

ВСТУП

Актуальність дослідження. Центральні органи виконавчої влади України реалізують державну політику в певних сферах суспільного життя на середньому виконавчому рівні. У своїй діяльності вони узагальнюють практику застосування законодавства з питань, що належать до їх компетенції, розробляють пропозиції щодо його вдосконалення та в установленому порядку вносять їх на розгляд до Кабінету Міністрів України. У межах своїх повноважень організовують виконання актів законодавства, та здійснюють систематичний контроль за їх реалізацією.

Одним із об'єктів їх управлінського впливу є сфера виконання кримінальних покарань, яка в новітній період історії України переживає істотних змін. Останні детерміновані необхідністю кардинальної перебудови механізмів реалізації кримінальних покарань та потребою внесення сутнісних змін до структури суб'єктів кримінально-виконавчої діяльності. Слід зазначити, що реформаційний процес обумовлений і потребою впровадження у систему виконання кримінальних покарань сучасних міжнародних пенітенціарних стандартів. Чинна кримінально-виконавча практика підтверджує підвищення ролі органів виконавчої влади центрального рівня в реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та нормалізації процесів кримінально-виконавчого характеру. Якраз останнє й наштовхнуло автора цієї роботи на проведення теоретико-правового аналізу діяльності центральних органів виконавчої влади у сфері виконання покарань.

Аналіз публікацій за темою дослідження. Теоретичною базою роботи послужили наукові дослідження вчених науки адміністративного, кримінально-виконавчого права та державного управління, а саме: Вербенського М. Г., Богатирьова І. Г., Бишенського Ю. В., Дрьоміна В. М., Зеленського В. С., Мілюкова С. Ф., Павленка В. Г., Ребкала М.М., Старнова О. В., Сташка В. В., Тютюгіна В. І., Цветиновича О. Л., Черкасова С. В., Шияна Д. С. та інших. Магістерська робота базується також на законодавчих та підзаконних актах, які

стосуються кримінально-виконавчої діяльності та особливостей їх застосування. Автором було проаналізовано значних масив емпіричної практики міністерств та їх структурних підрозділів в питаннях забезпечення діяльності органів та установ виконання покарань. Водночас, на думку автора в сучасних умовах стає актуальним комплексне дослідження особливостей державного управлінського впливу з боку органів виконавчої влади центрального рівня, що й зумовило вибір теми та предмета даного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами (кафедральними темами). Обраний напрям дослідження узгоджується із Концепцією Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (Закон України від 21 листопада 2002 року № 228-IV), Концепцією державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України (указ Президента України від 08 листопада 2012 року № 631/2012), Концепції реформування (розвитку) пенітенціарної системи України (розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2017 року № 654-р) та зі Стратегією розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016 - 2020 роки, затвердженою Постановою Загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 року. Дослідження виконано на кафедрі теорії та історії держави і права, конституційного права Академії Державної пенітенціарної служби. Тема дипломної роботи відповідає темі наукових досліджень кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права Академії Державної пенітенціарної служби на 2017–2021 роки «Кримінально-виконавча система України та її роль в розбудові правової та соціальної держави» (державний реєстраційний номер № 0117u007209).

Мета і завдання дослідження. Полягає в тому, щоб на основі комплексного теоретико-правового аналізу стану державно-управлінської діяльності органів виконавчої влади центрального рівня на новітньому етапі історії України визначити рівень її відповідності реаліям сьогодення, з'ясувати

та проаналізувати проблемні аспекти згаданого процесу й на основі досягнутих результатів запропонувати та обґрунтувати шляхи їх вирішення.

Для досягнення зазначеної мети необхідно вирішення наступних завдань:

- розкрити сутнісні аспекти діяльності органів та установ виконання покарань в період входження до Міністерства внутрішніх справ України;
- проаналізувати стан та з'ясувати особливості кримінально-виконавчої діяльності Державного департаменту України з питань виконання покарань як органу державної виконавчої влади зі спеціальним статусом, що здійснював управління сферою виконання кримінальних покарань;
- охарактеризувати стан управлінської діяльності сферою виконання покарань в період її підпорядкування Міністерству юстиції України, деталізувати особливості реформування органів та установ виконання покарань на цьому етапі її функціонування;
- простежити механізм реалізації управлінської діяльності Міністерства юстиції України у сфері виконання покарань, з'ясувати його особливості та шляхи удосконалення;
- розглянути управлінський вплив на сферу виконання покарань органів державної виконавчої влади силового блоку, викласти їх повноваження, функції та охарактеризувати риси об'єкту їхньої дії;
- проілюструвати сутнісні аспекти організаційно-правового на діяльність органів та установ виконання покарань з боку органів виконавчої влади центрального рівня;
- провести аналіз проблем та шляхів удосконалення державного управління у сфері виконання покарань на рівні центральної виконавчої влади та провести прогноз розвитку пенітенціарної системи на найближчу перспективу.
-

Об'єкт дослідження є система органів державної виконавчої влади центрального рівня, які мають прямий або опосередкований вплив на сферу

виконання покарань та їх роль у нормалізації процесів виконання та відбування кримінального покарання.

Предмет дослідження є державно-управлінські зв'язки, які виникають між органами та установами виконання покарань та центральними органами виконавчої влади та їх повноваження і функції у зазначеній сфері.

Методи дослідження Методологічну основу магістерської роботи склали наукові підходи та категорії пізнання, вироблені в філософії, соціології, соціальної психології, історії та теорії права, кримінально-виконавчому, цивільному праві, кримінології.

