадські об'єднання тощо) через виконання юридичних обов'язків, використання суб'єктивних прав, дотримання заборон, застосування норм права тощо [2, с. 94–97].

Метою цієї статті є дослідження ефективності програмно-цільових методів подальшого вдосконалення функціонування кримінально-виконавчої системи відповідно до вимог законодавства й європейських норм і стандартів.

Сучасні дослідники теоретичних проблем законодавчого процесу, зокрема в царині встановлення понять нормотворчості, правотворчості та законотворчості, розмежування законодавчої та підзаконної нормотворчості, організації управління законодавчим

процесом і його функціональної структури (В. Авер'янов, С. Гречанюк, В. Денисова, О. Дзера, О. Зайчук, О. Колб, В. Копецьков, А. Колодій, В. Опришко, О. Литвак, В. Меркулова, В. Погорілко, О. Фрицький, О. Ющик та ін.) наголошують на необхідності переходу від існуючої практики здійснення в Україні законодавчого процесу, у тому числі у кримінально-виконавчій сфері, до комплексного системного управління цим процесом, який вбачається в рамках реалізації спеціальної цільової програми. Так, О. Ющик вважає програмно-цільовий підхід одним із актуальних і перспективних напрямів, що найбільш повно втілює об'єктивні вимоги комплексності та системності управління. При цьому необхідно відрізнити результат управління законодавчим процесом, яким є нова якість процесу, від продукту самого законодавчого процесу як такого, яким є законодавчі акти в їх системному зв'язку. На його думку, використання програмно-цільового підходу дає можливість запропонувати орієнтовану модель комплексної системи управління законодавчим процесом (далі – КСУ ЗП) як складової єдиної системи державного управління суспільством – своєрідного «управлінського механізму», що забезпечує узгоджену й ефективну роботу всіх учасників національного законодавчого процесу для досягнення його цілей. Вказаний «механізм» охоплює: визначення цільових орієнтирів (побудову «дерева цілей» – визначення проблем, на розв'язання яких спрямована програма), функціональної структури, формування організаційної структури управління, застосування комплексу методів і технологій здійснення управлінської діяльності, забезпечуючи

цілеспрямованість, системність та економічність управління, сприяючи підвищенню рівня наукової обґрунтованості управлінських рішень, втілюючи світовий досвід у сфері управління, раціонально сполучаючи рекомендаційні й обов'язкові вимоги, визначені законодавством [3, с. 38–39].

Отже, вирішення проблеми переходу від існуючої практики здійснення в Україні законодавчого процесу до комплексного системного управління цим процесом вбачається в рамках реалізації спеціальної цільової програми. При цьому запровадження КСУ ЗП вимагає формування відповідної правової політики та прийняття відповідних владних рішень верховною державною владою. Однак досі відсутнє чітке теоретичне уявлення про цей вид політики та практики формування програмно-цільових методів її забезпечення. Тому існує потреба у виробленні загальної концепції програмно-цільового забезпечення системи державного управління кримінально-виконавчим процесом як втілення специфічної методології та методики.

На необхідності короткострокових, середньострокових і довгострокових програм аналізу та прогнозування стану кримінологічної ситуації в установах виконання покарань наголошує О. Колб [4]. Аналізуючи причини основних недоліків у діяльності адміністрації установ виконання покарань (далі – УВП) при плануванні заходів щодо протидії злочинності та є детермінантами вчинення нових злочинів засудженими, він дійшов висновку, що за існуючих підходів, коли плани УВП не є складовими комплексних цільових програм профілактики злочинів (як в окремо взятому населеному пункті (регіоні), так і в Україні), створити ефективно протидіючу злочинній системі форму запобігання злочинам в УВП неможливо. Лише при програмно-цільовій і системно-структурній організації профілактики злочинів в окремо взятій колонії, як і в цілому по УВП у масштабах країни, держава зможе успішно управляти процесами протидії такій інтегральній системі, якою є злочинність. Для цього, вважає О. Колб, у комплексних цільових програмах профілактики, що затверджуються в Україні як середньострокові плани-прогнози (терміном на 5 років), доцільно ввести спеціальний розділ «Зв'язок планів запобігання злочинам у Державній кримінально-виконавчій службі (далі – ДКВС) України з іншими державними програмами», у якому слід передбачити залучення органів місцевої державної влади та місцевого самоврядування до складання регіональних програм (з урахуванням проб-

лем УВП, яка дислокується на підлеглий їй території) [4, с. 21–23].

