

Методи реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань

Methods of state policy in the execution of sentences

Кирило Муравйов

Ключові слова:

методи, державна політика, виконання кримінальних покарань, загальні методи, спеціальні методи.

Key words:

methods, public policy, execution of criminal penalties, common methods, special technique.

Постановка проблеми. Реалізація державної політики – це не хаотичний, безсистемний процес, а злагоджений механізм, який має свою внутрішню структуру та функціонує в певному порядку. Реалізація державної політики у сфері виконання кримінальних покарань притаманний власний механізм, сутність та структура. Відзначимо, що важливе (якщо не ключове) місце серед елементів механізму реалізації функцій держави посідають методи їхнього здійснення. Палітра можливостей, що дозволяють державі як суб'єктові влади реалізувати власну волю, надзвичайно різноманітна. Вона може досягати своїх цілей, діючи твердими й м'якими, чесними й нечесними методами, примушувати, стимулювати, спокушати, обманювати, провокувати певну поведінку¹ тощо.

Стан дослідження проблеми. Дослідженням теорії виконання покарань займалися такі вчені, як Б.С. Утевський, О.Л. Ременсон, М.О. Стручков, О.О. Наташев, І.В. Шмаров, А.С. Міхлін, Л.В. Багрій-Шахматов, М.П. Мелентьев, П.Г. Пономарьов, О.І. Зубков, Ю.М. Ткачевський, В.П. Артамонов, О.І. Марцев та інші. Проте, на нашу думку, недостатньо уваги приділено методам реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань.

Саме тому **метою статті** є дослідження методів реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань.

Виклад основного матеріалу. Метод є способом досягнення визначеної цілі, тобто це сукупність прийомів, операцій практичного або теоретичного опанування дійсності²; сукупність прийомів і способів впливу на керований об'єкт для досягнення поставлених цілей³. В.К. Колпаков зауважує, що в загальноприйнятому розумінні термін «метод» означає спосіб чи прийом здійснення чого-небудь. Виходячи з цього, під методами будь-якої діяльності слід розуміти способи, прийоми й засоби, які використовуються для досягнення поставленої мети й становлять зміст цієї діяльності. Отже, методи державного управління – це різноманітні способи, прийоми й засоби цілеспрямованого впливу органів управління та їх посадових осіб на свідомість, волю й поведінку керованих. Автор підкреслює, що саме методи управління виражають змістовий бік керованого впливу. Вони є волею держави, конкретизованою відповідним управлінським органом у рамках наданих йому юридично-владних повноважень. Тому методи державного управління, як правило, фіксуються в адміністративно-правових актах⁴.

Головне, чим характеризуються методи державного управління, – це те, що вони тісно пов'язані з метою реалізації будь-якої державної політики, у тому числі й у сфері виконання кримінальних покарань. За допомогою методів здійснюється зв'язок, а точніше – вплив суб'єкта управління на його об'єкт. Схоже твердження можемо знайти й у словнику-довіднику з державного управління, де зазначено, що методами державного управління є способи владного впливу державних органів на

¹ Мурза В.В. Теоретико-правові засади становлення та розвитку наглядової функції держави : [монографія] / В.В. Мурза. – Х. : НікаНова, 2014. – 408 с.

² Философский энциклопедический словарь / [сост. Е.Ф. Губский и др.]. – М. : ИНФРА, 1997. – 574 с.

³ Ершов А.Д. Основы управления и организации в таможенном деле : [учебное пособие] / А.Д. Ершов. – Спб : СПБИНВЭСЭП, 1999. – 362 с.

⁴ Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

процеси суспільного й державного розвитку, на діяльність державних структур і конкретних посадових осіб⁵.

