

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

застосування кримінального законодавства України. – Луганськ: Луган. держ. ун-т. внутр. справ, 2007. – С. 92-97. **2. Левічев Д.П.** Класифікація способів приховування злочинів і її роль у розкритті та розслідуванні злочинів // Тези доп. і наук. повідом. підсумкової наук. конф. II туру Всеукр. конкурсу студ. наук. робіт з юридич. наук у 2006/2007 навч. році (м. Харків, 12-13 черв. 2007 р.). – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2007. – С. 13-17. **3. Мантуляк Ю.** Конкуренція кримінально-правових норм про обставини, що виключають злочинність діяння // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – № 7. – С. 53-61. **4.** Матеріали проекту КК України 2001 року: В 28 кн. Архів. Кн. 17 (1999 р.). – 388 с. **5.** О судебной практике по делам о превышении власти или служебных полномочий: Пост. Пленума Верхов. Суда Украины от 26.12. 2003 г., № 15 // Пост. Пленума Верхов. Суда Украины по уголовным делам (2001-2006): Сб. / Сост. и перевод В.И. Тютюгина. – Х.: ООО «Одиссей», 2007. – 300 с. **6. Остапик Я.І.** Окремі питання кваліфікації заздалегідь не обіцяного приховування злочину // Актуальні проблеми політики. – Вип. 13-14. – О.: Юрид. літ., 2002. – С. 530-536. **7.** Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 року № 565-XII // Законодавство України про судову та правоохоронну діяльність: Зб. нормат. актів. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 352 с. **8. Проценко М.В.** Основні криміналістичні елементи механізму приховування злочинів організованими злочинними групами // Держава і право: Юрид. і політ. науки. – Вип. 30. – К.: ІДП НАН України, 2005. – С. 523-527. **9. Челобитчиков М.** Изобличение укрывателей убийств // Законность. – 2007. – № 3. – С. 19, 20.

Надійшла до редакції 02.02.2009 р.

УДК 343.8

М.П. Черненко, канд. юрид. наук
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків

ПРОБЛЕМИ ФІНАНСУВАННЯ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧИХ УСТАНОВ

Одним із чинників, які безпосередньо впливають на кримінально-виконавчу політику будь-якої держави, є здатність останньої виділяти потрібний обсяг ресурсів, необхідних для нормального функціонування органів та установ виконання покарань. Брак взагалі, недостатність ресурсного забезпечення цих установ здатні звести нанівець усі зусилля держави з реалізації

міжнародно-правових стандартів поведження з засудженими. З огляду на це п. 2 Мінімальних стандартних правил поведження із засудженими допускає, що з урахуванням різних економічних та інших умов держав, не всі ці правила можуть застосовуватись повсюди й одночасно. Вони повинні, однак, покликати до життя постійне прагнення до подолання практичних труднощів,

що стоять на шляху їх здійснення, оскільки загалом відбивають ті мінімальні умови, які ООН вважає прийнятними [10, с. 129].

Практичні труднощі щодо фінансового забезпечення кримінально-виконавчих установ актуальні для більшості країн світу, в тому числі й економічно розвинених. Кризові явища у світовій економіці, які стали особливо відчутними у 2008-2009 р., обумовили пошуки нових джерел фінансування установ виконання покарань. Тому не випадково ця проблематика стала предметом дослідження і науковців, і практичних працівників, і правознавців (як-от: О. Беца, Л. Богданова, М. Платек, [Див.: 1; 2; 14] та ін.).

Тривалий час в Україні панував принцип самооплатності місць позбавлення волі й підпорядкованості виробництва в таборах, колоніях і в'язницях інтересам планової економіки, що не викликало заперечень з боку науковців у галузі виправно-трудового права [15, с. 119]. Чисельність ув'язнених в той час ніяк не була пов'язана ні зі станом злочинності, ні з необхідністю забезпечення безпеки населення, а визначалась лише потребами й можливостями виробничої бази цих установ. Примусова праця й низький рівень споживання засудженими зумовлювали надзвичайну прибутковість багатьох

підприємств місць позбавлення волі. І в умовах, коли збитковість одного підприємства покривалася прибутковістю іншого, ситуація здавалася цілком благополучною. Праця засуджених не тільки дозволяла МВС у 70-ті роки входити до п'ятірки найбільших промислових міністерств СРСР, але й залишалась вагомим джерелом бюджетних надходжень [16, с. 268].