У контексті підвищення рівня індивідуальної профілактики злочинів слід внести зміни до статей 95, 97 КВК України, а саме: передбачити складання спеціальних індивідуальних програм профілактики на всіх без винятку засуджених, які перебувають у різних структурних дільницях УВП. До цього процесу слід залучити виховні можливості всіх служб колоній, інших державних, насамперед правоохоронних, органів і громадських інституцій, які мають інформацію про особу засудженого (загальноосвітні школи, професійно-технічні училища, служби у справах неповнолітніх, кримінально-виконавчі інспекції тощо).

Як свідчить аналіз даного питання, вже зараз плани профілактики злочинів є обов'язковою складовою частиною програм соціального розвитку регіонів (областей, районів, міст). Ці плани передбачають не лише спеціально-кримінологічні заходи, а й виховні, культурно-освітні, економічні, а також кримінально-правові. Як вважає вітчизняний юрист-практик і вчений-кримінолог О. Литвак, це цілком відповідає пануючому в теорії кримінального та кримінально-виконавчого права широкому тлумаченню попередження [5, с. 68].

Склалася і відповідна методика підготовки таких програм і планів. Як правило, над ними працюють спеціально створені робочі групи представників прокуратури, органів внутрішніх справ, відділів юстиції, ДКВС і вчених юристів-фахівців кримінального, кримінально-виконавчого й інших галузей права. І хоча планування можливе лише на базі кримінологічного прогнозування, воно здійснюється більш-менш кваліфіковано лише на загальнодержавному й обласному рівнях, а решта планів складалася, як правило, на основі лінійної інтерполяції, тобто перенесенні динаміки злочинності минулих років на майбутні. Це були в основному короткотермінові прогнози та плани, про які згадував О. Колб.

На початковому етапі державної незалежності України загальнодержавна кримінологічна програма на 1993–1996 рр. була схвалена Постановою Верховної Ради України «Про державну програму боротьби зі злочинністю» від 25.06.1993 р. Один із її семи розділів безпосередньо присвячений удосконаленню кримінально-виконавчої системи (розділ 6). Програма містила чимало важливих настанов, здійснення яких принесло відчутні результати у боротьбі із злочинністю. Та все ж ефективність її була досить низькою. Як слушно зазначив О. Литвак, основна вада програ-

ми полягала у тому, що вона була прийнята законодавчою, а не виконавчою владою. Тому більша частина її настанов, хоча вони були викладені в категоричній формі державного веління, не була виконана, бо основні виконавці належали до різних структур і не зобов'язані були виконувати парламентську постанову, що мала адміністративний характер. Фактично Верховна Рада перебрала на себе функції Президента та Кабінету Міністрів України, більше того, не делегувала їм нагляд за виконанням Постанови [5, с. 89].

У наступні роки програмно-цільовим забезпеченням розвитку та реформування кримінальної і кримінально-виконавчої системи стали займатися безпосередньо виконавчі органи державної влади – Президент України, Кабінет Міністрів України, відповідні структурні підрозділи, зокрема Міністерство юстиції, МВС, Генеральна прокуратура, ДКВС тощо. Так, у 1996–2001 рр. лише указами Президента України затверджено близько десяти таких документів. Серед них: Комплексна цільова програма боротьби зі злочинністю на 1996–2000 роки (від 17.09.1996 р. № 837/96); Комплексна програма профілактики злочинності на 2001–2005 роки (від 25.12.2000 р. № 1376/2000) та ін.

Крім того, кілька програм, що стосуються безпосередньо вдосконалення діяльності кримінально-виконавчої системи, були розроблені та затверджені постановами Кабінету Міністрів України, зокрема Програма подальшого реформування та державної підтримки кримінально-виконавчої системи на 2002–2005 роки (від 15.02.2002 р. № 167); Державна програма соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі, на 2004–2006 роки (від 30.08.2004 р. № 1133); Державна програма покращення умов тримання засуджених та осіб, взятих під варту, на 2006–2010 роки (від 03.08.2006 р. № 1090) [6, с. 334].

