

УДК 342.9

Костянтин Муравйов,

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

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ Й УСТАНОВАМИ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених і норм чинного законодавства України визначено можливі шляхи вдосконалення системи управління органами й установами виконання покарань. Наголошено, що сьогодні органи й установи виконання покарань перебувають у стані значного реформування, що відбивається на системі управління ними. Надано авторське бачення щодо тлумачення поняття «система управління органами й установами виконання покарань».

Ключові слова: вдосконалення, система управління, органи й установи, виконання покарань, нормативно-правовий акт.

Постановка проблеми. Ефективність реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань пов'язана з тим, наскільки ефективно та злагоджено здійснюється управління безпосередніми виконавцями такої політики – органами й установами виконання покарань. Саме в діяльності вищенаведених суб'єктів знаходять своє практичне відображення напрями державної політики у сфері виконання кримінальних покарань. Управління органами й установами виконання покарань є складною й багатоаспектною діяльністю, що містить велику кількість різноманітних елементів (суб'єкта й об'єкта управління; заходи, за допомогою яких таке управління здійснюється тощо), і тому може розглядатися як системне явище, що має структурне наповнення. На сьогодні органи й установи виконання покарань перебувають у стані значного реформування, що відбивається й на системі управління ними. А тому актуальним є дослідження основних аспектів вдосконалення вищенаведеної системи, що, без сумніву, позитивним чином вплине як на покращення діяльності органів й установ виконання покарань, так і на ефективність адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань.

Стан дослідження. Розгляду окремих проблемних питань щодо управління органами й установами виконання покарань присвячували увагу у своїх наукових працях такі вчені, як І.Г. Богатирьов, О.В. Галай,

С.К. Гречанюк, О.Ю. Дрозд, С.В. Зливко, І.В. Іваньков, О.Б. Пташинський, М.М. Реб-кало, А.Х. Степанюк, В.М. Трубников, Д.В. Ягунов та інші. Однак в умовах реформування пенітенціарної служби в Україні особливого значення набуває удосконалення системи управління органами й установами виконання покарань.

Метою статті є визначити шляхи удосконалення системи управління органами й установами виконання покарань.

Виклад основного матеріалу. На основі аналізу норм чинного законодавства України, можемо зазначити, що першим напрямом удосконалення системи управління органами й установами виконання покарань слід вважати вдосконалення правового статусу суб'єктів таких правовідносин. Тут мова йде про те, що сьогодні триває реформа як органів та установ виконання покарань, так і державної політики у сфері виконання кримінальних покарань загалом.

У межах реформи органів й установ виконання кримінальних покарань було ліквідовано Державну пенітенціарну службу України (далі – ДПТС України). Зокрема, Кабінетом Міністрів України було видано постанову «Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції» від 18 травня 2016 року № 343, відповідно до положень якої ДПТС України ліквідується, а її завдання та функції покладаються на Міністерство юсти-

ції України. При цьому до сфери управління Міністерства юстиції України було віднесено й цілісні майнові комплекси державних підприємств, установ та організацій [1]. Потім Кабінетом Міністрів України було прийнято розпорядження «Питання Міністерства юстиції» від 22 вересня 2016 року № 697-р, яким було припинено діяльність Державної пенітенціарної служби України [2]. На нашу думку, ліквідація ДПтС України є вкрай поспішним кроком із декількох причин.

По-перше, перенесення повноважень одного органу на інший не вирішує проблем, які існують у системі управління органами й установами виконання покарань. Як впливає з аналізу Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України, що затверджена указом Президента України від 8 листопада 2012 року № 631/2012, чинна система виконання кримінальних покарань і попереднього ув'язнення, побудована ще за радянських часів, не відповідає сучасному рівню соціально-економічного розвитку суспільства та принципам гуманізму та поваги до прав і свобод людини в процесі виконання покарань [3]. Саме на моральній застарілості, невідповідності сучасним міжнародним стандартам національної системи виконання покарань, у тому числі й системи управління органами й установами виконання кримінальних покарань, наголошують прихильники вищенаведеної реформи. Зазначимо, що ми повністю підтримуємо позицію щодо невідповідності чинної нині системи управління органами й установами виконання кримінальних покарань вищенаведеним показникам. Однак виникає цілком логічне питання: яким чином ці показники й уся система виконання кримінальних покарань буде приведена у відповідність до міжнародних стандартів шляхом ліквідації ДПтС України?

