



СИСТЕМНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЇ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ У СФЕРІ СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ЩО ВЧИНЯЮТЬСЯ ПРАЦІВНИКАМИ ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Ліховіцький Я.О., к. ю. н.,
доцент кафедри кримінального права
Ужгородський національний університет

Статтю присвячено характеристиці системно-правових засад формування стратегії запобігання злочинам у сфері службової діяльності, що вчиняються працівниками Державної кримінально-виконавчої служби України. Визначено, надано опис та пояснення юридично значущим, функціональним зв'язкам останньої зі стратегіями державного управління загалом, а також протидії злочинності та реформування пенітенціарної системи.

Ключові слова: працівник Державної кримінально-виконавчої служби, злочин, запобігання, управління, стратегія, зв'язок.

Статья посвящена характеристике системно-правовых основ формирования стратегии предупреждения преступлений в сфере служебной деятельности, совершаемых работниками Государственной уголовно-исполнительной службы Украины. Определено, дано описание и объяснение юридически значимым, функциональным связям последней со стратегиями государственного управления в целом, а также противодействия преступности и реформирования пенитенциарной системы.

Ключевые слова: работник Государственной уголовно-исполнительной службы, преступление, предупреждение, управление, стратегия, связь.

Lihovitskyi Ya.O. SYSTEMATIC-LEGAL BASES OF BUILDING PREVENTION STRATEGY OF OFFICIAL MALFEASANCE COMMITTED BY THE OFFICERS OF STATE CRIMINAL EXECUTIVE SERVICE OF UKRAINE

The article is devoted to characteristic of systematic-legal bases of building prevention strategy of official malfeasance committed by the officers of State Criminal Executive Service of Ukraine. It defines characteristic and exposition of legally significant functional connections of the latter with general state administration strategies, as well as counteracting crime and penal system reform strategies.

Key words: officer of State Criminal Executive Service, crime, prevention, administration, strategy, connection.

Постановка проблеми. Будь-яка стратегія соціального управління може бути ефективною виключно за умови її синхронізованості з базовими та суміжними сферами стратегічного публічного адміністрування. В іншому разі виникає ризик продукування нових суспільних протиріч, загострення наявних. У цьому сенсі кримінологічні стратегії не є виключенням. На шляху їх розроблення одним із першочергових кроків має стати формування системно-правових зв'язків із пов'язаними стратегіями державного управління. Ця ж вимога є актуальною і для стратегії запобігання злочинам у сфері службової діяльності, що вчиняються працівниками Державної кримінально-виконавчої служби України (далі – ДКВС), яка нормативно наразі ще не визначена. Цьому має передувати всебічне доктринальне опрацювання її змістовного і процедурного компонентів, які неодмінно виявляють свої зв'язки із чинними стратегіями державного управління, протидії злочинності, які перебувають на етапі реалізації.

Ступінь розробленості проблеми. Проблеми протидії злочинності серед персоналу правоохоронних органів взагалі та ДКВС зокрема розглядалися О.М. Джужею, О.М. Ігнатовим, М.І. Карпенком, О.Г. Колбом, О.А. Мартиненком, М.І. Мельником, О.С. Новаковим, М.І. Хавронюком, І.С. Яковець та іншими науковцями. Втім, системно-правові засади формування стратегії запобігання злочинам у відповідній сфері й досі не ставали предметом окремих досліджень.

Мета статті – визначення, опис і пояснення системно-правових засад формування стратегії запобігання злочинам у сфері службової діяльності, що вчиняються працівниками ДКВС.

Виклад основного матеріалу. Кримінологічна наука за визначенням є міждисциплінарною, чиї доктрина і практика мають єднати розрізнені, відособлені фрагменти соціальної реальності в цілісному, а тому системному науково-дослідницькому та управлінському мисленні і впливі. Ця обставина накладає відбиток на весь зміст як генеральної стратегії протидії злочинності, так і видових (за видами злочинності) її відгалужень, стратегій запобігання злочинам. Відтак, ведучи мову про стратегію запобігання злочинам у сфері службової діяльності, що вчиняються працівниками ДКВС України, варто забезпечити її зв'язок та відповідність положенням:

1. Стратегій державного управління загалом, які, як правило, розробляються й реалізуються у середньостроковій перспективі та стосуються найбільш масштабних сфер публічного адміністрування. В ідеалі їх має єднати спільне ідеологічне (ціннісно-світоглядне) підґрунтя й зорієнтованість. Наразі йдеться про чотири основні програмні документи із цих питань: а) Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [1]; б) Стратегію реформування державного управління на 2016–2020 рр., затверджену Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р [2]; в) Національну стратегію у сфері прав людини, за-

тверджену Указом Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015 [3]; г) Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр., схвалена Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015 [4]. Закріплені в перших трьох стратегіях положення є наскрізними для всієї функціональної структури державного управління, мають пронизувати кожну її ланку, рівень, зокрема в аспекті протидії злочинності.