Основними методами дослідження стали: діалектичний метод, який було застосовано при викладі навчального матеріалу викладеного у всіх підрозділах плану; системний метод використаний при з'ясуванні ролі органів центральної виконавчої влади у механізмі державного управління сферою виконання покарань; історичний метод знайшов своє використання при розгляді історичних аспектів становлення органів та установ виконання покарань в новітній період історії України; логіко-юридичний та порівняльно-правовий методи застосувалися при розгляді актів законодавчого та підзаконного характеру, які було використано при написанні роботи; статистичний метод мав місце при викладанні у тесту цифрового матеріалу.

Наукова новизна отриманих результатів. Слід зазначити, що в останні роки науковій розробці механізмів державно-управлінського впливу на сферу виконання покарань з боку центральної виконавчої влади приділялася недостатня увага. Упродовж цього в роботі було проведено комплексний науково-правовий аналіз питань, передбачених планом роботи. Внаслідок такої роботи була дана характеристика сучасного стану державного управлінського впливу на кримінально-виконавчі процеси в контексті останніх нормативних актів, які було прийнято з метою удосконалення пенітенціарної системи.

Практичне значення отриманих результатів. Розроблений у роботі матеріал може бути використаний щодо вдосконалення механізму організаційно-правового впливу на кримінально-виконавчу практику з боку

центральных органів виконавчої влади, а також при підготовці навчально-методичних та дидактичних матеріалів для навчальних дисциплін адміністративного та кримінально-виконавчого спрямування та менеджменту у пенітенціарній системі у вищих юридичних навчальних закладах.

Апробація матеріалів дипломної роботи магістра.

Структура та обсяг дипломної роботи магістра. Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить **97** сторінок, список використаних джерел містить **55** найменувань.

РОЗДІЛ 1.

СТАНОВЛЕННЯ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ СИСТЕМИ В НОВІТНІЙ ПЕРІОД ІСТОРІЇ УКРАЇНИ.

1.1. Кримінально-виконавча система в період входження до складу Міністерства внутрішніх справ України.

З роками незалежності нашої країни разом з процесами демократизації та гуманізації в суспільстві дуже важливі перетворення відбулися також в установах виконання покарань. Було перетворено доктрину виконання покарань, яка працювала під впливом централізму, адміністративно-командного механізму управління та не в повною мірою забезпечувала виконання покладених завдань з виконання покарань. Отже Використовуючи надані Радою Європи великі можливості для ознайомлення з європейськими системами виконання покарань, з урахуванням їх досвіду, були розроблені основоположні концепції напрямків реформування та удосконалення кримінально виконавчої системи і Міністерства внутрішніх справ України.

Аналіз наукових праць учених у галузі виправно-трудового права дає підстави стверджувати, що в радянський період кримінально-виконавча (виправно-трудова) політика формувалася й реалізовувалася в дусі панівної на той час ідеології. Зокрема, на думку Цветиновича А.Л., це виявлялося в таких рисах:

- послідовній криміналізації все більшої кількості діянь, зниженні віку кримінальної відповідальності, скасуванні умовно-дострокового звільнення, посиленні норм про застосування покарань;
- на практиці застосування кримінального законодавства, зменшення кількості випадків застосування смертної кари, до тривалого позбавлення волі, тенденційному тлумаченні законів у розріз з їх дійсним значенням;
- судоустрої та кримінальному судочинстві, введенні надзвичайних судів і позасудових органів, надзвичайних процедур судоустрою;

- перетворенні виправних установ у місця сваволі й нещадної експлуатації праці засуджених;
- застосуванні не передбачених законодавством адміністративних висилок, заслань і депортацій.
- примусове позбавлення громадянства та виселення за межі країни [1]

У своєму дослідженні Пузирьов М.С., зазначивши, що старі авторитарні методи організації виконання покарань, котрі базувалися на підтриманні жорсткого режиму відбування покарання, усе менше сприяли утвердженню законності та правопорядку в органах і установах виконання покарань. Стало очевидним, що наростання негативних тенденцій в установах виконання покарань має інші, більш глибокі корені. На його думку в основу реформування кримінально-виконавчої системи було покладено Декларацію про державний суверенітет України, Мінімальні стандартні правила поводження з ув'язненими, Загальну Декларацію прав людини інші міжнародні документи та угоди. Відтоді, як пише поіменний вчений реформа кримінально-виконавчої системи України, яка планомірно здійснювалася була передусім зорієнтована на виконання покарань з урахуванням міжнародного досвіду й актів, що стосуються прав людини, принципів гуманізму, демократизму, справедливості, диференціації та індивідуалізації виконання покарань.

Бараш Є.Ю. вважає, що об'єктивні передумови реформування органів та установ виконання покарань у 90-ті роки надало можливість соціально переорієнтувати їх діяльність на якісно нову роботу з урахуванням міжнародного досвіду, диференціації та індивідуалізації виконання покарань. [2]. Група молодих вчених під керівництвом Радова Г.О. свого часу розробляла проект закону «Про пенітенціарну систему України» де передбачалося унормувати низку дуже цікавих пропозицій стосовно оновлення кримінально-виконавчої системи, лейтмотивом цього акту було переведення системи на виправлення та ресоціалізацію засуджених, а також вперше було сформулювало визначення пенітенціарної системи України, як цілісне, функціонально-інтегральне утворення повноважних суб'єктів державного

управління, місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства та їх узгоджених дій по забезпеченню реасоціалізації засуджених [3].

Постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 1991р. № 88 Концепцію “Основні напрямки реформи кримінально-виконавчої системи в Україні”. Реформа була спрямована на соціальну переорієнтацію виконання кримінальних покарань з урахуванням міжнародних актів про права людини, принципів законності, гуманізму, демократизму, справедливості а також диференціації та індивідуалізації виховного процесу на засуджених. В основу реформування закладено Декларацію про державний суверенітет України, та прийняті ООН Мінімальні стандартні правила поведження з засудженими. З метою покращення ефективності діяльності органів, що виконують кримінальні покарання, а також з урахуванням специфіки виконуваної ними роботи, передбачалося виділення системи виконання покарань у самостійний відокремлений підрозділ.[4] Реформа включала в себе реалізацію наступних завдань: створити систему інформаційного забезпечення діяльності органів, що виконують покарання; організувати наукове забезпечення кримінально-виховної системи шляхом проведення фундаментальних і прикладних досліджень, вивчення та впровадження зарубіжного пенітенціарного досвіду; активізація міжнародного співробітництва з пенітенціарних проблем; сприяти створенню громадських формувань (асоціації, благодійні фонди, патронати та опікунські ради тощо) для подання реальної допомоги виправно-трудовам у вихованні засуджених і постпенітенціарної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі; задля диференціації та індивідуалізації порядку й умов виконання кримінальних покарань передбачалося створити установи відкритого, напівзакритого та закритого типу; створити при установах виконання порань комісії для розподілу засуджених по виправних установах з урахуванням характеру і тяжкості вчиненого злочину, особи правопорушника; запроваджено надання засудженим платних побутових, медичних, оздоровчих та інших послуг; докорінно перебудувати систему медико-санітарного обслуговування засуджених, забезпечити активну профілактику і лікування

соціально-небезпечних захворювань, у першу чергу туберкульозу, СНІДу, психічних розладів, наркоманії та алкоголізму; створити в місцях позбавлення волі психолого-педагогічну службу, розробити і запровадити методіку психологічної, психіатричної, соціальної діагностики особистості засудженого; переглянути організаційно-правові основи самоврядування засуджених; гарантувати засудженим право на одержання середньої освіти та передбачити можливість одержання за їх бажанням і вищої освіти через систему заочного навчання; організувати роботу на підприємствах виправно-трудових установ з урахуванням переходу до умов ринкової економіки; визначити в законодавчому порядку правовий статус персоналу установ, що виконують кримінальне покарання на перспективу потребу в кадрах системи за основними посадовими категоріями; на основі глибокого вивчення функцій працівників виправно-трудових установ і слідчих ізоляторів розробити посадові моделі і кваліфікаційні вимоги до цих працівників; організовано на базі Київського філіалу Всесоюзного інституту підвищення кваліфікації керівних працівників виправно-трудових установ Міністерства внутрішніх справ СРСР Український юридичний інститут Міністерства внутрішніх справ УРСР для підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів для виправної системи, у тому числі юристів, психологів і педагогів у галузі кримінально-виконавчої діяльності; комплектування кадрів виправних і виховних установ здійснювати за рахунок осіб, які пройшли спеціальну підготовку; розгорнути цільову підготовку психологів для виправно-трудових установ. [5]

В якості правового забезпечення сфери виконання покарань згаданою реформою передбачалось розробити проект Кримінально-виконавчого кодексу з урахуванням міжнародних актів, які визначають норми утримання і поведіння із засудженими та заарештованими, Закону про попереднє взяття під варту. З метою закріплення правової регламентації порядку відбування покарання замість Правил внутрішнього розпорядку виправно-трудових установ передбачалося ввести Статут виконання покарання в колоніях і тюрмах України, який повинен був встановити повноваження адміністрації установи,

правила поведінки засуджених і форми відповідальності за їх порушення. Робилася спроба законодавчо визначити систему гарантій захищеності персоналу виправно-трудоустанов, а також Положення про виховно-трудоустанову, виховно-трудоу центр для утримання осіб, які скоїли злочин, будучи неповнолітніми, а також колонію, тюрму, слідчий ізолятор [6]

У цьому напрямку здійснювалися численні ініціативи керівництва Головного управління виконання покарань Міністерства внутрішніх справ України, до складу якого належала система виконання покарань, його територіальних органів управління, багатьох начальників установ виконання покарань, науковців тощо. Але адміністративно-управлінські рішення того часу спиралися не на об'єктивні умови й наукові розробки, а частіше на політичні замовлення. Тому проблеми розбудови пенітенціарної системи України залишилися поза шляхом становлення незалежної, демократичної, суверенної, соціальної, правової держави. Упродовж цього протягом 1991-1998 рр. було проведено низку організаційно-правових заходів різного спрямування. Так утворено Головне управління виконання покарань при МВС України. У 1994 році прийнято Закон України "Про попереднє ув'язнення" та низку інших підзаконних актів, якими було сформовано засади кримінально-виконавчої політики спрямованої на забезпечення прав і свобод осіб під час відбування кримінального покарання. Крім того на даному етапі активно вивчався досвід пенітенціарних систем країн-членів Ради Європи, чим було підтверджено вибір Україною шляху до імплементації міжнародних пенітенціарних стандартів у сферу виконання покарання. Упродовж цього започатковано створення системи взаємодії державних органів та недержавних організацій щодо реалізації функцій та завдань виконання кримінального покарання. [7]

При розробленні концепцій, які були ухвалені урядом України відповідно в 1991 і в 1996 роках, основною проблемою враховувалося визначення місця органів а також установ виконання кримінальних покарань у системі державних органів України. Відповідно до зобов'язань які взяла на себе Україна при вступі до Ради Європи було обумовлено, що відповідальність за управління

