

УДК 343.83(477)

**ВИЗНАЧЕННЯ СТАТУСУ ТА КОМПЕТЕНЦІЙ КЕРІВНИХ ОРГАНІВ І
СТРУКТУРНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНО-
ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ПОЗИЦІЙ КРИМІНАЛЬНО-
ВИКОНАВЧОЇ ПОЛІТИКИ**

Яцишин М. М.,

*кандидат історичних наук, доцент кафедри теорії та історії держави і
права Волинського національного університету імені Лесі Українки*

Анотація

З позицій кримінально-виконавчої політики проаналізовано і розкрито статус та компетенції керівних органів і структурних підрозділів Державної кримінально-виконавчої служби України.

Ключові слова: кримінально-виконавча політика, Державна кримінально-виконавча служба України, статус, компетенції, покарання.

Як свідчить історико-правовий аналіз, статус та компетенції сучасних органів та структурних підрозділів системи виконання покарань формувалися упродовж тривалого історичного розвитку, втілюючи в'язничні вимоги, правила, функції, пов'язані з особливостями і потребами того чи іншого політичного режиму держави. Суб'єктом такої діяльності є покарання – історично сформований захід примусу, що застосовується державою до особи, визнаної винною у вчиненні злочину, і яка має бути піддана за це фізичній ізоляції від суспільства в спеціально призначеній для цього установі – тюрмі, в'язниці, буцегарні – особливих видах кари позбавлення волі, у конкретному розумінні установи або приміщення, устаткованого з цією метою.

З розпадом Радянського Союзу новостворені урядові структури незалежних держав, у тому числі і в Україні, приступили до об'єктивного переосмислення статусу та компетенції керівних органів та структурних підрозділів системи виконання кримінальних покарань, оскільки попередні консервативні інституції цієї системи себе вичерпали.

У даній статті ставиться мета на основі аналізу документальних матеріалів (законів, підзаконних актів), наукової літератури охарактеризувати ситуацію, що склалася на даному етапі історичного розвитку правової держави у сфері формування органів та установ виконання покарань (УВП) із визначенням їх статусу і компетенції згідно сучасної кримінально-виконавчої політики.

Сучасні дослідники теоретико-прикладних проблем функціональної структури кримінально-виконавчої системи (В. Авер'янов, І. Богатир'єв, Є. Бодюл, С. Гречанюк, О. Джужа, О. Дзера, О. Колб, А. Колодій, О. Литвак, В. Меркулова, В. Опришко, Г. Радов, А. Степанюк, П. Фріс та ін.) акцентують увагу на тому, що при визначенні статусу та компетенцій основних суб'єктів виконання покарань слід враховувати як історичний досвід, так і думку сучасних вітчизняних і зарубіжних науковців щодо перспективи розвитку системи, закладати такі сучасні підходи до вирішення питань службової діяльності, як поєднання колегіальності та єдиноначальності. Це стосується конкретно і визначення шляхів побудови функціонування персоналу УВП: встановлення напрямків розвитку закладу; визначення його цілей та завдань; розробка кола повноважень і відповідальності щодо кожної цілі та завдання діяльності установи; розробка механізму мотивації кадрів; розробка варіантів оптимального поєднання централізації та децентралізації; створення альтернативних варіантів організаційної структури, їх оцінка та вибір оптимального [1, с. 12-16; 2, с. 18] і ін.

Слід зазначити, що ще на рубежі 1989-1990 років почала активно обговорюватися тема створення Республіканського департаменту з кримінально-виконавчих справ як самостійного відомства. 5 серпня 1992 р. Кабінетом Міністрів України прийнято постанову № 448 “Про поліпшення діяльності установ кримінально-виконавчої системи”. У 1994 р. постановою Кабінету Міністрів України від 26 січня 1994 р. № 31 затверджено Програму приведення умов тримання засуджених, які відбувають покарання у місцях позбавлення волі, а також осіб, що тримаються у слідчих ізоляторах і

лікувально-трудовах профілакторіях у відповідність з міжнародними стандартами [3].

У наступні роки відбулися й інші важливі події – утворення Державного департаменту України з питань виконання покарань, виведення його з підпорядкування МВС України і підпорядкування безпосередньо Кабінету Міністрів України, прийняття нових Кримінального і Кримінально-виконавчого кодексів України, які свідчать про те, що за роки незалежності України її державно-політичній владі вдалося сформувати в основному якісно нову систему виконання покарань.