Так, Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» визначено найбільш значущі маркери найближчого п'ятирічного руху українського суспільства. Всі вони, безумовно, на загальносоціальному рівні мають своє значення для протидії злочинності загалом і запобігання злочинам досліджуваної нами групи зокрема. В узагальненому вигляді основна мета вказаної стратегії окреслена як впровадження європейських стандартів життя [1]. Серед стратегічних напрямів і заходів її досягнення, що мають більш прикладне значення для формування стратегії запобігання злочинам, вчинюваним працівниками ДКВС у сфері службової діяльності, варто відмітити такі: забезпечення структурних реформ у секторах державного управління (також у ДКВС – Я. Л.); впровадження ефективних механізмів протидії корупції; реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів для практичної реалізації принципів верховенства права, європейської системи цінностей та стандартів захисту прав людини; коригування завдань та функцій правоохоронних органів, впровадження нових засад проходження служби, нових критеріїв оцінки роботи правоохоронців для підвищення рівня захисту прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави від протиправних посягань [1].

Органічним продовженням, доповненням та деталізацією Стратегії «Україна – 2020» є Стратегія реформування державного управління на 2016–2020 рр., яка націлена передусім на зниження адміністративного навантаження державного регулювання, покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій. Серед основних напрямів реформування державного управління, передбачених цією Стратегією і які разом із ціннісною настановою також мають знайти своє відображення у стратегії запобігання злочинам, вчинюваним працівниками ДКВС у сфері службової діяльності, такі: формування і координація державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики загалом, включаючи вимоги щодо формування політики на основі ґрунтового аналізу та участь громадськості); модернізація державної служби та управління людськими ресурсами; забезпечення підзвітності органів державного управління [2].

Важливо зауважити, що за змістом Стратегія реформування державного управління на 2016–2020 рр. має ліберально-гуманістичну спрямованість. Тож цілком очевидно, що ідея антропоцентризму є ключовою для неї, що змушує також звернутися й до Наці-



ональної стратегії у сфері прав людини, яка набуває ролі своєрідної «єднальної матерії» всього строкатого процесу державного реформування.

Національна стратегія у сфері прав людини спрямована на об'єднання суспільства довкола розуміння цінності прав і свобод людини, які захищаються на основі принципу рівності та без дискримінації. Метою її реалізації є забезпечення пріоритетності прав і свобод людини як головного чинника під час визначення державної політики, прийняття рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Серед напрямів Національної стратегії слід виділити такі: а) запобігання непропорційному використанню сили та спеціальних засобів працівниками правоохоронних органів; б) створення ефективної системи протидії катуванням, жорсткому, нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню; в) створення умов для попередження випадків неналежного поводження; г) утвердження у суспільстві нетерпимості до будь-яких проявів неналежного поводження; г) створення ефективної системи захисту права на свободу та особисту недоторканність [3].

Таким чином, намічені у визначених вище стратегіях структурно-функціональні зрушення публічного адміністрування неодмінно мають виходити з примату Людини як мети, сенсоутворювального начала, стрижня державного управління. Така гуманістична доміна логічно впливає з надр європейської цивілізації, починаючи від античного суб'єктивного ідеалізму й до постмодерних концепцій «олюдненого», соціалізованого лібералізму «третьої хвилі», переоцінки ролі і значення людини, людського капіталу в історичному процесі.

Забезпечуючи зв'язок розроблюваної в нашому дослідженні кримінологічної стратегії зі Стратегією реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр., маємо сформулювати ґносеологічні підстави для імплементації системи кримінально-превентивної діяльності загалом та виконання покарань зокрема таких її концептуальних дороговказів: верховенство права, ефективність, скоординованість, підзвітність громадянам України (йдеться, зокрема, про підзвітність ДКВС – Я. Л.), вільність від будь-якого політичного впливу та відповідність стандартам і передовим практикам Європейського Союзу [4]. Серед стратегічних завдань антикримінального спрямування, які можуть та повинні бути екстрапольовані на сферу діяльності ДКВС та визначені зазначеною Стратегією, є такі: розвиток інструментів внутрішнього та зовнішнього контролю в рамках запобігання корупції; розвиток стратегічного планування, належного бюджетного і фінансового управління, комунікаційних можливостей; забезпечення індивідуалізованого підходу до ресоціалізації; поширення практики застосування альтернативних позбавленню волі видів покарання та імплементація позитивного досвіду застосування механізмів пробації [4]. Реалізація кожного із цих завдань містить у собі високий кримінально-превен-

тивний потенціал, що може бути розкритий виключно на системній і комплексній основі, яка передбачає належний рівень фахової спеціалізації управлінських та суто кримінологічних практик. Ця обставина диктує необхідність пов'язати стратегію запобігання злочинам працівниками ДКВС у сфері службової діяльності з наступним класом стратегій.

