

більшості громадян, тією чи іншою мірою сформованих релігією. Релігія є формою суспільної свідомості, що формує соціальні норми, відповідно до яких будується система суспільних відносин. У свою чергу, релігійні організації підпадають під вплив державної політики, що виражає й реалізує інтереси суспільства в цілому й окремої людини зокрема. Таким чином держава та релігійні організації впливають одне на одного. Від якості їхньої взаємодії залежить формування гармонійних і плідних відносин у системі: людина – релігійна організація – держава – суспільство.

Література:

1. Криминология / под ред. А. И. Долговой. – Москва : Норма, 2005. – 910 с.
2. Кудрявцев И. А. Криминальная агрессия / И. А. Кудрявцев, Н. А. Ратинова. – Москва : Изд-во Москов. ун-та, 2000. – 192 с.
3. Аванесов Г. А. Теория и методология криминологического прогнозирования / Г. А. Аванесов. – Москва : Юрид. лит. – 334 с.
4. Миньковский Г. М. Классификация мер профилактики / Г. М. Миньковский // Криминология / под ред. Н. Ф. Кузнецовой и Г. М. Миньковского. – Москва : БЕК, 1998. – С. 191.

УДК 343.8

Муравйов К.В.,

канд. юрид. наук, доцент,
завідувач кафедри фінансового та банківського права
Інституту права імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної Академії управління персоналу

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА РЕАЛІЗАЦІЄЮ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПОКАРАНЬ

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених, визначено шляхи вдосконалення контролю за реалізацією державної політики у сфері виконання кримінальних покарань.

Наголошено, що значення контролю як елементу управлінської діяльності важко переоцінити, так як він значним чином обумовлює доцільність та ефективність управлінської діяльності. Наголошено, що на сьогодні в Україні ще не сформовано змістовний та ефективний організаційно-правовий механізм контролю за реалізацією державної політики у сфері виконання покарань.

Ключові слова: вдосконалення, контроль, державна політика, виконання кримінальних покарань, управлінська діяльність.

В статті, на основі аналізу наукових поглядів учених, определены пути совершенствования контроля за реализацией государственной политики в сфере исполнения уголовных наказаний. Отмечено, что значение контроля как элемента управленческой деятельности трудно переоценить, так как он в значительной степени обуславливает целесообразность и эффективность управленческой деятельности. Отмечено, что на сегодня в Украине еще не сформирован содержательный и эффективный организационно-правовой механизм контроля за реализацией государственной политики в сфере исполнения наказаний.

Ключевые слова: совершенствование, контроль, государственная политика, исполнения уголовных наказаний, управленческая деятельность.

The article, based on an analysis of scientific views of scientists identified ways to improve control over the implementation of the state policy on execution of punishments. Emphasized that the importance of monitoring as part of management activities is difficult to overestimate, because it largely determines the feasibility and effectiveness of management. Emphasized that today in Ukraine has not yet formed a meaningful and effective organizational and legal mechanism for monitoring the implementation of the state policy in the SPD.

Keywords: improvement, control, public policy, execution of criminal penalties, administrative activities

Постановка проблеми. Якість та ефективність реалізація державної політики у будь-якій сфері обумовлюються цілою низкою умов та факторів, далеко не останнє місце серед яких займає контроль, який виступає надзвичайно важливим інструментом проведення організаційно-управлінської діяльності. Контроль у сфері державно-владної діяльності, незважаючи на різноманітність підходів до його визначення, являє собою одним із ключових інструментів (незалежно від того розуміється він як принцип, функція, спосіб, форма тощо) забезпечення панування режиму законності у державі і суспільстві. Адже саме контроль дає змогу його суб'єктам отримувати інформацію про стан того чи іншого об'єкту контролю, виявляти наявні у ньому недоліки і відхилення та вживати відповідні заходи до їх усунення. Завдяки чому в усіх основних сферах суспільно-державного життя підтримується встановлена норма дисципліна.