органами та установами виконання судових рішень буде передана Міністерству юстиції до кінця 1998 року . [8] З розпадом Радянського Союзу відомства та структури незалежних держав розпочали йти до формування нового кримінально-виконавчого законодавства своїх країн. А отже на межі 1989–1990 років назривала гостра потреба в перетворенні існуючої кримінально-виконавчої системи, оскільки її застарілі функції та методи управління та керування системою виконання кримінальних покарань себе вичерпали та не могли повноцінно виконувати поставлені завдання. З урахуванням цих факторів МВС України при участі провідних вчених і зацікавлених відомств розробили й затвердили постанову Кабінету Міністрів України «Про основні напрямки реформи кримінально-виконавчої системи України» від 11.07.1991 № 88. Вже тоді ця концепція передбачала, що для підвищення ефективності функціонування органів та установ виконання кримінальних покарань в перспективі мусить бути запроваджений Республіканський департамент з кримінально-виконавчих справ. По суті, йшлося про створення самостійного відомства. У січні 1991 року Президія Верховної Ради України видала Указ «Про внесення деяких змін у Виправно-трудоий кодекс України». В усіх виправно-трудоих установах збільшила кількість тривалих і короткострокових побачень для засуджених а також зняті обмеження по листуванню, згідно з нормами підприємств зв'язку встановлено вагу посилок, які отримують засуджені, збільшені суми грошових коштів для придбання продуктів харчування та предметів першої потреби. За погодженням з Генеральною прокуратурою України, правами МВС засудженим були зняті обмеження стосовно режимного характеру (дозволено носити коротку зачіску, використовувати деякі речі цивільного зразка та взуття тощо). У зв'язку з подальшим реформуванням кримінально-виконавчої системи та на виконання зобов'язань, взятих нашою державою при вступі до Ради Європи, Указом Президента України від 22 квітня 1998 р. № 344/98 утворено Державний департамент України з питань виконання покарань (далі –ДДУПВП), а Указом від 31 липня 1998 р. № 827/98 затверджено Положення про Держдепартамент.

Першим керівником відомства (директором) було призначено Штанька Івана Васильовича. Утворення ДДУПВП як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом стало найбільш оптимальним варіантом у схемі реформування кримінально-виконавчої системи і нашу думку його подальша ліквідація була не дуже продуманим кроком Кабінету Міністрів України.[9] Система управління кримінально-виконавчою службою стала більш гнучкою, оперативною, дієвою за рахунок концентрації в одному органі всіх сил і засобів та звільнення її від невластивих функцій. На виконання Концепції розвитку МВС України видано наказ МВС України [10]

Отже, в період входження органів та установ виконання покарань до складу Міністерства внутрішніх справ на рівні уряду України розроблялося низка правових та організаційних заходів, які було спрямовано на забезпечення фундаментальних умови для переходу суб'єктів кримінально-виконавчої діяльності усіх рівнів на принципово нові підвалини, які формувалися на засадах Міжнародних пенітенціарних стандартів, затверджених Організацією Об'єднаних Націй.

1.2. Державний департамент України з питань виконання покарань як орган державного управління сферою виконання покарань.

Як вже зазначалось вище, Державний Департамент України з питань виконання покарань був створений Указом Президента України 22 квітня 1998 року на базі Головного управління виконання покарань МВС України. Спочатку його завдання і функції було визначено в Положенні про Державному Департаменті України з питань виконання покарань, затвердженому Указом Президента України від 31 липня 1998 р. З 1 січня 2004 року набрав чинності новий Кримінально-виконавчий кодекс України, який регламентує виконання покарань і структуру установ ДДУПВП в Україні. У червні 2005 р був прийнятий Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України». Всі ці документи виходять з того, що ДДУПВП є самостійною

структурою в складі Кабінету Міністрів, а не частиною Міністерства юстиції, тобто організація системи виконання покарань в Україні продовжує залишатися в протиріччі з вимогами Ради Європи. [11]

ДДУПВП у своїй діяльності керувався Конституцією та законами України, указами Президента України і постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України. Слід зазначити, що діяльність ДДУПВП спрямувалася і координувалася Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції. Це положення вказувало на те, що діяльність кримінально-виконавчої служби узгоджується і перебуває у зв'язку з діяльністю органів юстиції.

Відповідно Положення про ДДУПВП на цей центральний орган виконавчої влади покладалися виконання блоку таких повноважень:

1. завдання щодо планування діяльності органів та установ виконання покарань;
2. завдання для організації та вдосконалення органів та установ виконання покарань;
3. завдання щодо загального керівництва органів та установ виконання покарань;
4. завдання щодо оперативного розпорядження справами органів та установ виконання покарань;
5. завдання щодо прогнозування розвитку та діяльності органів та установ виконання покарань;
6. завдання щодо регулювання, обліку та контролю за органами та установами виконання покарань. [12]

ДДУПВП був юридичною особою, мав самостійний баланс, рахунки в установах банків, гербову печатку зі своїм найменуванням. Крім того, цей орган мав спеціальний статус. Специфіка статусу обумовлена завданнями, які законодавець ставив перед ДДУПВП, а також тим, що цей орган не виконував більше ніяких функцій.

Основними завданнями ДДУПВП були:

Створення пропозицій щодо формування та реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань; рекомендацій щодо організації тримання осіб, узятих під варту;

дотримання посадовими та службовими особами органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів: прав людини і громадянина, вимог законодавства щодо виконання і відбування кримінальних покарань, реалізації законних прав та інтересів засуджених і осіб, узятих під варту;

Запровадження вимог законодавства в органах і установах виконання покарань та слідчих ізоляторах, запобігання вчиненню злочинів і дисциплінарних проступків засудженими і особами, узятими під варту;

Протидія і розкриття злочинів, учинених в органах і установах виконання покарань та слідчих ізоляторах, проведення дізнання у справах про такі злочини, провадження оперативно-розшукової діяльності;

координація та здійснення контролю за діяльністю органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів;

впровадження відповідно до законодавства міжнародного співробітництва з питань, що належать до його компетенції.