По-друге, слід відзначити, що ДПтС України, по суті, є третім органом, який було ліквідовано з передачею повноважень до сфери Міністерства юстиції України в межах реформування цього відомства. Тут мова йде про те, що постановою Кабінету Міністрів України «Питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції» від 21 січня 2015 року № 17 було ліквідовано Державну реєстраційну службу та Державну виконавчу службу, а функції з реалізації державної політики у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), з питань державної реєстрації актів цивільного стану, речових прав на нерухоме майно та їх об'яжень, юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців, договорів ко-

мерційної концесії (субконцесії), з питань реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, статутів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, якщо їх реєстрація передбачена законами, статуту територіальної громади м. Києва, державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності було покладено на Міністерство юстиції України [4]. Остаточні зазначені органи було ліквідовано внаслідок ухвалення постанови Кабінету Міністрів України «Питання Міністерства юстиції» від 31 березня 2015 року № 150 [5].

Отже, аналіз вищенаведених даних свідчить про те, що сьогодні Міністерство юстиції України наділено дуже широким колом повноважень у сфері здійснення виконавчої влади, які в тому числі пов'язані зі здійсненням управління органами й установами виконання покарань, а також реалізацією державної політики у сфері виконання кримінальних покарань загалом.

На нашу думку, ситуація, що склалася, має багато негативних аспектів, серед яких можуть бути названі принаймні декілька основних. По-перше, Міністерство юстиції України буде на власний розсуд розпоряджатися бюджетними коштами, спрямованими на утримання наведених вище ліквідованих органів, у тому числі й органів та установ виконання кримінальних покарань. Такий стан справ може спричинити як великі корупційні ризики, так й неефективність розподілу та використання фондів коштів. По-друге, ліквідацію ДПтС України ми вважаємо поспішним кроком, оскільки сьогодні не можна говорити про якісь значні успіхи або ж успіхи взагалі в контексті ліквідації Державної виконавчої служби країни та Державної реєстраційної служби. Вважаємо, що, перш ніж ліквідувати ДПтС України, необхідно було повноцінно налагодити роботу Міністерства юстиції України у сферах, що перейшли до нього внаслідок ліквідації Державної виконавчої служби України та Державної реєстраційної служби України. При цьому необхідно не просто налагодити таку роботу, а й вийти на новий рівень функціонування цього відомства, коли можна говорити про якісь позитивні здобутки, про підвищення ефективності такої роботи. І лише після здійснення зазначених кроків (так би мовити, про вже пройденому шляху), маючи позитивний досвід, можна вирішувати питання про ліквідацію чергового органу. Окремо слід підкреслити, що відповідні кроки повинні відбуватися з активним залученням громадськості (громадських обговорень),

у тому числі фахівців у цій галузі. Таким чином, вважаємо, що ліквідація ДПтС України було поспішним кроком, не відповідає ідеям реформування державної політики у сфері виконання кримінальних покарань і загалом негативним чином впливає на ефективність системи управління органами й установами виконання кримінальних покарань.

Говорячи про правовий статус окремих суб'єктів системи управління органами й установами виконання покарань, не можна оминати увагою те, що, окрім власне ліквідації ДПтС України, було ліквідовано територіальні управління цього органу. Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про ліквідацію територіальних органів управління Державної пенітенціарної служби та утворення територіальних органів Міністерства юстиції» від 18 травня 2016 року № 348 було ліквідовано 2 відділи та 24 управління ДПтС України зі створенням замість них 6 міжрегіональних управлінь із питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції України: Південне міжрегіональне управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції; Південно-Східне міжрегіональне управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції; Північно-Східне міжрегіональне управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції; Центральне міжрегіональне управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції; Центрально-Західне міжрегіональне управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції [6].