А.П. Корнєв під методами державного управління розуміє способи (прийоми) впливу суб'єкта управління на об'єкт управління, які використовуються для досягнення поставлених цілей і завдань управління. Автор підкреслює, що методи свідчать про те, яким чином вирішуються завдання, що стоять перед суб'єктами державного управління. Від правильного застосування тих або інших методів під час реалізації завдань та функцій управління залежить ефективність державного управління, тому вдосконалення цих методів означає поліпшення управління. Методи державного управління використовуються для здійснення діяльності, що має державний характер. У зв'язку з цим вони переважно виражаються в правових формах управлінської діяльності⁶.

Отже, держава для виконання своїх завдань та функцій використовує різноманітні методи. Традиційно вони поділяються на демократичні й диктаторські, державні й громадські, адміністративні й економічні, загальні й спеціальні. Але універсальними в теорії адміністративного права прийнято вважати такі два методи, як переконання і примус⁷.

Комплексний, узагальнений характер методів примусу й переконання, на думку окремих дослідників, припускає окреме виділення імперативного, диспозитивного, заохочувального й рекомендаційного методів у якості самостійних. Владно-примусові, імперативні за своїм характером дії органів влади цілком укладаються в рамки методу примусу, а заохочення, стимули, рекомендації і юридична можливість обирати цілком відповідають елементам методу переконання⁸. Але ми повинні розуміти, що державна політика у сфері виконання кримінальних покарань не може зводитися виключно до використання двох методів. Ефективність та динамічність процесу забезпечується застосуванням різноманітних методів державного управління. Лише комплексне їх використання є запорукою належного функціонування кримінально-виконавчої системи. А правильний вибір методів підвищить результативність роботи кожного підвідомчого органу, підприємства, установи та окремого співробітника.

Певна річ, методи переконання (стимулювання) посідають важливе місце в механізмі функціонування держави. Деякі автори зауважують зсув центра ваги від прямого юридичного владного впливу до методів погоджень і надання допомоги. Під впливом трансформацій у державі та суспільстві закономірно виникає питання про межі використання примусу як методу здійснення функцій держави⁹.

Метод переконання полягає в активному та систематичному впливі на керовані об'єкти шляхом застосування заходів роз'яснювального, виховного та організаційного характеру з метою дотримання останніми правових норм та реалізації завдань і функцій державної політики у сфері виконання кримінальних покарань. Іншими словами, за рахунок застосування цього методу органи, установи, підприємства та персонал кримінально-виконавчої системи як об'єкти, на які спрямована кримінально-виконавча політика, добровільно схилиються до порад владного суб'єкта та з розумінням ставляться до поведінки, яка відповідає цій позиції. Таким чином, переконання становить собою систему заходів виховного та заохочувального характеру, які направлені на формування в підвідомчого об'єкта звички добровільно та самостійно виконувати вимоги правових норм та приписів.

Навіть сам персонал Кримінально-виконавчої служби України визнає, що необхідними засобами забезпечення режиму в виправних установах є застосування до засуджених заходів виховного впливу, що полягають в умілому використанні відповідними посадовими особами заходів заохочення та стягнення, наслідком чого стає стимулювання правомірної поведінки засуджених і зміцнення правопорядку й режи-

⁵ Державне управління : [словник-довідник] / В.Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князєв, С.О. Кравченко, Л.Г. Штика. За заг.ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ. – 228 с.

⁶ Административное право: Общая и Особенная части /Под ред. А.П. Коренева. – М. : МВШМ МВД СССР, 1986. – 487 с.

⁷ Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : [підруч.] / за заг. ред. академіка НАПрН України О.М. Бандурки. – Х. : Золота Миля, 2011. – 584 с.

⁸ Мурза В.В. Теоретико-правові засади становлення та розвитку наглядової функції держави : [монографія] / за заг. ред. доктора юридичних наук, професора О.М. Головка. – Х. : НікаНова, 2014. – 408 с.

⁹ Мурза В.В. Теоретико-правові засади становлення та розвитку наглядової функції держави : [монографія] / за заг. ред. доктора юридичних наук, професора О.М. Головка. – Х. : НікаНова, 2014. – 408 с.