Для виконання покладених на нього завдань ДДУПВП був наділений необхідною компетенцією та здійснює взаємодію 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.

Діяльність ДДУПВП спрямовувалася Кабінетом Міністрів через Міністра юстиції. Для цього на останнього було покладено низку обов'язків, зокрема:

- розроблення та подання на затвердження Міністром юстиції план заходів щодо реалізації основних напрямів діяльності Департаменту на відповідний рік;
- подання щороку Міністрові юстиції пропозиції до проекту Державної програми економічного і соціального розвитку України;

- розробка і подача Міністрові юстиції проекти законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України для внесення їх в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України;
- виконання доручення Міністра юстиції відповідно до актів Президента України та рішень Кабінету Міністрів України;
- подання Міністрові юстиції пропозиції щодо визначення основних напрямів діяльності органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів з питань захисту прав і свобод людини в умовах відбування кримінального покарання; забезпечує контроль за охороною установ виконання покарань, слідчих ізоляторів та об'єктів кримінально-виконавчої служби, забезпеченням правопорядку та безпеки в них; бере участь у розробленні та виконанні державних комплексних програм боротьби зі злочинністю;
- аналіз результатів діяльності органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів, складає довгостроковий та оперативний прогноз криміногенної обстановки, підготовка на їх основі та подання Міністрові юстиції пропозиції щодо підвищення ефективності функціонування кримінально-виконавчої служби, забезпечення правопорядку та безпеки, посилення боротьби зі злочинністю;
- встановлення за дорученням Міністра юстиції зв'язки з міжнародними організаціями, укладання угоди з відповідними органами іноземних держав про співробітництво у сфері виконання кримінальних покарань, боротьби із злочинністю та з інших питань, що належать до його компетенції.

ДДУПВП у межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видавав накази, організовував та контролював їх виконання. Проекти нормативно-правових актів ДДУПВП підлягали погодженню з Міністром юстиції, а нормативно-правові акти ДДУПВП – державній реєстрації в установленому законодавством порядку (тобто повинні проходити перевірку в Міністерстві юстиції). За погодженням з Міністром юстиції ДДУПВП у разі

потреби видавав разом з іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади спільні акти.

Рішення ДДУПВП, прийняті в межах його повноважень, обов'язкові для виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності, а також громадянами.

Очолював ДДУПВП керівник (голова), якого призначав на посаду та звільняв з посади Кабінет Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозиції Міністра юстиції.

Голова ДДУПВП мав заступників, у тому числі двох перших, яких призначав на посаду та звільняв з посади Кабінет Міністрів України за поданням Міністра юстиції відповідно до пропозиції Голови ДДУПВП.

Голова здійснював керівництво ДДУПВП і ніс відповідальність перед Президентом України, Кабінетом Міністрів України за виконання покладених на ДДУПВП завдань і здійснення ним своїх функцій, визначає ступінь відповідальності заступників голови та керівників структурних підрозділів ДДУПВП.

Для вироблення рекомендацій з питань формування та реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань, що належали до компетенції ДДУПВП, обговорення найважливіших напрямів його діяльності і проектів нормативно-правових актів, розгляду інших питань у ДДУПВП утворювалася колегія у складі його Голови (голова колегії), перших заступників та заступників Голови, представника Мін'юсту, керівників структурних підрозділів центрального апарату ДДУПВП та його територіальних органів управління, інших осіб.

Персональний склад колегії затверджувався Головою ДДУПВП. Представника Мін'юсту для включення до складу колегії ДДУПВП визначає Міністр юстиції.

Організаційною формою роботи колегії – засідання. Періодичність проведення засідань колегії визначає Голова ДДУПВП. Рішення колегії приводилися в життя наказами ДДУПВП.

Для здійснення координації діяльності, пов'язаної з проведенням консультацій з громадськістю, сприяння реалізації громадянами конституційного права брати участь в управлінні державними справами, врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання рішень з питань формування та реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань діє громадська рада Департаменту, положення про яку затверджує Голова ДДУПВП.

Для розгляду наукових рекомендацій та пропозицій щодо основних напрямів розвитку кримінально-виконавчої служби в ДДУПВП могли утворюватися наукова, науково-консультативна рада, комісії та інші дорадчі і консультативні органи, персональний склад і положення про які затверджує Голова ДДУПВП.

Граничну чисельність осіб рядового і начальницького складу, працівників центрального апарату ДДУПВП та його територіальних органів управління затверджує Кабінет Міністрів України. Штатний розпис і кошторис ДДУПВП затверджував його Голова за погодженням з Мінфіном. Структуру центрального апарату ДДУПВП затверджував Міністр юстиції.

1. Державний департамент України з питань виконання кримінальних покарань складався з органів управління в областях та органів в Автономній Республіці Крим. Голова ДДУПВП виносив рішення про створення, реорганізацію та ліквідацію територіальних органів управління. Ці органи забезпечують виконання кримінальних покарань на відповідній території, реалізують рішення і накази ДДУПВП на місцях, у межах своєї компетенції здійснюють поточне керівництво органами та установами виконання покарань у межах відповідної області (району, міста), інформують центральний апарат Департаменту про стан органів та установ виконання покарань відповідної території, виконують інші функції щодо забезпечення діяльності кримінально-виконавчої служби.