Таке реформування суб'єктів системи управління органів та установ виконання покарань насамперед пов'язане із запровадженням нових підходів щодо їх кадрового забезпечення. Так, на ефективність виконання завдань системи управління органами й установами виконання покарань вкрай негативно впливає плінність кадрів, пов'язана з низькою заробітною платою персоналу органів установ виконання покарань, слідчих ізоляторів і підприємств установ виконання покарань, низьким рівнем соціальної захищеності персоналу та пенсіонерів Державної кримінально-виконавчої служби України та членів їхніх сімей, що робить професію непрестижною та створює умови для виникнення корупційних ризиків, а також недостатня чисельність персоналу зі спеціальною освітою та нерозвиненість системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу установ виконання покарань і

слідчих ізоляторів [3]. Вирішення цієї проблеми планується шляхом перегляду чисельності управлінського персоналу в окремих органах виконання покарань у бік їх зменшення, але залишення незмінної чисельності персоналу установ виконання покарань. При цьому заробітна плата персоналу органів та установ виконання покарань повинна зрости на 45–50%.

Відзначимо, що поряд із правовим статусом окремих суб'єктів правовідносин, що виникають у межах системи управління органами й установами виконання кримінальних покарань, окремої уваги заслуговують нормативно-правові акти, які такий статус визначають. Тут мова фактично йде про правові засади діяльності вищенаведених суб'єктів. Звернемо увагу на окремі аспекти вдосконалення правових засад функціонування системи управління органами й установами виконання покарань. Насамперед мова йде про те, що сьогодні фактично відсутній нормативно-правовий акт, положення якого визначали б конкретні напрями вдосконалення системи управління органами й установами виконання покарань, а також конкретні заходи, спрямовані на реалізацію таких напрямків. Звичайно, деякою мірою вищенаведені напрями згадуються в зазначеній нами раніше Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України, що затверджена указом Президента України від 8 листопада 2012 року № 631/2012 [3]. Саме тест вищенаведеної Концепції міститься на офіційному сайті Пенітенціарної служби (при Міністерстві юстиції) [7]. При цьому слід відзначити, що положення цієї Концепції сьогодні вже є застарілими в частині суб'єктів правовідносин у системі управління органами й установами виконання кримінальних покарань. Зокрема, в цьому нормативно-правовому акті мова про ліквідацію Державної пенітенціарної служби взагалі не йде й цей центральний орган виконавчої влади розглядається як повноцінно функціонуючий. А тому вважаємо за необхідне терміново оновити вищенаведену концепцію в частині зміни її положень щодо системи управління органами й установами виконання кримінальних покарань.

Окремою проблемою, пов'язаною із визначенням правових засад функціонування системи управління органами й установами виконання кримінальних покарань, що негативним чином впливає на неї, зокрема на її реформування, слід вважати скасування нормативних актів, що регламентували відповідний правовий аспект із неухваленням нового нормативно-правового акта. У такій ситуації відповідна сфера суспільних правовідносин

взагалі залишається без відповідного нормативно-правового забезпечення.

Наведемо яскравий приклад. Так, з метою реформування Державної кримінально-виконавчої служби, вдосконалення її діяльності щодо дотримання прав і свобод людини в процесі виконання кримінальних покарань, приведення умов тримання засуджених та осіб, узятих під варту, у відповідність до європейських стандартів, створення умов для виправлення та ресоціалізації засуджених, здобуття ними освіти і набуття професії було ухвалено Державну цільову програму реформування Державної кримінально-виконавчої служби на 2013–2017 роки, яка була затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2013 року № 345. Цим нормативно-правовим актом передбачалося впровадження програмного підходу до формування політики у сфері виконання кримінальних покарань на середньострокову перспективу, що повинно було допомогти:

- залучити до реформування Державної кримінально-виконавчої служби додаткові не заборонені законом джерела фінансування;
- підвищити ефективність управління у сфері виконання кримінальних покарань;
- забезпечити в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах порядок і умови тримання засуджених та осіб, узятих під варту, відповідно до міжнародних і національних правових норм;
- забезпечити розвиток матеріально-технічної та виробничої бази, оновлення інженерної інфраструктури установ виконання покарань і слідчих ізоляторів;
- удосконалити практику виконання кримінальних покарань, не пов'язаних із позбавленням волі;
- удосконалити систему підготовки персоналу Державної кримінально-виконавчої служби та підвищити рівень його соціального захисту, забезпечити наукове та науково-методичне супроводження діяльності установ виконання покарань і слідчих ізоляторів [8].