Але до початку 90-х років ситуація починає мінятися. Децентралізація й демонополізація економіки, застарілість обладнання колоній, низька продуктивність праці засуджених (наприклад, у машинобудуванні в 2-2,5 рази менше, ніж у середньому по галузі), розрив господарських зв'язків між підприємствами викликали занепад підприємств установ виконання покарань і виникнення безробіття серед засуджених. У зв'язку із цим Кабінет Міністрів України 2 грудня 1996 р. прийняв постанову № 1454 «Про невідкладні заходи щодо залучення до праці осіб, які відбувають покарання в місцях позбавлення волі». Проте число безробітних засуджених продовжувало збільшуватись. Для прикладу: в 1996 р. не працювало 42 тис. працездатних засуджених, у 1997 р. – вже 53,6 тис. осіб [8, с. 73]. До 2000 р. безробіття серед них складало майже 70%, а державне фінансуван-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ня здійснювалось у розмірі 20-25% від потреби [13; 2000. – № 25. – Ст. 1053].

Проблеми фінансового забезпечення діяльності органів та установ виконання покарань України залишилися й у XXI ст. Відповідно до ст. 24 Закону «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» фінансування діяльності Державної кримінально-виконавчої служби (далі – ДКВС) здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України та інших джерел, передбачених законодавством. Крім того, у цій нормі зазначено, що установи виконання покарань, де засуджені залучаються до праці, спрямовують доходи від діяльності цих установ на самофінансування [13; 2005. – № 29. – Ст. 1697].

Щодо останнього джерела фінансування установ виконання покарань, яке було найвагомішим до початку 90-х років, то згідно з даними державної статистики у 2007 р. 132 промисловими підприємствами установ виконання покарань було вироблено товарної продукції на загальну суму 428,9 млн. грн., що на 13,5% більше, ніж у 2006 р. У 2008 р. вищезазначеними підприємствами виготовлено товарної продукції в діючих цінах на загальну суму 520,2 млн. грн., що на 21,3% більше порівняно з попереднім роком. Однак, незва-

жаючи на позитивну динаміку зростання виробництва на промислових підприємствах ДКВС, офіційні доходи від такої діяльності мінімальні й не здатні суттєво впливати на забезпечення її діяльності.

Однією з причин низької ефективності діяльності ДКВС у сфері виробництва фахівці називають високий ступінь її «тінізації»: неофіційне працевлаштування засуджених і (або) реалізація виробленої ними продукції й послуг за кошти або товари, які не обліковуються в господарській діяльності підприємств колоній, та ін. Так, у 2008 р. на оплачувані роботи було задіяно 39,6 тис. засуджених, або 47,1% від загальної чисельності працездатних, з яких на власному виробництві – 28,2 тис., на контрагентських роботах – 3,8 тис., на інших оплачуваних роботах – 7,2 тис. Середньомісячна заробітна плата засудженого склала 271,74 грн. Аналіз зазначених цифр наводить на певні роздуми.

Однак за деякими даними в колоніях неофіційно працюють 40 – 80% засуджених, а продукції й послуг виробляється на суму, що значно перевищує зазначену в державній статистиці [9]. Можна припустити, що частина доходу від зазначеної тіньової діяльності спрямовується на заохочення працюючих, вирішення матеріально-побутового

забезпечення й медичного обслуговування осіб, позбавлених волі. Проте це не може виправдовувати існування таких схем отримання фінансування, оскільки вони завдають збитків державі, порушують трудові права засуджених, породжують значну корупцію серед працівників кримінально-виконавчих установ та органів, що здійснюють нагляд і контроль за ними.

Ось чому останнім часом основний тягар фінансування ДКВС ліг на державу. В Державному бюджеті України на 2007 р. витрати на утримання органів та установ кримінально-виконавчої системи становили 1 613 222,2 тис. грн., у 2008 р. – 2 188 162,2 тис. грн., а у 2009 р. її фінансування має скоротитися і становитиме 2 034 258,2 тис. грн. На думку переважної більшості фахівців, цього абсолютно недостатньо. Тому не дивно, що кожна колонія, поряд з бюджетними коштами й доходами від власної виробничої діяльності намагається залучити й додаткові джерела для свого фінансування.

Одним з таких джерел є безоплатна передача матеріальних цінностей або (неоплачувані) поставки товарів, робіт і послуг. Передача матеріальних цінностей установам ДКВС здійснюється в основному з 2-х джерел. Підсобні господарства й підприємс-

тва установ ДКВС надають продукцію, роботи й послуги на безоплатній основі для безпосереднього споживання засудженими й персоналом установ ДКВС. Існування різних форм підсобного й натурального господарства всередині установ ДКВС виправдується прагненням уникнути оподаткування, але повна непрозорість такої форми організації виробництва й реалізації продукції створює не тільки підґрунтя для різних фінансових зловживань, а й умови для прояву елементів примусової праці засуджених, оскільки не припускає адекватної її оплати [2].