2. *Стратегії протидії злочинності.* Зауважимо, що єдиної, цілісної, комплексної програми суто кримінологічної спрямованості, яка би чітко визначала стратегічні пріоритети, цілі, задачі, етапи і механізм їх реалізації у кримінально-превентивній сфері, наразі в Україні немає. Окремі елементи загальної кримінологічної стратегії розпорошені по кількох нормативних документах. Одним із них, що має характер базового та стратегічного, є Концепція розвитку сектору безпеки й оборони України (далі – Концепція), затверджена Указом Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016 [5], яка визначає перелік найбільш актуальних викликів української державності, громадянам України, на прями щодо їх нейтралізації (стримування). Разом із тим маємо констатувати зорієнтованість Концепції не на стабілізацію криміногенної обстановки загалом, а на формування додаткових важелів та механізмів злагодженого стримування загроз національній безпеці – умовно самостійної сфери відтворення злочинності, здебільшого політичної спрямованості, а також її відповідної детермінаційної основи. Тож цілком зрозумілим є те, що злочинність працівників ДКВС у сфері службової діяльності у світлі цієї Концепції може розглядатися лише як зона побічних (нехай і бажаних, соціально корисних) ефектів, яка потрапляє до орбіти кримінально-превентивного впливу опосередковано.

Так, згідно з положеннями Концепції ДКВС взагалі не входить до кола суб'єктів сектора безпеки. Серед її завдань, які гіпотетично можуть стосуватися сфери діяльності ДКВС, визначено «боротьбу з тероризмом та організованою злочинністю у сфері управління та економіки». З одного боку, це підтверджує наведені вище положення та загальну спрямованість Концепції, а з іншого – свідчить про вузькість розуміння безпекового складника соціодинаміки сучасної України.

Доречно в цьому контексті також зауважити і на тому, що у 2016 р. лише за даними офіційної державної статистичної звітності злочинність досягла показників 1998 р., тобто зафіксовано найгірший її стан за останні майже два десятиліття. І це при тому, що весь український народ змушений протистояти системним кризовим явищам економічного, політичного, інформаційного, масово-психологічного та правового характеру. Останні, сприймаючись кризь призму перманентної агресії щодо України з боку РФ, що має надширокий діапазон проявів і напрямів деструктивного впливу, набувають значення комплексної загрози національній безпеці. Національний (внутрішньодержавний) вимір злочинності сьогодні концентрує в собі не менший, а можливо й більший, деструктивний потенціал для сектора безпеки України. Він легко виявляється із

застосуванням аналітичної схеми Дж. Келлінга та Дж. Уілсона, розробленої в межах відомої теорії «розбитих вікон». Держава, яка не здатна гарантувати безпечно соціальне середовище власним громадянам, зокрема забезпечене від кримінальних загроз, приречена на постійну боротьбу за виживання, на необхідність підтверджувати підстави і важливість свого існування. Злочинність, таким чином, розмиває фундамент української державності. Тому вкрай легковажно-безвідповідальною й небезпечною видається недооцінка її дійсно підривного впливу щодо загального стану суспільного розвитку (стагнації). У прогнозованих траєкторіях останнього вже проглядаються контури імовірної інтенсифікації кримінально-владного симбіозу, реінкарнації квазідемократичного політичного режиму, утвердження якого означатиме фактичну втрату державного суверенітету за збереження номінальних його параметрів, атрибутики. То хіба недопущення такого сценарію не має входити до спектра завдань гарантування національної безпеки? Питання риторичне.

Таким чином, загалом позитивно оцінюючи окремі аспекти Концепції, зауважимо, що її вочевидь недостатньо, аби забезпечити домірний, повномасштабний вплив на злочинність у нашій державі. Певною мірою ці запити на загальнодержавному рівні компенсують положення Стратегії розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення на період до 2020 р., Концепції Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 р. й Антикорупційної стратегії. І якщо питання протидії торгівлі людьми і відмиванню коштів, здобутих злочинним шляхом, практично не перетинаються із проблематикою відтворення злочинності працівників ДКВС у сфері службової діяльності, то антикорупційні практики виявляють свою безпосередню дотичність до неї.