му¹⁰. В арсеналі методу переконання перебувають такі способи й прийоми стимулювання, як заохочення, рекомендації, роз'яснення, виховання, договори тощо.

Цікавим є той факт, що звітність органів державної влади констатує різні відхилення, аномалії, порушення норм; містить факти про притягнення винних до відповідальності. При цьому практично відсутні відомості про зразкове, показове виконання піднаглядними суб'єктами встановлених вимог і правил. Проте вбачається, що у звітах про свою діяльність контролюючі органи обов'язково мають наводити відомості про підвідомчі об'єкти з бездоганною й зразковою практикою, оскільки нерідко наглядові органи й посадові особи під час проведення перевірок обмежуються констатацією фактів порушень, вказівками на них і вимогами (рекомендаціями) щодо їхнього усунення. Необхідним є надання практичної допомоги підвідомчому об'єкту. Нагляд не повинен бути одностороннім, а його завдання не можна зводити лише до виявлення фактів невиконання; не менш важливо спрямувати, націлити громадян і організації на пошук шляхів і засобів високоефективного виконання приписів законів¹¹.

Примус також є методом впливу уповноваженого суб'єкта, що формує та реалізує державну політику у сфері виконання покарань, на свідомість і поведінку підвідомчих або підпорядкованих об'єктів шляхом застосування різноманітних обмежень, у тому числі фізичного, матеріального, морального характеру з метою попередження протиправних дій, покарання та виховання правопорушників. Це означає, що суб'єкт управління в межах наданих йому повноважень дає обов'язкові для виконання приписи. Цей метод, на думку Є.Ю. Бараша, може застосовуватися лише щодо меншості з метою переконання більшості. Як правило, спочатку повинен застосовуватися метод переконання, а потім, якщо результату не було досягнуто, – метод примусу. Тобто владний суб'єкт реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань формує поведінку підвідомчого об'єкта проти його волі. У разі невиконання управлінських рішень суб'єкт владних повноважень може впливати примусово на моральну, матеріальну, організаційну, фізичну, психологічну сфери об'єкта з метою примусити його діяти на вимогу владних приписів¹².

Таким чином, примус в управлінні кримінально-виконавчою системою – це діяльність, яка полягає в застосуванні компетентними посадовими особами установ Державної кримінально-виконавчої системи України передбачених законом заходів впливу (запобігання, припинення, відповідальності) з дотриманням відповідної процедури для усунення порушень установлених правил поведінки як з боку засуджених, так і з боку персоналу з метою забезпечення режимних вимог у кримінально-виконавчій системі, протидії правопорушенням, забезпечення безпеки засуджених та персоналу¹³. Керуючись наведеним визначенням та традиційною класифікацією, заходи адміністративного примусу можна поділити на групи.

- 1) Заходи адміністративного запобігання: ізоляція засуджених; постійний нагляд за ними; роздільне тримання різних категорій засуджених; різні умови тримання засуджених залежно від виду колонії; зміна умов тримання засуджених; носіння одягу єдиного зразка в колоніях; спеціальні умови допуску осіб до установ виконання покарань; огляд речей і особистий огляд; обстеження приміщень; здійснення адміністративного нагляду за особами, щодо яких він установлений; заходи контролю за засудженими до кримінальних покарань, не пов'язаних із позбавленням волі; спеціальний профілактичний облік визначених категорій осіб; введення карантину; режим особливих умов у колоніях.
- 2) Заходи адміністративного припинення поділяються на:
 - заходи адміністративного припинення загального призначення: а) особистий обшук, огляд та вилучення речей як засуджених, так і осіб, які знаходяться на території колонії; б) примусове лікування осіб, що страждають на небезпечні для оточуючих захворювання; в) вилучення в засуджених, громадян і посадових осіб предметів та речей, заборонених або обмежених в обігу; г) вимога припинити протиправну поведінку; г) опечатування приміщень та іншого обладнання;
 - заходи адміністративного припинення спеціального призначення: а) заходи фізичного впливу в

¹⁰ Інформаційний бюлетень за матеріалами тренінг-семінару співробітників виправних установ, у яких тримаються засуджені жінки / уклад.: С.М. Скоков, О.О. Суботенко (28 лютого – 1 березня 2002 року, м. Харків). – К., 2002. – 22 с.