Структура програмних документів (вступна частина, констатуюча частина, мотивувальна частина, резолютивна частина) багато в чому схожа і характеризується такими специфічними ознаками:

- передбачені у програмах види діяльності здійснюються компетентними органами, що наділені державно-владними повноваженнями;
- застосування права у них здійснюється в чітко визначених кримінальним і кримінально-виконавчим законодавством процесуальних формах;
- вони мають державно-владний характер (хоч організаційно-правові заходи носять здебільшого рекомендаційний характер, рішення про них ухвалюється на підставі односторон-

нього волевиявлення компетентного органу); правові приписи, насамперед в частині забезпечення конституційного ладу, прав і свобод людини обов'язкові до виконання, а в разі необхідності забезпечуються примусовою силою держави;

- програмно-цільове забезпечення – це організуюча діяльність, оскільки створює відповідні умови для нової реалізації кримінально-виконавчих правових норм;
- програмні документи відображають елементи творчості, що (у першому варіанті) означає неформальність рішення у кожному конкретному випадку;
- передбачений програмами зміст діяльності полягає у винесенні індивідуально-конкретних, зазвичай обов'язкових до виконання, рішень, які за сутністю відрізняються від правових приписів загального характеру (тобто нормативно-правових актів);
- у запропонованій діяльності органи правозастосування (у нашому випадку – ДКВС України й її установи) є суб'єктами управління; особи, відносно яких застосовується право (злочинці, засуджені), – об'єктами управління; винесені рішення у формі заходів рекомендаційного й обов'язкового для виконання характеру (правозастосовчі дії) – засобами управління.

У більшості аналізованих програм витримані також вимоги юридичної науки щодо їх змістової (резолютивної) частини, а саме: *законність* (формулювання програмних заходів із суворим дотриманням чинного законодавства); *обґрунтованість* (обґрунтування тих чи інших заходів з точки зору їх необхідності для розв'язання зазначеної у програмі проблеми); *доцільність* (урахування особливостей конкретної ситуації, за якої відбувається запропонована дія); *справедливість* (заплановані заходи ухвалюються на підставі норм права, але до уваги беруться й існуючі в суспільстві норми моралі).

Зазначені ознаки і вимоги можна вважати найбільш типовими для процесу розроблення, затвердження та виконання програм. Однак цей процес є творчим, тобто структура кожної програми має свої індивідуально-конкретні особливості, визначені власне важливістю, змістом, складністю й об'ємністю проблеми, яка є предметом програми, нагальністю її виконання (часовими рамками), метою програми, фінансово-матеріальними умовами, готовністю суб'єктів правовідносин до реалізації намічених заходів і завдань тощо.

Такими особливостями характеризується, зокрема, Концепція реформування Дер-

жавної кримінально-виконавчої служби України, схвалена Указом Президента України від 25.04.2008 р. № 401/2008. Разом із тим слід зазначити, що у проекті, поданому на обговорення фахівців, юристів, законодавців, широкої громадськості, ця Концепція була представлена як Концепція комплексної цільової програми реформування Державної кримінально-виконавчої служби України на 2008–2017 рр. У цьому зв'язку, перш за все, потрібно дати відповідь на запитання: чому в остаточному варіанті за цим документом юридичної значущості закріпилася загальна назва «Концепція».

Згідно із визначенням, наведеним у «Юридичній енциклопедії», концепція правова (лат. *conceptio* – сукупність, система) – це провідна ідея, точка зору на те або інше правове явище, важливий засіб розвитку як юридичної науки, так і науково-обґрунтованого державно-правового будівництва. Розроблені окремими правознавцями або колективами юристів-учених і практиків, схвалені у встановленому порядку, такі концепції є основою організаційних заходів, законодавчих актів, рішень тощо. В історичному контексті такими розробками були, наприклад, концепції судово-правової реформи в Україні (1992 р.), Конституції України (1994 р.), адміністративної реформи (1998 р.), розвитку національного законодавства, окремих законів тощо [7, с. 339].

У той самий час програма (від грецького – публічна об'ява, розпорядження, указ) – це зміст і план певної діяльності, роботи тощо; попередньо розроблена сукупність дій і заходів для здійснення чогось [1, с. 233], у нашому випадку – основних заходів щодо реформування кримінально-виконавчої служби (розділ 2 аналізованої Концепції). Таким чином, стосовно нашого дослідження поєднання понять «концепція» та «програма» не тільки можливе, а й необхідне, оскільки перше поняття визначає основні напрями реформування кримінально-виконавчої служби, що має забезпечити в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах визначені законодавством порядок та умови виконання і відбування покарання засудженими, запровадити європейські норми у них шляхом дотримання вимог Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.) та рекомендацій Європейського комітету з питань запобігання катуванням або нелюдському чи такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню, а також мету реформування – організацію діяльності кримінально-виконавчої інспекції на засадах пробації,

подальше вдосконалення діяльності установ виконання покарань шляхом створення умов для виправлення та ресоціалізації засуджених, здобуття ними освіти та набуття професії, їх соціальну адаптацію в суспільстві, приведення умов тримання осіб, узятих під варту та які відбувають покарання, у відповідність із вимогами європейських пенітенціарних правил.