Разом із тим внаслідок ухвалення постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проектів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» від 5 березня 2014 року № 71 [9] вищенаведений акт було визнано таким, що втратив чинність. При цьому окремо наголосимо на тому, що вислів «оптимізація державних цільових програм», що міститься в назві зазначеної постанови Кабінету Міністрів України, не слід сприймати буквально, оскільки тут мова йде лише про скасування відповідних програм без якихось

пропозицій, що повинні прийти їм на зміну. Також слід зазначити, що діяльність новостворених міжрегіональних управлінь, мова про які йшла вище, фактично регламентується лише постановою про їх створення. У будь-якому разі офіційно опубліковані нормативно-правові акти, які б визначали правові засади діяльності вищенаведених міжрегіональних управлінь, на сьогодні відсутні. Отже, окремим напрямом вдосконалення системи управління органами й установами виконання кримінальних покарань слід вважати визначення конкретних правових засад функціонування даної системи, насамперед у частині її реформування із зазначенням чітких напрямів і засобів реалізації такої діяльності.

Україні велике значення для підвищення ефективності системи управління органами й установами виконання кримінальних покарань мають окремі напрями забезпечення її функціонування. Так, вище ми згадували про кадрове забезпечення органів та установ виконання покарань. Окрім цього, гостро стоїть питання щодо покращення матеріально-технічного та фінансового забезпечення органів та установ виконання покарань, що, зокрема, пов'язано як із недостатнім фінансуванням цієї галузі, так і з критичним станом підприємств цієї системи.

Висновки

Таким чином, аналіз вищенаведених позицій надав змогу дійти таких висновків. Під системою управління органами й установами виконання покарань слід розуміти сукупність закріплених на нормативно-правовому рівні ієрархічно розташованих суб'єктів та об'єктів управління, між якими в межах їхньої взаємодії виникають субординаційні та координаційні відносини, дія яких спрямована на забезпечення функціонування органів та установ виконання покарань за окремими напрямами. На сьогодні система управління органами й установами виконання покарань перебуває в стані реформування, що викликає необхідність визначення окремих напрямів її вдосконалення. Серед таких напрямів ми назвали: визначення чіткої ієрархії суб'єктів системи управління органами й установами виконання покарань на нормативно-правовому рівні; вдосконалення й конкретизацію правового статусу суб'єктів правовідносин, що виникають у межах системи управління органами й установами виконання покарань; оновлення чинних і ухвалення нових нормативно-правових актів, що встановлюють правові засади функціонування системи управління органами й установами виконання покарань, насамперед у части-

ні її реформування; нормативне закріплення засад діяльності міжрегіональних управлінь; вдосконалення кадрового, матеріально-технічного та фінансового забезпечення органів та установ виконання покарань.

Список використаних джерел:

1. Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2016 р. № 343 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 42. – Ст. 1578.

2. Питання Міністерства юстиції : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 697-р // Урядовий кур'єр. – 2016. – № 184.

3. Про Концепцію державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України : Указ Президента України від 8 листопада 2012 р. № 631/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 87. – Ст. 3531.

4. Питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 січня 2015 р. № 17 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 6. – Ст. 127.

5. Питання Міністерства юстиції : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 березня 2016 р. № 150 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 28. – Ст. 792.

6. Про ліквідацію територіальних органів управління Державної пенітенціарної служби та утворення територіальних органів Міністерства юстиції : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2016 р. № 348 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 44. – Ст. 1620.

7. Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України / Державна пенітенціарна служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/category/656435>.

8. Про затвердження Державної цільової програми реформування Державної кримінально-виконавчої служби на 2013-2017 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2013 р. № 345 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 38. – Ст. 1341.

9. 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 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 24. – Ст. 737.

В статье на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины определены возможные пути совершенствования системы управления органами и учреждениями исполнения наказаний. Отмечено, что сегодня органы и учреждения исполнения наказаний находятся в состоянии значительного реформирования, что отражается и на системе управления ими. Предоставлено авторское видение толкования понятия «система управления органами и учреждениями исполнения наказаний».

Ключевые слова: совершенствование, система управления, органы и учреждения, исполнение наказаний, нормативно-правовой акт.

The article, based on an analysis of scientific views of scholars and current legislation of Ukraine, identified possible ways to improve the system of enforcement and penal institutions. It was emphasized today the authorities and penal institutions in a state of significant reform, which in turn is reflected also in the system of management. Courtesy of the author's vision on the interpretation of the concept of «system of enforcement and penal institutions».

Key words: improving management system, agencies and institutions, penal legal act.