Очолює управління начальник, який призначалися на посаду Головою ДДУПВП за погодженням з головами місцевих держадміністрацій. Крім того, Голова затверджував структуру і штатний розпис територіальних органів управління ДДУПВП, підрозділів кримінально-виконавчої інспекції, установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, воєнізованих формувань, навчальних закладів і закладів охорони здоров'я та положення про них, визначає порядок надання та застосування найменувань установ виконання покарань та слідчих ізоляторів. Закон України [13]

До органів та установ виконання кримінальних покарань було також віднесено кримінально-виконавчу інспекцію то, що Кримінально-виконавча інспекція – єдиний орган виконавчої влади, який був підпорядкований Державному департаменту України з питань виконання покарань і відповідно до законодавства виконував діяльність з виконання кримінальних покарань у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, громадських робіт, виправних робіт. Крім цього, кримінально-виконавча інспекція здійснює контроль а поведінкою осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням, а також звільнених від відбування покарання вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до трьох років. Інспекція встановлює періодичність та дні проведення реєстрації засуджених до покарань у виді громадських і виправних робіт, а також осіб, звільнених від відбування покарань з випробуванням. Структура і штатний розпис кримінально-виконавчої інспекції затверджується Головою ДДУПВП. У своїй діяльності кримінально-виконавчі інспекції керуються Конституцією України, іншими законами та наказами ДДУПВП. Органи інспекції при виконанні покладених на них функцій використовують гербову печатку та штамп.

Отже, запровадження нового Кримінального, Кримінально-виконавчого кодексів України, ЗУ "Про Державну кримінально-виконавчу службу України", приєднання держави до низки міжнародних актів, створили умови до внесення істотних змін в управлінську структуру Державної кримінально-виконавчої служби та відтворення центрального органу виконавчої влади стало

запровадженням зі спеціальним статусом – Державного департаменту України з питань виконання покарань.

1.3. Реформування органів та установ виконання покарань під керівництвом Міністерства юстиції України.

Період з 2010 року по наступний час характеризувався проведенням наступних організаційно-правових заходів. Було реформовано організаційно-управлінську структуру органів виконання покарань відповідно вимогам Указу Президента України “Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади”. Упродовж цього Президентом України видано “Положення про Державну пенітенціарну службу України”. Внесені зміни до структури державного управління сферою виконання покарань на думку автора створили суперечливість у визначенні статусу Державної кримінально-виконавчої служби в системі державного управління, оскільки остання в діючій на той час системі державного управління набула ознак як суб’єкта, так і об’єкта управлінського впливу. На цьому етапі періодизації історії ДКВС України затверджено низку підзаконних актів стосовно формування системи матеріально-технічного забезпечення ДКВС України.

Реформа пенітенціарної системи складає необхідну частину побудови демократичної правової держави, тому першим кроком у напрямку реалізації намічених реформ у пенітенціарній сфері стало реорганізація відповідно до Указу Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085 Державного департаменту України з питань виконання покарань у Державну пенітенціарну службу України.[14] На той час, на нашу думку це начебто відображало стратегічний курс державної політики у напрямку соціальної переорієнтації процесу виконання кримінальних покарань з урахуванням міжнародних стандартів, дотримання принципів законності, гуманізму, демократизму та справедливості, а також сучасної світової пенітенціарної доктрини.

Для забезпечення наукового супроводу реформування за підтримки ДКВС України розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 березня 2011 року № 201-р утворено Інститут кримінально-виконавчої служби (у складі Національної академії внутрішніх справ).

З метою комплексного підходу до розв'язання існуючих у пенітенціарній сфері проблем, визначення пріоритетів та шляхів розвитку сучасної моделі Державної кримінально-виконавчої служби, діяльність якої ґрунтується на принципах законності, гуманізму, дотримання прав людини і громадянина, міжнародних стандартах поводження із засудженими та особами, узятими під варту, Указом Президента України від 8 листопада 2012 року № 631 схвалено Концепцію державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України.

Заходи з реалізації Концепції спрямовуються у трьох напрямках:

- в інтересах громадянина, який позбавлений волі, але має право на захист своїх прав та гідне поводження;
- в інтересах працівників пенітенціарної системи, від яких залежить стан дотримання прав засуджених та ув'язнених;
- в інтересах потерпілих від злочинів.

Цією Концепцією визначено шляхи та способи реорганізації кримінально-виконавчої системи щодо покращення умов тримання засуджених та осіб, узятих під варту, удосконалення системи охорони здоров'я засуджених та осіб, узятих під варту, та підвищення якості надання медичної допомоги, підвищення рівня організації соціально-виховної та психологічної роботи із засудженими, модернізації сфери виробничої діяльності установ виконання покарань та слідчих ізоляторів, а також професійної підготовки засуджених, підвищення ефективності виконання покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, підвищення ефективності діяльності персоналу органів і установ виконання покарань.