Благодійні організації та спонсори також надають цим установам деякі матеріальні цінності й послуги на безоплатній основі. Матеріальна допомога може надходити до колоній як благодійний внесок фізичних і юридичних осіб і спрямовується на закупівлю медикаментів, продуктів харчування та предметів першої потреби. Обсяги гуманітарної допомоги міжнародних благодійних організацій, яка зіграла істотну роль у виживанні вітчизняної системи виконання покарань у період найгострішого недофінансування на початку 90-х років, на сьогодні не суттєві. На даний час міжнародні організації надають здебільшого технічну допомогу з метою належної

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

реалізації стандартів поводження з засудженими.

Матеріальна допомога може потрапляти до колоній і неофіційно – шляхом домовленостей певних осіб (як правило, раніше судимих) з окремими представниками адміністрації цих колоній. Механізм збирання такої допомоги, шляхи її розповсюдження серед засуджених сприяють зростанню злочинності, корупції й поширенню тюремної субкультури. Але ж чим гірше державне фінансування установ ДКВС, тим більша вірогідність прийняття такої допомоги ззовні [3].

Усі зазначені проблеми визнає й держава. На думку розробників Державної цільової програми реформування Державної кримінально-виконавчої служби на період до 2017 р. недостатнє фінансування цієї служби й неналежний рівень соціально-правового захисту її персоналу створюють умови для поширення корупції й хабарництва, зниження рівня забезпечення спеціальною технікою й інженерно-технічними засобами охорони, погіршення роботи системи охорони здоров'я й соціального захисту засуджених та осіб, які тримаються під вартою [13; 2008. – № 93. – Ст. 3087].

Останнім часом деякі вчені і навіть правозахисники пропонують створити приватні устано-

ви виконання покарань, що мають фінансуватися з декількох джерел, у тому числі за рахунок самих засуджених [12]. Проблема створення приватних в'язниць у світовій практиці не нова. Вони вже практикувались у США в XIX ст., але з етичних міркувань були закриті. Проте брак бюджетних коштів і зростання злочинності змусили адміністрацію США переступити через етичні бар'єри в середині 80-х років XX ст. До 1992 р. 18 приватних компаній управляли 60 виправними установами для дорослих, у яких відбували покарання 20 тис. ув'язнених [5, с. 237].

Складності з фінансуванням відчувала й тюремна система Великобританії. У 1986 р., коли з'явилися приватні в'язниці в США, її Комітет внутрішніх справ палати обшин вирішив вивчити досвід цих установ, щоб запровадити його в пенітенціарну систему Англії й Уельсу. У вересні 1993 р. уряд Великобританії заявив, що він має намір заохочувати розвиток приватного сектора у виправній системі, зокрема, планувалось укласти контракти з приватними фірмами на управління близько 10% в'язниць в Англії й Уельсі (тобто 12 установами) [11, с. 135].

При деяких позитивних моментах таких реформ (пенітенціарна система Великобританії стала дешевшою) загальний під-

сумок експерименту з приватизації в цій сфері виявився негативним. В'язниці, керовані приватними підприємствами, швидко пов'язали в хабарництві й були передані у відання держави [4, с. 21]. Щодо ситуації в США, то й там приватний тюремний бізнес скорочується. Хоча приватні в'язниці цієї країни відбирають собі ув'язнених, які перебувають у гарній фізичній формі і які визнані безпечними, все-таки ці установи обходяться державній скарбниці не дешевше звичайних, до того ж вони гірше керовані й рівень безпеки в них нижче. Тому слід погодитися з М. Платек, що сліпо переймати такий досвід навряд чи треба [14].

На підставі наведеного цілком обґрунтованим нам видається положення ч. 2 ст. 72 Мінімальних стандартних правил, де зазначається, що інтереси ув'язнених та їх професійну підготовку не варто підкоряти міркуванням одержання прибутку від тюремного виробництва. А в ст.73 цих же Правил відзначається, що керівництво промисловим і сільськогосподарським виробництвом найкраще покладати на тюремне управління, а не на приватних підрядників [10, с. 147, 148].