Оскільки в даному підрозділі ставиться завдання розглянути статус та компетенції керівних органів і структурних підрозділів ДКВС України на предмет їх відповідності головним критеріям кримінально-виконавчої політики та відповідно закладених у неї міжнародних стандартів, зосередимо головну увагу на визначенні: а) правового становища органів і УВП; б) кола їх основних повноважень і обов'язків; в) місця і ролі у соціальній системі.

Організаційно-правові основи організації та діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України, її завдання та повноваження визначає Закон України “Про Державну кримінально-виконавчу службу України” [4, с. 254-264]. Ст. 1 Закону передбачає, що на Державну кримінально-виконавчу службу України покладається завдання щодо здійснення єдиної державної політики у сфері виконання кримінальних покарань. У ст. 2 Закону передбачено, що діяльність ДКВС України відбувається на основі дотримання прав і свобод людини та громадянина, а персонал ДКВС зобов'язаний поважати гідність людини, виявляти до неї гуманне ставлення. Тобто уже перші дві статті Закону спрямовують головну пенітенціарну службу країни на забезпечення гуманістичних засад діяльності, як це прийнято в сучасному цивілізованому суспільстві.

У ст. 16 Закону окремо сформульовані вимоги до персоналу ДКВС України і його відповідальність. Зокрема, передбачено, що персонал зобов'язаний неухильно виконувати закони України, додержуватися норм

професійної етики, гуманно ставитися до засуджених і осіб, взятих під варту, а жорстокі, нелюдські або такі, що принижують людську гідність дії, є несумісними зі службою та роботою в органах і установах виконання покарань. Особи з числа персоналу, які виявили жорстоке ставлення до засуджених і осіб, взятих під варту, або вчинили дії, що принижують їх людську гідність, притягуються до відповідальності згідно із законом.

Персонал ДКВС України складається з осіб рядового і начальницького складу, фахівців, які не мають спеціальних звань, та інших працівників, котрі працюють за трудовими договорами. Під час роботи у ДКВС політична діяльність персоналу обмежується, оскільки особи рядового і начальницького складу та працівники кримінально-виконавчої служби не можуть бути членами політичних партій. Персоналу ДКВС України, відповідно до статей 22, 23 Закону, гарантується правовий та соціальний захист.

При здійсненні своєї діяльності ДКВС України взаємодіє з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями. Для організації міжнародного співробітництва у сфері виконання кримінальних покарань ДКВС взаємодіє з відповідними органами іноземних держав і міжнародними організаціями на основі міжнародних договорів.

Організаційна структура ДКВС визначена у статті 6 Закону “Про Державну кримінально-виконавчу службу України”: “Державна кримінально-виконавча служба України відповідно до Закону здійснює правозастосовні та правоохоронні функції і складається з центрального органу виконавчої влади з питань виконання покарань зі спеціальним статусом, його територіальних органів управління, кримінально-виконавчої інспекції, установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, воєнізованих формувань, навчальних закладів, закладів охорони здоров’я, підприємств установ виконання покарань, інших підприємств, установ і організацій, створених для забезпечення виконання завдань Державної кримінально-виконавчої служби України” [4, с. 255].

Отже, Законом фактично визначено три рівні ДКВС: 1) центральний – центральний орган виконавчої влади з питань виконання покарань зі спеціальним статусом; 2) регіональний – територіальні органи управління; 3) місцевий – установи виконання покарань, слідчі ізолятори.

Центральний орган виконавчої влади з питань виконання покарань реалізує єдину державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, спрямовує, координує та контролює діяльність ДКВС, у межах своїх повноважень видає накази, організовує та контролює їх виконання. Для забезпечення виконання завдань ДКВС центральним органом утворюються територіальні органи управління, які здійснюють керівництво оперативно-службовою та фінансово-господарською діяльністю підпорядкованих їм органів і установ та виконують функції, передбачені положеннями про територіальні органи управління.

Державний департамент України з питань виконання покарань як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, що безпосередньо реалізує єдину державну політику у сфері виконання покарань, створено указом Президента України № 344 від 22 квітня 1998 р. [5, с. 265]. Його діяльність у даний час спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції України, регламентується ст. 7 Закону України “Про Державну кримінально-виконавчу службу України”, “Положенням про Державний департамент України з питань виконання покарань”, затвердженим указом Президента України № 827 від 31 липня 1998 року та деякими іншими нормативними актами.