Реалізація заходів, передбачених Концепцією, розрахована на період 2012 – 2017 років та здійснювалася шляхом прийняття нового та внесення змін до

чинного законодавства України, яке регулює питання діяльності кримінально-виконавчої системи та порядок виконання покарань. Також передбачено здійснити організаційні, методичні та інформаційні заходи, спрямовані на запровадження сучасної моделі управління кримінально-виконавчою системою, забезпечення її кваліфікованим персоналом, гуманізацію умов тримання засуджених та осіб, узятих під варту, модернізацію виробничої сфери підприємств установ виконання покарань. У рамках виконання Концепції передбачається здійснюватися заходи за такими основними напрямками:

Перший – поліпшення умов тримання засуджених та осіб, узятих під варту, – пов’язано насамперед з реалізацією норм нової редакції статті 115 Кримінально-виконавчого кодексу України, згідно з якою норма жилої площі на одного засудженого збільшена з 3-х до 4-х кв. метрів та встановлено, що засудженні проживають, як правило, у гуртожитках з блочним (камерним) розміщенням. Безумовно, це складне завдання з огляду на те, що практично усі виправні колонії на території України будувалися у післявоєнні роки та передбачали групове проживання засуджених. При цьому нерідко під гуртожитки пристосовувалися приміщення іншого функціонального призначення, тому ставити завданням перебудову усіх установ за єдиним проектом не реально, насамперед виходячи з фінансових можливостей. Разом з тим, ми маємо визначити для себе єдину модель організаційної побудови пенітенціарного закладу, до якого слід максимально наближати існуючі установи виконання покарань. Для цього нами визначено перелік відповідних базових установ різного виду для відпрацювання єдиних стандартів щодо їх облаштування. Створення додаткових місць для засуджених частково вирішується за рахунок перепрофілювання і реорганізації діючих установ виконання покарань. Для забезпечення передбаченої законом норми жилої площі планується ввести в експлуатацію у 2013 році 43 законсервованих будівель та об’єктів незавершеного будівництва в установах виконання покарань, а також оптимізації існуючої системи установ виконання покарань і СІЗО з урахуванням їх наповнення. [15]

Найбільш насиченими сучасними технологічними підходами мають стати заходи з модернізації системи інженерно-технічних засобів охорони і нагляду з метою створення багаторівневої системи централізованої охорони і відеомоніторингу, створення автоматизованих інформаційних та телекомунікаційних систем Державної пенітенціарної служби.

Другий напрямок Концепції - удосконалення системи охорони здоров'я засуджених та осіб, узятих під варту, підвищення якості медичної допомоги. Передбачається, насамперед, забезпечення установ виконання покарань та слідчих ізоляторів сучасним медичним обладнанням, спеціальними санітарними автомобілями для транспортування хворих на туберкульоз.

Третій напрямок - підвищення рівня організації соціально-виховної та психологічної роботи із засудженими. Для його досягнення передбачається розроблення і впровадження науково обґрунтованих методик та програм психолого-педагогічного вивчення особистості засудженого і засобів корекції його поведінки, а також спеціалізованих методик та рекомендацій щодо форм і методів впливу на засуджених за допомогою програм диференційованого виховного впливу. Важливе значення має удосконалення системи стимулювання засуджених до законотримної поведінки та ресоціалізації шляхом запровадження поетапної зміни умов їх тримання, розроблення та впровадження системи критеріїв оцінки ступенів виправлення засуджених, налагодження дієвої взаємодії органів та установ виконання покарань із суб'єктами соціального патронажу осіб, звільнених із місць позбавлення волі.

Четвертий напрямок - модернізація підприємств установ виконання покарань. Модернізація підприємств спрямована в першу чергу на створення умов для набуття засудженими професії та залучення їх до праці. Отримання на виробництві заробітної плати у свою чергу дозволить засудженим відшкодувати матеріальні і моральні збитки за вчинені злочини, сплачувати аліменти, сума яких на даний час складає понад 570 млн. грн. Крім того, відсутність пільгових умов діяльності підприємств та механізму їх оподаткування призвело до зростання загальної заборгованості зі сплати

обов'язкових платежів майже до 180 млн. грн., що не дозволяє спрямовувати доходи від праце використання засуджених на покращення умов їх тримання. Важливе значення для розв'язання цих проблем має удосконалення принципів діяльності підприємств установ виконання покарань, створення умов для залучення інвестицій та забезпечення їх стабільного розвитку, вирішення питань заборгованості зі сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Для цього, зокрема, передбачено розроблення проекту Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України» щодо надання пільг для потенційних інвесторів, що збільшить залучення інвестицій у виробничу сферу підприємств установ виконання покарань, а також проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про здійснення державних закупівель» щодо надання преференцій для підприємств, працівниками яких є особи, які відбувають покарання в місцях позбавлення волі». Актуальним питанням є підвищення ефективності роботи підприємств установ виконання покарань сільськогосподарського профілю виробництва та підсобних господарств при таких установах, збільшення потужностей із переробки сільськогосподарської сировини власного виробництва, впровадження системи внутрішнього споживання власної продукції. Участь засуджених у суспільно-корисній праці, як складова процесу їх ресоціалізації, передбачає запровадження дієвого механізму їх заохочення до трудової діяльності та оптимізації системи оплати праці. Мова йде насамперед про розв'язання на законодавчому рівні питань про надання працюючим засудженим так званих «**трудовах відпусток**», призначення пенсій у період відбування покарання тощо.

П'ятий напрямок реалізації Концепції - підвищення ефективності виконання покарань, не пов'язаних з позбавленням волі. Саме цей напрям відображає соціальну переорієнтацію кримінальної політики держави з наданням переваги покаранням, не пов'язаним з позбавленням волі. Передбачається вжити заходів щодо створення правових та матеріально-технічних умов для реформування кримінально-виконавчої інспекції у службу

пробації, зокрема розроблення проекту Закону України «Про пробацію». Невід'ємною складовою цих заходів є розроблення і впровадження системи реабілітаційних та корекційних програм для осіб, до яких застосовані покарання, не пов'язані з позбавленням волі, та осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням, а також волонтерських програм, заходів постпенітенціарної опіки та соціального патронажу осіб, звільнених із місць позбавлення волі.