Програма ж основних заходів щодо реформування кримінально-виконавчої системи (основна частина цього документа) містить перелік конкретних дій, які мають забезпечити реалізацію головної ідеї (мети) Концепції:

- вдосконалення організаційної структури кримінально-виконавчої служби, яка б забезпечувала дотримання конституційних прав і свобод людини, дієві механізми громадського контролю за нею, створення належних матеріальних і санітарних умов тримання під вартою та відбування покарань, надання ефективної медичної допомоги особам, узятим під варту та які відбувають покарання;
- функціонування органів і установ виконання покарань, слідчих ізоляторів на принципах законності, демократизму, об'єктивності, гласності, системності, децентралізації за окремими напрямами із збереженням управлінської вертикалі для забезпечення реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань;
- розроблення сучасної моделі організації соціально-виховної та психологічної роботи із засудженими й оптимізація структури та чисельності соціально-психологічної служби, вдосконалення практики надання психологічної допомоги особам, узятим під варту та які відбувають покарання;
- розроблення та впровадження ефективного механізму розслідування за скаргами осіб, узятих під варту або які відбувають покарання в установах відбування покарань, на неналежне поводження персоналу кримінально-виконавчої служби;
- подальший розвиток мережі навчальних закладів як обов'язкових і невід'ємних складових установ виконання покарань, зміцнення їх матеріально-технічної бази, створення належних умов для загальноосвітнього та професійно-технічного навчання засуджених, а також для реалізації програми їх соціально-корисної зайнятості, участі у самоврядних організаціях засуджених.

Крім того, основними заходами передбачено підвищення ефективності системи управління кримінально-виконавчою службою, її функціонування на всіх рівнях на прин-

ципах підзвітності, прозорості, передбачуваності та взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадськості.

Для забезпечення відкритості діяльності кримінально-виконавчої служби та демократичного цивільного контролю програмою заходів передбачено підтримання діалогових відносин із громадськістю, вдосконалення співпраці з нею, розширення та зміцнення зв'язків із засобами масової інформації щодо всебічного висвітлення діяльності ДКВС з метою формування об'єктивної громадської думки про державну політику у сфері виконання кримінальних покарань.

Висновки

Особливістю програмно-цільового забезпечення реформування кримінально-виконавчої системи є здатність на всіх рівнях виконавчої влади засобами програмного планування більш ефективно, системно й комплексно формувати кримінально-виконавчі правовідносини, визначені національним законодавством і міжнародно-правовими актами.

Розроблені на основі та на виконання заходів, схвалені указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України комплексні цільові програми деталізують і розвивають положення, закріплені у законах, спрямовують процедуру їх реалізації, систематизують правові акти, спрямовуючи їх на

виконання поставленої у програмі мети. Все це сприяє підвищенню ефективності кримінально-виконавчого права, доступності та належному застосуванню правових норм і, як наслідок, зміцненню законності, створенню сприятливих умов для подальшого законо- та нормотворення.

Логічним результатом реалізації заходів усіх програм подальшого реформування та державної підтримки кримінально-виконавчої системи в частині вдосконалення законодавчої бази стало прийняття 11 липня 2003 р. Верховною Радою України Кримінально-виконавчого кодексу України, який набув чинності з 01.01.2004 р.

Література

1. *Короткий тлумачний словник української мови* / За ред. Д. Г. Гринчишина. – К., 1988. – 320 с.
2. *Правознавство* / За ред. О. В. Дзери. – К., 2007. – 848 с.
3. *Ющик О. І.* Теоретичні проблеми законодавчого процесу: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – К., 2005. – 45 с.
4. *Колб О. Г.* Установа виконання покарань як суб'єкт запобігання злочинам: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – К., 2007. – 32 с.
5. *Литвак О. М.* Держава і злочинність. – К., 2004. – 304 с.
6. *Кримінально-виконавче право* / В. А. Бадира, С. Ф. Денисов, Т. А. Денисова та ін.; За ред. Т. А. Денисової. – К., 2008. – 400 с.
7. *Юридична енциклопедія*: В 6 т. – К., 2001. – Т. 3. – 792 с.

Ways and methods of realization of programmatic special purpose providing aggregate of actions and measures are analysed on the improvement of the criminally-executive system in the process of its reformation.

В статье анализируются пути и способы реализации ранее разработанной совокупности действий и мероприятий по совершенствованию уголовно исполнительной системы в процессе ее реформирования.