У межах своїх повноважень Департамент організовує виконання актів законодавства, здійснює систематичний контроль за їх реалізацією, узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо удосконалення цього законодавства і в установленому порядку вносить їх на розгляд Президенту України та Кабінету Міністрів України. Наприклад, указ Президента України

“Про Положення про порядок здійснення помилування”, постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про особливості організації і несення вартової служби в дисциплінарному батальйоні (частині)” та інші.

Департамент має право:

- залучати спеціалістів центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій (за погодженням з їх керівниками) для розгляду питань, що належать до його компетенції;

- одержувати безоплатно в установленому законодавством порядку від міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органів виконавчої влади інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань;

- скликати в установленому порядку наради, конференції, симпозиуми з питань, що належать до його компетенції.

У процесі виконання покладених на нього завдань Департамент взаємодіє з іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, а також з відповідними органами іноземних держав. У межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організовує і контролює їх виконання. Нормативно-правові акти Департаменту підлягають державній реєстрації в установленому порядку.

Рішення Департаменту, прийняті в межах його компетенції, є обов’язковими для виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та громадянами. У разі потреби Департамент видає разом з іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади спільні акти. Для прикладу: наказ Державного департаменту України з питань виконання покарань, Міністерства праці та соціальної політики

України, Міністерства внутрішніх справ України “Про порядок взаємодії органів і установ виконання покарань, територіальних органів внутрішніх справ та центрів зайнятості населення щодо надання особам, які звільнені від відбування покарання, допомоги в трудовому і побутовому влаштуванні, соціальній адаптації”, наказ Міністерства освіти і науки України, Державного департаменту України з питань виконання покарань “Про затвердження Положення про умови навчання та отримання базової та повної загальної середньої освіти особами, засудженими до позбавлення волі, у загальноосвітніх навчальних закладах при установах кримінально-виконавчої системи” та інші.

Очолює Департамент голова, якого призначає на посаду Президент України за поданням Прем'єр-міністра України. Голова Департаменту є одночасно й керівником ДКВС України і несе персональну відповідальність за виконання завдань ДКВС. Для погодженого вирішення питань у межах своїх повноважень, обговорення найважливіших напрямів діяльності у Департаменті утворюється колегія у складі голови, заступників голови за посадою, а також керівників структурних підрозділів Департаменту.

Штати і штатні нормативи органів і УВП затверджені Законом України “Про загальну структуру і чисельність кримінально-виконавчої системи України” від 2 березня 2000 р. № 1526-III. Відповідно до п. 22 ст. 85 Конституції України Закон визначив і затвердив структуру кримінально-виконавчої системи України, яка включає: установи виконання покарань, слідчі ізолятори, лікувально-трудова профілакторії, кримінально-виконавчі інспекції, навчальні заклади, підприємства та організації забезпечення. Встановлено, що загальна чисельність персоналу, який забезпечує діяльність цих структурних підрозділів, визначається у розмірі 33 відсотків кількості осіб, які в них утримуються, персоналу кримінально-виконавчої інспекції – п'яти відсотків кількості осіб, які перебувають на обліку в цій інспекції (ст. 2 із змінами, внесеними згідно із Законами України від 06.02.2003 р. № 487-IV, від 20.01.2005 р. № 2377-IV) [6, с. 264]. Станом на середину 2009 року ДКВС

України складалася із центрального апарату, його 25 територіальних органів управління, 183 установ, 703 підрозділів кримінально-виконавчої інспекції, навчальних закладів [7, с. 1 – 2].

Територіальні органи управління здійснюють керівництво оперативно-службовою та фінансово-господарською діяльністю підпорядкованих їм органів і установ та виконують функції, які передбачені положеннями про територіальні органи управління, затвердженими Департаментом.

Відповідно до чинного законодавства покарання, не пов'язані з позбавленням волі, виконуються кримінально-виконавчою інспекцією ДКВС України. Внаслідок гуманізації кримінальної політики держави та змін у законодавстві поступово змінюється судова практика в бік надання переваги саме цим видам покарання. Згідно з інформацією, одержаною у прес-центрі кримінально-виконавчої інспекції, такі покарання (не пов'язані з позбавленням волі) за останні роки зросли більше як на 80 відсотків у порівнянні з 1995 роком. Станом на 1 грудня 2008 р. на обліку інспекції перебувало 137 тис. осіб, з яких майже 5 тис. неповнолітніх (для порівняння: в установах виконання покарань – 120 тис.; слідчих ізоляторах – 32 тис.) [8, с.1].