¹¹ Мурза В.В. Теоретико-правові засади становлення та розвитку наглядової функції держави : [монографія] / В.В. Мурза. – Х. : НікаНова, 2014. – 408 с.

¹² Бараш Є.Ю. Управління Державною кримінально-виконавчою службою України: адміністративно-правове дослідження : [монографія] / Є.Ю. Бараш. – Х. : НікаНова, 2012. – 458 с.

¹³ Пузирний В.Ф. Концептуальні засади адміністративної діяльності органів та установ Державної пенітенціарної служби України : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.Ф. Пузирний ; Національна академія прокуратури України. – К., 2015. – 454 с.

випадках, передбачених законодавством; б) застосування фізичної сили й спеціальних засобів в установах виконання покарань (застосування наручників, сльозогінних речовин, гумових кийків та фізичної сили, гамівної сорочки, вогнепальної зброї); в) застосування фізичного впливу в особливих випадках і в порядку діяльності воєнізованого підрозділу Державної кримінально-виконавчої служби України;

– заходи адміністративного припинення процесуального призначення: а) спеціальні повноваження під час проведення розшуку засуджених, які здійснили втечу або ухиляються від відбування покарання; б) доставляння правопорушника; в) адміністративне затримання, особистий огляд і огляд речей, вилучення речей і документів.

3. Заходи дисциплінарної та адміністративної відповідальності: а) дисциплінарні стягнення, що застосовуються до засуджених та інших категорій осіб, які знаходяться на обліку або відбувають покарання в органах та установах Кримінально-виконавчої служби України; б) матеріальна відповідальність засуджених; в) адміністративна відповідальність за правопорушення, пов'язані з діяльністю Державної кримінально-виконавчої служби України¹⁴.

Як уже зазначалося вище, методи примусу й переконання є загальними, але не єдиними методами здійснення державної влади. Значний вплив на розвиток державної політики у сфері виконання кримінальних покарань мають економічні методи, які прямо чи опосередковано впливають на об'єкти управління та спонукають до реалізації визначених державою завдань. Тобто підвідомчі органи, установи, підприємства та персонал кримінально-виконавчої системи як виконавці в межах управлінських правовідносин безпосередньо не одержують обов'язкових до виконання розпоряджень та владних приписів, а самостійно обирають модель поведінки, яка забезпечуватиме реалізацію вимог керуючого суб'єкта. За таких обставин підвідомчі об'єкти отримують майнові пільги, заохочення, матеріальні стимули, тобто в об'єкта виникає зацікавленість діяти відповідно до тієї моделі, яку пропонує суб'єкт владних повноважень.

Висновки. Таким чином, державна політика у сфері виконання кримінальних покарань має свої, властиві тільки їй методи. На підставі аналізу нормативно-правових актів та наукових публікацій видається доцільним згрупувати методи державної політики у сфері виконання кримінальних покарань таким чином:

а) загальні методи (використовуються в усіх сферах публічної влади: переконання й примус; адміністративні й економічні методи тощо);

б) спеціальні методи (притаманні лише державній політиці у сфері виконання кримінальних покарань). До них варто віднести: ізоляцію засуджених, постійний нагляд, роздільне тримання різних категорій засуджених, носіння одягу єдиного зразка, здійснення адміністративного нагляду тощо.