Аналіз дослідження даної проблеми. Дослідженню окремих аспектів здійснення контролю за реалізацією державної політики у сфері виконання кримінальних покарань присвячували увагу у своїх наукових працях: О. Волошука, Ю. Гарбуза, Н. Заяць, М. Зелінської, П. Плахотнюка, В. Мельниченка, М. Цвіка, М. Яцишина та інших. Однак зазначимо, що в умовах реформування пенітенціарної служби України, особливого значення набуває дослідження шляхів вдосконалення контролю за реалізацією державної політики у сфері виконання кримінальних покарань

Саме тому **метою статті** є: визначити шляхи вдосконалення контролю за реалізацією державної політики у сфері виконання кримінальних покарань

Виклад основного матеріалу. Значення контролю як елементу управлінської діяльності важко переоцінити, так як він значним чином обумовлює доцільність та ефективність першої. З цього приводу слушно зазначають Т.С. Єдинак та О.В. Павлишен, які пишуть, що у державному управлінні контроль перебуває в тісному зв'язку з іншими функціями управління, проте його особливість щодо інших функцій полягає в тому, що він призначений для оцінки відповідності здійснення цих функцій завданням, поставленим перед

управлінням. Контроль забезпечує точність і конкретність управління та його відповідність прийнятим рішенням. Завдяки контролю на кожному окремому етапі управлінського процесу суб'єкт управління отримує інформацію про результати діяльності, а також про помилки та зміни ситуації, які можуть призвести до невиконання поставлених завдань або отримання результатів, відмінних від очікуваних. Отримуючи інформацію про правомірність або неправомірність діяльності органу чи посадової особи, її доцільність, можна оперативно втрутитися, обрати інструменти управління відповідно до умов, що склалися, та запобігти небажаним наслідкам [1]. Звідси, підсумовують дослідники, контроль можна визначити не тільки ключовою функцією державного управління, а й певним видом управлінської діяльності для функціонування всієї системи, механізмом оцінки прийнятих управлінських рішень. Він дає можливість не лише корегувати управлінську діяльність, а й допомагає передбачувати перспективи подальшого розвитку та досягнення конкретного результату [1].

Існуючий на сьогодні в Україні механізм контролю за реалізацією політики у сфері виконання покарань далеко не ідеальний і має цілий ряд пороблених аспектів, які потребують конструктивного вирішення. Перш за все хотілося б відмітити той факт, що діюче законодавство не містить чіткого визначення поняття контролю за виконанням кримінальних покарань. Взагалі наразі в законодавстві України немає універсальних визначень понять «контроль» та «державний» контроль. Тим не менш, певне уявлення про те, який зміст у дані явище вкладає нормотворець, можна скласти на підставі деяких спеціальних нормативно-правових актів. Так, наприклад, Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V встановлено, що державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема

належної якості продукції, робіт та послуг, прийняттого рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища [2].

У Законі «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» від 02.12.2010 № 2735-VI закріплено, що державний контроль продукції – діяльність органів доходів і зборів із забезпечення відповідності продукції, що ввозиться на митну територію України для вільного обігу, встановленим вимогам, а також забезпечення відсутності загроз від такої продукції суспільним інтересам. У цьому ж законі наводиться поняття «державний ринковий нагляд», який визначається як діяльність органів ринкового нагляду з метою забезпечення відповідності продукції встановленим вимогам, а також забезпечення відсутності загроз суспільним інтересам [3].

У законі «Про транзит вантажів» від 20.10.1999 № 1172-XIV контроль визначено як діяльність спеціально уповноважених органів виконавчої влади та їх службових осіб у пунктах пропуску через державний кордон України по перевірці відповідності транзитних вантажів і транспортних засобів транзиту вимогам митного, санітарного, ветеринарного, фітосанітарного, радіологічного, екологічного та інших видів контролю, що встановлюються виключно законами та міжнародними договорами України [4].

Відповідно до закону «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 01.12.1994 № 264/94-ВР адміністративний нагляд – це система тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, що здійснюються органами внутрішніх справ [5].

Згідно статті 1 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19.06.2003 № 975-IV демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави – це комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та

правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни [6].

З викладеного видно, що хоча визначення контролю у діючих нормативно-правових актах і орієнтовані для застосування тільки у певних сферах, на які спрямовується регулятивна дія конкретного правового документу (тобто вони не є універсальними), тим не менш можемо говорити про те, що згідно офіційної позиції контроль уособлює у собі спостереження за законністю, якістю, ефективністю чогось (відносин, дій, поведінки, продукції тощо). Він виступає засобом виявлення та усунення правопорушень, а також умов і факторів, що сприяють їх скоєнню. Вважаємо, що таке розуміння контролю, в цілому є справедливим і для сфери виконання покарань. Тобто, на підставі зазначеного вважаємо, що контроль за реалізацією державної політики у сфері виконання кримінальних покарань являє собою один із головних організаційно-правових засобів (інструментів) забезпечення законності, цілеспрямованості, доцільності, дієвості та ефективності здійснення даної політики, виявлення та усунення наявних у ній недоліків і проблемних моментів, які негативним чином позначаються на її якості та результативності.