Організуючи трудовий процес, установа виконання покарань в жодному разі не повинна орієнтуватися на прибуток,

перетворюватися на комерційне підприємство. Необхідно відмовитись від економічної мети праці засуджених, залишивши за нею оздоровчу мету й виконання засудженими своїх зобов'язань. Кращий варіант, коли засуджені в невеликих цехах будуть виконувати замовлення держави. Для прикладу, в Україні у 2007 р. державні закупівлі становили лише 11% загальних обсягів виробництва кримінально-виконавчих установ України, а в Російській Федерації сягають понад 50%. Так, у колоніях, що знаходяться поза великими містами, ефективно розвивати мінівиробництва по переробці сільгосппродукції, виробництву будматеріалів. Такі виробництва не вимагають істотних капіталовкладень і швидко окупаються. Також у місцях позбавлення волі можна організовувати авторемонтні майстерні, майстерні з пошиття одягу, взуття, виробів зі шкіри, різні промисли – різьблення по дереву, художню обробку металу тощо.

Система фінансування ДКВС, що сполучає бюджетне фінансування, доходи від власного виробництва та інші надходження, забезпечила виживання кримінально-виконавчої системи в 90-ті роки, однак не здатна вирішувати завдання її модернізації шляхом приведення у відповідність міжнародним

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

стандартам. Фінансові схеми, які використовуються ДКВС, є вкрай непрозорими, створюють умови для злочинності, корупції й порушень прав і законних інтересів засуджених. Підприємницька діяльність підприємств ДКВС, які фактично зрослися з установами виконання покарань, часто суперечить цілям і завданням, що стоять перед ними. З огляду на це не можна погодитись і з пропозиціями посадових осіб Державного департаменту України з питань виконання покарань про необхідність розробки законодавчої бази щодо пільгового оподаткування підприємств установ виконання покарань [6]. Досвід Російської Федерації показує, що податкові пільги, які надавались як заходи державної підтримки виробничого сектора кримінально-виконавчих установ, не служать інтересам пенітенціарної системи, а використовуються для мінімізації податкових платежів конкретних бізнес-структур [2].

Не маючи можливості в умовах економічної кризи розраховувати на збільшення бюджетного фінансування ДКВС, цю проблему необхідно вирішувати шляхом оптимізації витрат. Так, варто знизити до мінімуму чисельність працівників установ виконання покарань, які виконують роботи з господарського обслуговування цих установ, і віль-

нонайманих працівників на виробництві, залучаючи до цих робіт засуджених. Треба поступово відмовитися від нерентабельного і явно застарілого виробництва колоній. До речі станом на 2007 рік загальна площа виробничих приміщень ДКВС становить 1,1 млн. кв. м., на яких розміщено 25 тис. одиниць технологічного обладнання. Значну частину приміщень та обладнання можна реалізувати або здати в оренду комерційним підприємствам, звичайно, при дотриманні всіх режимних вимог.

На думку О. Беца, фінансування кримінально-виконавчих установ може бути збільшено за рахунок скорочення витрат на утримання Центрального апарату й обласних управлінь Державного департаменту України з питань виконання покарань. Аналіз оплати праці персоналу ДКВС свідчить про певну соціальну нерівність і несправедливість: дуже низька оплата працівників установ виконання покарань порівняно з дуже високою оплатою праці керівників Центрального апарату та обласних управлінь Держдепартаменту. Приблизно в 30 разів оплата праці перших керівників більша порівняно з рядовими працівниками [1].

Значні резерви скорочення витрат на утримання кримінально-виконавчих установ можна

одержати шляхом дотримання ними тендерних процедур. Так, у результаті аналізу державних закупівель, проведених Державним департаментом України з питань виконання покарань і підпорядкованими йому виправними закладами у 2007 р., Тендерною палатою України встановлено грубі порушення вимог чинного законодавства на загальну суму 217,98 млн. грн. Слід відмітити, що Державний департамент України з питань виконання покарань і підпорядковані йому виправні заклади у величезній кількості закуповують продукти харчування. Проте, як засвідчують матеріали досліджень, майже 90 % процедур закупівель продуктів харчування проведені з лобіюванням інтересів певних комерційних структур і надання їм права розпоряджатися державними коштами в значних обсягах [7].

Зазначені заходи, зрозуміло, не зможуть кардинально вирішити проблему фінансування кримінально-виконавчих установ. Тому необхідно продовжувати тенденцію відмови від лідируючої позиції позбавлення волі в системі покарань і здійснити довгоочікувану реорганізацію діяльності кримінально-виконавчої інспекції шляхом створення служби пробації.