Кримінально-виконавча інспекція, штатна чисельність якої налічує 2,2 тис. працівників (майже 50% персоналу – жінки), виконує покарання у виді: позбавлення прав обіймати певні посади або займатися певними видами діяльності (7,8 тис.); виправних робіт (4,6 тис.); громадських робіт (1,7 тис.). Крім того, важливим напрямом реформування Державної кримінально-виконавчої служби є створення на базі кримінально-виконавчої інспекції служби пробації, яка існує у більшості країн Європи. Рекомендації щодо створення такої служби надано експертами Європейського Союзу у листопаді 2006 року в оціночній доповіді “Визначення пріоритетів та оцінка потреб широкомасштабного проекту реформування Кримінально-виконавчої системи України”. З цього приводу у висновках Комісара Ради Європи з прав людини Томаса Хаммерберга за результатами його офіційного візиту в Україну у грудні 2006 року також наголошувалося на необхідності більш

широкого застосування альтернативних видів покарань.

Арештні доми, відповідно до ст. 15 КВК України наділені повноваженнями з виконання покарання у виді арешту. В арештних домах тримаються повнолітні особи, а також неповнолітні, яким на момент постановлення вироку виповнилося 16 років і котрі засуджені за злочини невеликої тяжкості. Тимчасово, до створення арештних домів, особи, засуджені до арешту, відбувають покарання у слідчих ізоляторах Департаменту за місцем засудження. Останнім часом на усіх рівнях державної кримінально-виконавчої політики вживаються заходи з удосконалення діяльності слідчих ізоляторів, більш чіткого визначення їх повноважень з виконання попереднього ув'язнення. В історичному контексті свого становлення та розвитку слідчі ізолятори функціонують з 1 січня 1964 року після реорганізації тюрем. Така реорганізація була проведена з метою дотримання законності стосовно осіб, взятих під варту, і забезпечення ізоляції, режиму, виправлення осіб, засуджених до позбавлення волі у виді тюремного ув'язнення. Однак і надалі для них залишилися визначальними характерні ознаки радянської кримінально-виконавчої системи, а саме: милітаризація, автономність і закритість від суспільства.

В сучасних умовах, відповідно до статті 4 Закону України “Про попереднє ув'язнення” та Положення про слідчий ізолятор територіального органу управління Державного департаменту України з питань виконання покарань, затвердженого наказом Департаменту від 11.10.2006 № 192, слідчий ізолятор територіального органу управління Державного департаменту України з питань виконання покарань є установою для тримання обвинувачених, підсудних, підозрюваних у вчиненні злочину, за який може бути призначено покарання у виді позбавлення волі, та засуджених, вироки щодо яких не набрали законної сили і щодо яких, відповідно до Кримінально-процесуального кодексу України, обрано запобіжний захід тримання під вартою.

Виправні центри є кримінально-виконавчими установами відкритого типу, які, згідно зі ст. 16 КВК України, призначені для виконання покарання у виді обмеження волі стосовно осіб, засуджених за злочини невеликої та середньої тяжкості, а також засуджених, яким даний вид покарання призначено відповідно до статей 82, 389 КК України.

Відповідно до ч. 2 ст. 18 КВК України діють виправні колонії – установи закритого типу, що створюються для виконання покарання у виді позбавлення волі на певний строк та довічного позбавлення волі.

Згідно зі ст. 4 Закону України “Про боротьбу з тероризмом” Державний департамент України з питань виконання покарань входить до складу основних суб’єктів, які здійснюють боротьбу з тероризмом на території нашої держави. На Департамент безпосередньо покладено повноваження по здійсненню заходів щодо запобігання та припинення злочинів терористичної спрямованості на об’єктах Державної кримінально-виконавчої служби України.

Як показує аналіз чинного законодавства і нормативно-правових актів, які визначають статус і компетенції персоналу установ виконання покарань, його повноваження значно відрізняються від повноважень працівників інших сфер державних службовців. Ця відмінність склалася історично. Адже традиційно вважалось, що функціонування працівників тюрем та виправних закладів пов’язане виключно з процесом виконання покарань – особливим видом суспільних відносин, які складаються виключно в режимних установах.