Вважаємо за потрібне звернути увагу на те, що судячи із змісту діючих нормативно-правових актів, а точніше закріплених у них визначень понять «контролю» та «нагляду», можемо дійти висновку, що нормотворець не має чіткої позиції щодо розмежування даних явищ. Хоча більшість теоретиків, зокрема із галузі адміністративного права, у цьому питанні більш-менш одноставні і наголошують на тому, що контроль хоча й тісно пов'язаний із наглядом, втім не тотожний йому. Так, скажімо, В.Б. Авер'янов підкреслює, що основними відмінностями контролю від нагляду є право втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу (іноді аж до підміни собою керівного органу цього об'єкта), та право самостійно притягати винних осіб до правової відповідальності і є [7, с.453].

Ю.М. Козлов та О.П. Альохін з приводу зв'язку зазначених

явищ відмічають, що контроль за своєю суттю представляє спостереження за правомірністю діяльності, перевірку фактичної відповідності тих чи інших дій вимогам закону, тобто його виконання. Здійснюється він по відношенню до підконтрольних органів (посадових осіб). Нагляд є специфічний різновид контрольної діяльності. Це означає, що мається на увазі також спостереження за правомірністю діяльності, але таких об'єктів, які не пов'язані з органом, що здійснює нагляд відносинами співпідпорядкованості [8, с. 209-211].

За висловом М. Черкес та С. Васильєв контроль припускає, що контролюючий орган може відмінити акти підконтрольного органу, нагляд же пов'язується із можливістю наглядового органу лише звертати увагу піднаглядного в оперативну діяльність підконтрольних органів, наданні їм обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів. Нагляд же – виявлення та попередження правопорушень, усунення їх наслідків і притягнення винних до відповідальності, без права втручатися в оперативну й господарську діяльність піднаглядних об'єктів, зміні чи скасування актів управління» [9, с. 3-8; 10].

Ю. П. Битяк у свої працях пише, що контроль являє собою складову частину (елемент) управління, яка забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни і правопорядку і яка проявляється у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних, дачі їм обов'язкових для виконання вказівок, призупинення, зміну або скасування актів управління, застосування примусових заходів відносно підконтрольних органів чи осіб. У свою чергу нагляд має на меті виявлення та попередження правопорушень, усунення їх наслідків шляхом застосування форм прокурорського реагування без права самостійно притягати винних до правової відповідальності, втручатися в оперативну і господарську діяльність піднаглядних об'єктів, змінювати або скасовувати акти управління [11, с. 251]. Однак, наголошує адміністративіст чинне законодавство знає випадки, коли контролюючі органи мають наглядові повноваження, а у

діяльності прокуратури виявляються елементи контролю [12, с. 244-245].

Разом із тим, аналіз положень Глави 4 Кримінально-виконавчого кодексу, дає підстави стверджувати, що нормотворець розрізняє нагляд і контроль за виконанням кримінальних покарань, перш за все за такою ознакою як суб'єкт. Виходячи зі змісту статей 22 - 25 даного Кодексу, а також статей 27-29 Розділу VII Законом України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» від 23.06.2005 № 2713-IV, можемо зробити висновок, що: нагляд здійснює тільки прокуратура України, у той час як контроль проводять органи і посадові особи виконавчої, законодавчої та судової влади, Глава держави, органи і посадові особи місцевої влади, а також представники громадськості та відповідних міжнародних організацій.

Отже, з метою вдосконалення контролю за реалізацією державної політики у сфері виконання покарань вважаємо, що необхідно сформулювати та закріпити на офіційному рівні чіткий визначення, що слід розуміти під контролем та наглядом у даній сфері.

Далі, на наше переконання необхідно чітко сформулювати перелік цілей, завдань та принципів досліджуваного контролю. Контроль так чи інакше пов'язаний із впливом на його об'єкт, із втручанням у його функціонування. Зокрема у даному випадку він передбачає втручання у діяльність суб'єктів, що реалізують досліджувану політику. І для того, що б таке втручання було конкретним, доцільним та не трансформувалося у зловживання і свавілля, контролюючі суб'єкти повинні спрямовувати свою діяльність на виконання чітко визначеного обсягу роботи та реалізовувати її у відповідності до встановлених імперативних вимог (тобто принципів). Наразі певне уявлення про принципи та завдання контролю у досліджуваній сфері можна скласти хіба що на підставі Постанови КМУ «Про внесення змін до Положення про спостережні комісії» від 10.11.2010 № 1042 та Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19.06.2003 № 975-IV. Зокрема у першому нормативно-

правовому акті закріплено, що діяльність спостережних комісій базується на принципах гласності, демократичності, добровільності, відкритості та прозорості. Основними завданнями спостережних комісій є: 1) організація та здійснення громадського контролю за дотриманням прав, основних свобод і законних інтересів засуджених осіб та осіб, звільнених від відбування покарання; 2) сприяння органам і установам виконання покарань у виправленні і ресоціалізації засуджених осіб та створенні належних умов для їх тримання, залучення до цієї діяльності громадських організацій, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності та громадян; 3) організація виховної роботи з особами, умовно-достроково звільненими від відбування покарання, та громадського контролю за їх поведінкою протягом невідбутої частини покарання; 4) надання допомоги у соціальній адаптації особам, звільненим від відбування покарання [13].