Позбавлення волі – найбільш витратний вид покарання,

який потрібно застосовувати тільки до осіб, які вчинили тяжкі злочини або становлять велику суспільну небезпеку. У 2007 р. до позбавлення волі на певний строк засуджено 38,2 тис. осіб або 25 % від загального числа засуджених. У першому кварталі 2008 р. питома вага засуджених до цього покарання знизилась до 23,2%. Однак ще й дотепер приблизно кожен 3-ій засуджений до позбавлення волі (у 2007 р. – 32,2% від загальної чисельності осіб, яким призначено це покарання) поніс покарання за нетяжкий злочин.

До того ж є сенс і надалі поширювати практику застосування до засуджених заохочувальних норм закону, що передбачають умовно-дострокове їх звільнення й заміну невідбутої частини покарання більш м'яким. Наприклад, у 2006 р. умовно-достроково було звільнено 30 338 осіб (59,8% від загального числа засуджених, які підпадали під вимоги ч. 3 ст. 81 КК України). Крім того, у цьому році 5 850 засуджених (14,7% від загальної їх чисельності, які підпадали під вимоги ч. 4 ст. 82 КК України) невідбуто покарання у виді позбавлення волі було замінено більш м'яким. Неприпустимою слід вважати практику необґрунтованої відмови в достроковому звільненні засуджених (особливо з урахуванням виробничих по-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

треб) з установ виконання покарань. Ось чому органи прокуратури, що здійснюють нагляд за діяльністю місць позбавлення волі, мають ретельно контролювати роботу комісій, які приймають рішення про представлення засуджених до умовно-дострокового звільнення або до заміни їм невідбутої частини покарання більш м'яким.

У цьому напрямку в останні роки досягнуто значного прогресу. За даними на 1 травня 2000 р., у 178 кримінально-виконавчих установах України утримувалось понад 228 тис. осіб. Станом на 1 січня 2008 р. у 183 установах кримінально-виконавчої системи

перебували 149 690 осіб. Однак ще й досі показник чисельності ув'язнених (осіб, які знаходяться в місцях позбавлення волі) на 100 000 населення залишається одним з найбільших у світі. Саме це, на нашу думку, найбільше заважає реформам у сфері виконання покарань.

Але завжди потрібно пам'ятати, що дешева кримінально-виконавча система згодом обходиться державі й суспільству дуже дорого. І тому після подолання кризових явищ в економіці України необхідно збільшити її фінансування, зробивши цей процес більш прозорим та ефективним.

Список літератури: 1. Беца О. Риба гниє з голови? // <http://human-rights.unian.net>
2. Богданов Л. Расходы федерального бюджета на уголовно-исполнительную систему // <http://www.strana-oz.ru>
3. Доктор В.Л. Цвета тюрем // <http://archives.maillist.ru>
4. Изменения в тюремной системе Великобритании // Борьба с преступностью за рубежом: Ежемес. информ. бюл. – 1995. – № 9. – С. 19-21.
5. Иншаков С.М. Зарубежная криминология. – М.: ИНФРА-М–НОРМА, 1997. – 383 с.
6. Концепція розвитку Державної кримінально-виконавчої служби України // <http://www.kmu.gov.ua/punish>
7. Корупція та фінансові зловживання у Департаменті // <http://www.ext.kvs.gov.ua/forum>
8. Курило М. Прокурорський нагляд за додержанням економічних прав засуджених до позбавлення волі // Право України. – 1998. – № 12. – С. 71-74.
9. Малуха Н. Бизнес в клеточку // <http://www.delovoy.com.ua>
10. Международная защита прав человека: Документы и комментарии / Под ред. М.В. Буроменского. – Харьков: Синтекс, ЛТД, 1998. – 298 с.
11. Михлин А.С., Ноянова О.Е., Яковлева Л.В. Отбывание наказания в тюрьмах Англии и Уэльса // Гос-во и право. – 1996. – № 2. – С. 133-141.
12. Ноздратюк Т. Украина: на тюрему денег нет // <http://www.cripro.com.ua>
13. Офіційний вісник України. 14. Платек М. Влияние тюрьмы на общество (польский контекст) // <http://www.strana-oz.ru>
15. Стручков Н.А. Курс исправительно-трудового права: Проблемы Особенной части. – М.: Юрид. лит, 1985. – 256 с.
16. Уголовно-исполнительное право России: Учебник / Под ред. А. И. Зубкова. – М.: НОРМА–ИНФРА, 1999. – 614 с.

Надійшла до редакції 27.02.2008 р.