Творчий характер, складність, різноспрямованість діяльності і, внаслідок цього, слабкі можливості її чіткої функціональної регламентації неодмінно вимагають належної організації функціонування персоналу установ виконання покарання, пов’язаної, у першу чергу, з: понаднормовим навантаженням персоналу, зумовленим загальним зростанням рівня злочинності, переповненням установ виконання покарання, змінами кримінального законодавства, відміною смертної кари, зростанням рівня

злочинності, скороченням кількості працівників; недостатнім впровадженням науково-обґрунтованих засад організації персоналу установ виконання покарання та пов'язаними з цим недоліками в організаційній структурі виправних закладів; кризою та трансформаційними змінами у сфері економіки в Україні, які зумовили неналежні матеріально-технічне забезпечення та гарантії ефективної діяльності кримінально-виконавчої системи України.

Підводячи підсумки з проблем, викладених у даному підрозділі, слід зазначити, що нині діюча законодавча база України не в змозі належним чином забезпечити ефективне функціонування УВП по попередженню скоєння повторних злочинів засудженими. Подальше накопичення підзаконних нормативних актів у вказаній галузі не тільки не здатне охороняти складні специфічні суспільні відносини, але й обумовлює погіршення кримінальної обстановки та ріст злочинності серед засуджених до позбавлення волі.

У цьому зв'язку вважаємо за доцільне, з метою вдосконалення державного управління у сфері виконання покарань, а також приведення його у відповідність до міжнародних норм і стандартів, підтримати громадську ініціативу щодо створення на базі Державного департаменту України з питань виконання покарань Адміністрації Державної кримінально-виконавчої служби України, яка стане правонаступницею Департаменту і має забезпечити в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах визначені законодавством порядок і умови тримання засуджених та осіб, узятих під варту, запровадити на основі вирішення цього завдання європейські стандарти у цій сфері й дотримання рекомендацій Європейського комітету щодо здійснення в Україні повного переходу до побудови цивільної, а не правоохоронної служби, якою є нині ця служба в Україні.

The summary

From positions of criminally executive policy status and jurisdictions of leading organs and structural subdivisions of the State criminally executive service of Ukraine is analysed and exposed.

Key words: criminally executive policy, State criminally executive service of Ukraine, status, jurisdictions, punishments.

Список використаних джерел:

1. Радов Г. О. Першочергові проблеми пенітенціарної політики України на сучасному етапі // Проблеми пенітенціарної теорії і практики. – К.: КІВС, 1996. - №1. – С. 12-16.
2. Степанюк А. Х. Актуальні проблеми виконання покарань (сутність та принципи кримінально-виконавчої діяльності: теоретико-правове дослідження): дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.08 / Національна юридична академія імені Ярослава Мудрого. Рукопис. – Х., 2002. – 393 с.
3. Програма приведення умов тримання засуджених, які відбувають покарання у місцях позбавлення волі, а також осіб, що тримаються у слідчих ізоляторах і лікувально-трудовах профілакторіях, у відповідність з міжнародними стандартами: постанова Кабінету Міністрів України від 26 січня 1994 р. № 31 // Урядовий кур'єр. – 1994. – № 122. – 14 лют.
4. Про Державну кримінально-виконавчу службу України: Закон України від 23 червня 2005 р. № 2713-IV // Збірник нормативних актів з кримінально-виконавчого права України / укладачі В. М. Трубников, Ю. В. Шинкарьов. – Х.: Харків юридичний, 2008. – С. 254-264.
5. Про утворення Державного департаменту України з питань виконання покарань: указ Президента України від 22 квітня 1998 р. № 344/98 // Збірник нормативних актів з кримінально-виконавчого права України / Укладачі В. М. Трубников, Ю. В. Шинкарьов. – Х.: Харків юридичний, 2008. – С. 265.
6. Про загальну структуру і чисельність кримінально-виконавчої системи України: Закон України від 2 березня 2000 р. № 1526-III // Збірник нормативних актів з кримінально-виконавчого права України / Укладачі В. М. Трубников, Ю. В. Шинкарьов. – Х.: Харків юридичний, 2008. – С. 264.
7. Управління системою виконання покарань // Інформаційний портал Харківської правозахисної групи <http://www.khpg.org/index.php?id=1217069156&version=print>
8. Діяльність кримінально-виконавчої інспекції // Офіційний веб-сайт Департаменту <http://www.kvs.gov.ua/punish/control/uk/publish/article:jsessionid>.

Рекомендовано до друку кафедрою теорії та історії держави і права Волинського національного університету імені Лесі Українки (протокол № 6 від 8 грудня 2009 р.).

28.12.2009р.