Наступним проблемним моментом контролю за реалізацією державної політики у сфері виконання покарань є те, що діюче законодавство не містить чіткого переліку суб'єктів, які цей контроль здійснюють, із конкретизацією їх компетенції у даному питанні. Вважаємо, що необхідно визначити хто й у яких межах має право здійснювати контроль за процесом реалізації досліджуваної політики із тим, щоб унеможливити безпідставне та некомпетентне втручання у нього окремих суб'єктів, особливо тих, що мають публічні повноваження.

Не менш важливим аспектом для вирішення проблем та підвищення якості й ефективності контролю за реалізацією державної політики у сфері виконання покарань є конкретизація напрямків та форм проведення контрольних заходів. Очевидно, що вони мають визначатися з урахуванням специфіки правового статусу, зокрема функціонального призначення, суб'єктів контролю.

Ще одним проблемним моментом досліджуваного контролю, є на який ми хотіли б звернути увагу у межах даного дослідження, є відсутність відповідних гарантій, які б належним чином забезпечували врахування суб'єктами, які реалізують

значену політику, у своїй діяльності, рішень і висновків, що за результатами проведення контрольних заходів, були прийняті, зроблені відповідними суб'єктами контролю. Зокрема йдеться про те, що висновки та зауваження громадських контролерів, у ряді випадків, залишаються без належної уваги з боку адміністрацій виправних закладів. Реагування останніх на відповідні заяви, вказівки і звернення перших має, досить часто, поверхневий характер, зводиться до описування загальновідомих фактів та цитування норм законодавства – тобто є звичайними «відписками».

Висновки. Підсумовуючи проведене у даному науковому дослідженні можемо з упевненістю говорити про те, що на сьогодні в Україні ще не сформовано змістовний та ефективний організаційно-правовий механізм контролю за реалізацією державної політики у сфері виконання покарань. Звісно ж не йдеться про повну відсутність контролю у даній сфері, адже діюче законодавство, визначає ряд важливих засад його організації та здійснення, втім він, поки що, не має системного та систематичного характеру, а його результативність, у ряді випадків, є досить сумнівною, оскільки не призводить до настання відповідних позитивних змін.

Література:

1. Контроль як функція державного управління: сутність та класифікація / Т. С. Єдинак, О. В. Павлишен // Вісник Академії митної служби України. Сер. : Державне управління. - 2011. - № 1. - С. 12-18. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamcudu_2011_1_2

2. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V // Відомості Верховної Ради України, 2007, N 29, ст.389

3. Закон України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» від 02.12.2010 № 2735-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, N 21, ст.144

4. Закон України «Про транзит вантажів» від 20.10.1999 № 1172-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, N 51, ст.446

5. Закон України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 01.12.1994 № 264/94-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1994, N 52, ст.455

6. Закон України «Про демократичний цивільний контроль над

Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19.06.2003 № 975-IV // Відомості Верховної Ради України, 2003, N 46, ст.366

7. Виконавча влада і адміністративне право /За заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К.: Видавничий Дім "Ін-Юре", 2002. — 668 с.

8. Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. — М.: Юристь, 1999.—320с.

9. Черкес М. Про Конституційний Суд УРСР / М. Черкес, С. Васильєв // Радянське право. — 1991. — №4 . — С. 3-8.

10. Співвідношення понять "нагляд" і "контроль" у державному управлінні України / Я. І. Маслова // Актуальні проблеми держави і права. - 2011. - Вип. 62. - С. 70-77. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2011_62_11

11. Административное право Украины. — 2-е изд., перераб. и доп. [Учебник для студентов высш. Учеб. заведений юрид. спец. / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.Н. Гарашук и др.]; Под ред. проф. Ю.П. Битяка. — Харьков: Право, 2003. — 576 с.

12. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — 544 с.

13. Постанова КМУ «Про внесення змін до Положення про спостережні комісії» від 10.11.2010 № 1042 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1042-2010-%D0%BF>