Концептуальні питання та особливості реалізації Антикорупційної стратегії визначені Законом України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.» від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII [6] та Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 рр.» від 29 квітня 2015 р. № 265 [7]. У розрізі проблематики нашого дослідження положення Антикорупційної стратегії мають слугувати підґрунтям для специфікації протидії корупційній злочинності серед працівників ДКВС. Хоча і зауважимо, що строк її дії спливає у 2017 р., як і Концепції державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю [8]. Як нами зазначалося, корупційні практики серед працівників ДКВС в окремих випадках мають організований характер, передбачають мережу багаторівневих субординаційних зв'язків забезпечення та контролю.

3. Стратегіям реформування пенітенціарного сектору протидії злочинності, які зміс-

товно є синтетичними та мають об'єднувати в собі світоглядні та цільові настанови перших двох видів стратегій. У цій сфері на нормативно-правовому рівні єдиним документом стратегічного характеру є Концепція державної політики у сфері реформування ДКВС України, затверджена Указом Президента від 8 листопада 2012 р. № 631/2012 [9]. Серед положень цього Указу, що є кримінологічно значущими у досліджуваному аспекті, слід вказати на виділені шляхи досягнення цілей реформування: підвищення рівня правового та соціального захисту персоналу ДКВС, оптимізації його кількості з урахуванням науково обґрунтованих норм навантаження та міжнародної практики; поліпшення умов праці персоналу, вдосконалення системи застосування заходів морального та матеріального стимулювання праці; створення ефективної системи добору та підготовки кваліфікованого персоналу ДКВС, запровадження спеціалізованої системи освіти; розширення кола державних та недержавних організацій, що залучаються до діяльності, спрямованої на забезпечення соціально-психологічного, педагогічного та профілактичного впливу на засуджених [9].

Визначаючи слушність визначених цією Концепцією шляхів наближення наявної системи виконання покарань до європейської моделі й забезпечення дотримання принципів гуманізму, поваги до прав і свобод людини у процесі виконання покарань, зазначимо, що її дія розрахована до 2017 р. До того ж Постановою Кабінету Міністрів України від 5 березня 2014 р. № 71 «Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проектів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» [10] припинено дію Державної цільової програми реформування ДКВС на 2013–2017 рр. [11], у якій було закладено основи механізму реалізації Концепції державної політики у сфері реформування ДКВС України. Тож на сьогодні маємо констатувати наявність лише одного концептуального документа, який не забезпечений практичним механізмом реалізації.

Проте ті кроки, які робляться урядом України у сфері реформування ДКВС, дають підстави для висновку про збереження деяких найбільш загальних, але стратегічно важливих елементів реформістського руху за заданим напрямом. Йдеться передусім про спроби демілітаризувати ДКВС. Зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України від 18 травня 2016 р. № 343 «Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції» було ліквідовано Державну пенітенціарну службу України та започатковано процес передачі її функцій саме Мін'юсту як цивільному відомству. Втім, підкреслимо, наразі не йдеться про концептуальну цілісність, послідовність та збалансованість реформування ДКВС, що має бути забезпечене належним стратегічним підходом і політичною волею.

Висновки. Таким чином, формується умовний триєдиний комплекс системно-правових зв'язків, що визначають стратегічні підстави



державного управління у сфері запобігання злочинам працівників ДКВС. Водночас маємо усвідомлювати і зворотній зв'язок останнього принаймні на положення стратегії реформування пенітенціарного сектора протидії злочинності. Вони співвідносяться відповідно як діалектичне окреме та особливе. Відтак питання синхронізації вказаних площин стратегічного управління набуває особливої значущості з погляду практичної реалізації їхніх настанов. Саме тому стратегія запобігання злочинам працівників ДКВС обов'язково має, з одного боку, ґрунтуватися на перелічених вище загальних світоглядних та праксеологічних настановах, а з іншого – передбачати належний рівень специфікації.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015/para9#n9>.
2. Стратегія реформування державного управління на 2016–2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#n9>.
3. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини : Указ Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>.
4. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : Указ Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/276/2015/para12#n12>.
5. Про рішення Ради національної безпеки й оборони від 4 березня 2016 р. «Про Концепцію розвитку сектору безпеки й оборони України» : Указ Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>.
6. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.
7. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 265 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF>.
8. Про Концепцію державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю : Указ Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1000/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1000/2011>.
9. Концепція державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України : Указ Президента України від 8 листопада 2012 р. № 631/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/631/2012>.
10. Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проектів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 березня 2014 р. № 71 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-2014-%D0%BF/para82#n82>.
11. Про затвердження Державної цільової програми реформування Державної кримінально-виконавчої служби на 2013–2017 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2013 р. № 345 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/345-2013-%D0%BF>.