До спеціальних методів реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань варто також віднести методи реагування, до яких належать: а) методи застереження, попередження про можливість або неминучість порушень правових та інших соціальних норм або про ймовірність настання інших соціально шкідливих наслідків; б) методи вказівки на обов'язковість усунення порушених правил і надання практичної допомоги щодо усунення виявлених порушень, недоліків; в) методи реалізації державного примусу щодо особи, яка грубо порушила або не виконала вимоги про усунення раніше виявлених порушень та ін.; г) методи звернення до іншого компетентного органу з клопотанням про притягнення винних до відповідальності¹⁵.

Отже, державна політика у сфері виконання кримінальних покарань є багатовекторним процесом, який виражається в різноманітні організаційних та правових форм відображення змісту кримінально-виконавчої системи та забезпечується за рахунок реалізації загальних та спеціальних методів державного управління.

¹⁴ Пузирний В.Ф. Концептуальні засади адміністративної діяльності органів та установ Державної пенітенціарної служби України : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.Ф. Пузирний ; Національна академія прокуратури України. – К., 2015. – 454 с.

¹⁵ Мурза В.В. Теоретико-правові засади становлення та розвитку наглядової функції держави : [монографія] / В.В. Мурза. – Х. : НікаНова, 2014. – 408 с.

Анотація

На основі наукових поглядів учених у статті досліджено теоретичні підходи до визначення поняття «метод». Наголошено, що державна політика у сфері виконання кримінальних покарань є специфічною та має властиві тільки їй методи. На підставі аналізу нормативно-правових актів та наукових публікацій надається авторське бачення того, як можна згрупувати методи державної політики у сфері виконання кримінальних покарань, зокрема виділяються загальні методи (які широко використовуються в усіх сферах публічної влади) та спеціальні методи (які притаманні лише державній політиці у сфері виконання кримінальних покарань).

Summary

In the article, based on scientific views of scientists, the theoretical approaches to the definition of "method" are investigated. Emphasized that having a certain uniqueness and specificity of public policy on the execution of punishment has to be unique to her methods. Based on the analysis of regulations and publications provided to the author's vision of how to group the methods of state policy on execution of criminal penalties, particularly highlighted: general methods (which are widely used in all areas of public administration); special methods (methods that are unique to public policy in the execution of sentences).

Використана література:

1. Мурза В.В. Теоретико-правові засади становлення та розвитку наглядової функції держави : [монографія] / В.В. Мурза. – Х. : НікаНова, 2014. – 408 с.
2. Философский энциклопедический словарь / [сост.: Е.Ф. Губский и др.]. – М. : ИНФРА, 1997. – 574 с.
3. Ершов А.Д. Основы управления и организации в таможенном деле : [учебное пособие] / А.Д. Ершов. – СПб : СПБИНВЭСЭП, 1999. – 362 с.
4. Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
5. Державне управління : [словник-довідник] / В.Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князєв, С.О. Кравченко, Л.Г. Штика. За заг.ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ. – 228 с.
6. Административное право: Общая и Особенная части / Под ред. А.П. Коренева. – М. : МВШМ МВД СССР, 1986. – 487 с.
7. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : [підруч.] / за заг. ред. академіка НАПрН України О.М. Бандурки. – Х. : Золота Миля, 2011. – 584 с.
8. Інформаційний бюлетень за матеріалами тренінг-семінару співробітників виправних установ, у яких тримаються засуджені жінки / уклад.: С.М. Скоков, О.О. Суботенко (28 лютого – 1 березня 2002 року, м. Харків). – К., 2002. – 22 с.
9. Бараш Є.Ю. Управління Державною кримінально-виконавчою службою України: адміністративно-правове дослідження : [монографія] / Є.Ю. Бараш. – Х. : НікаНова, 2012. – 458 с.
10. Пузирний В.Ф. Концептуальні засади адміністративної діяльності органів та установ Державної пенітенціарної служби України : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.Ф. Пузирний ; Національна академія прокуратури України. – К., 2015. – 454 с.

Кирило Муравйов,

кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри фінансового та банківського права
Інституту права імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної академії управління персоналом