Шостий, останній, і напевно, найбільш важливий напрямок Концепції – підвищення ефективності діяльності персоналу органів та установ виконання покарань. Важливий, тому що успіх будь-яких реформ залежить від рівня їх сприйняття людьми, на яких покладається їх реалізація. Це потребує зміни професійної психології та подолання стереотипів у взаємовідносинах персоналу та засуджених. Ситуацію неможливо суттєво поліпшити без докорінної зміни системи підготовки і навчання пенітенціарного персоналу, а також підвищення рівня його мотивації з огляду на характер та обсяг роботи, з урахуванням рекомендацій Європейських пенітенціарних правил. [16] З метою ефективної реалізації Концепції Державною пенітенціарною службою України спільно з Міністерством юстиції України розроблено [17] Передбачено, що фінансування Програми здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, а також інших не заборонених законом джерел. Найбільш помітним на етапі з середини 2015 року по даний час було прийняття Закону України “Про пробацію” де визначено мету, завдання, підстави, види пробації, правовий статус персоналу її органів та суб’єктів. В процесі даного часового періоду зміни в структури державного управління сферою виконання носили досить інтенсивний характер. ДКВС України було підпорядковано Міністерству юстиції України (далі – Мін’юст). У зв’язку з цим протягом 2015-2017 років було утворено Центр пробації, Департамент ресурсного забезпечення ДКВС України. До складу Департаменту персоналу Мін’юсту включено Управління ДКВС України, а також створені Управління планово-фінансової діяльності і соціально-трудова відносин кримінально-виконавчої служби і пробації,

Управління медичного забезпечення, Відділ інспектування дотримання прав людини в пенітенціарних закладах, Сектор мобілізаційної роботи та територіальної оборони. Обласні управління ДКВС України було реорганізовано в міжрегіональні, керівництво якими покладено на Адміністрацію ДКВС України.

У 2015 році розпорядженням Кабінету Міністрів України утворено [18]. Навчальні заклади початкової підготовки перейменовано у центри підвищення кваліфікації персоналу ДКВС України (Біла Церква, Кропивницький, Хмельницький). Але вже у 2017 році у структурі ДКВС України знову було внесено істотні зміни. Так деякі елементи системи державного управління сферою виконання покарань реорганізовано в Державні установи, а саме: "Генеральна дирекція ДКВС України", "Центр охорони здоров'я ДКВС України", "Центр пробації". У складі Мін'юсту утворено Управління пенітенціарних інспекцій, яка в межах повноважень забезпечує моніторинг ефективності управлінської діяльності структурних підрозділів ДКВС України, контроль за дотриманням прав людини і громадянина під час виконання і відбування кримінальних покарань, розробку пропозицій щодо реалізації міжнародних пенітенціарних правил у сферу виконання покарань.

Серед вагомих нормативно-правових актів, які відіграли велике значення у становленні ДКВС України, варто вказати [19], згідно з якою було ліквідовано всі 25 територіальних органів ДПтС України і створено 6 міжрегіональних управлінь із питань виконання кримінальних покарань і пробації Міністерства юстиції.

Зазначені зміни знайшли відображення у новій Концепції реформування (розвитку) пенітенціарної системи України, розробленій на період до 2020 р., яка була схвалена [20]. Наголосимо, що цей нормативно-правовий акт передбачає таке: розроблення проекту Закону України про пенітенціарну систему, утворення Адміністрації ДКВС України; ліквідування Департаменту пробації у складі Мін'юсту та утворення єдиної державної установи «Центр пробації» (далі – ДУЦП), утворення державної установи «Центр охорони

здоров'я Державної кримінально-виконавчої служби України» (далі – ДУЦОЗ). Перераховані структури нині вже утворені розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2017 р. Державна установа «Центр пробації» утворена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2017 р. № 655-р [14] і є неприбутковою державною установою, створеною для забезпечення виконання завдань ДКВС України з питань пробації і безпосереднього спрямування та координації діяльності уповноважених органів із питань пробації, що належить до сфери управління Міністерства юстиції України. Діяльність ДУЦП спрямовується та координується заступником Міністра юстиції України відповідно до розподілу обов'язків [15].

Державна установа «Центр охорони здоров'я Державної кримінально-виконавчої служби України» утворена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2017 р. № 684-р [16], є бюджетним неприбутковим закладом охорони здоров'я, створеним для виконання завдань ДКВС України із забезпечення якісних медичних послуг засудженим та особам, узятим під варту, державного санітарно-епідеміологічного нагляду в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах ДКВС України, що належать до сфери управління Міністерства юстиції України. Діяльність ДУ ЦОЗ ДКВС спрямовується і координується заступником Міністра юстиції відповідно до розподілу обов'язків [21]

Реалізовані перетворення щодо ДУ ЦОЗ ДКВС не є остаточними, оскільки наступним етапом реформування пенітенціарної охорони здоров'я ДКВС, згідно з Концепцією, повинне стати створення належних передумов для переходу на позавідомчу модель та подальшої її передачі до сфери відповідальності МОЗ України.

Останньою була організована Адміністрація Державної кримінально-виконавчої служби України. Її створення було затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2017 р. № 709 , якою передбачалось надання значення міжрегіонального територіального органу Міністерства юстиції зі статусом юридичної особи публічного права. Це було спрямовано на

централізацію системи управління Державної кримінально-виконавчої служби України, оскільки цими діями передбачалось акумулювання повноважень в Адміністрації у питаннях організації діяльності воєнізованих формувань й організації охорони та режиму, організації і контролю за виконанням вироків суду та інших судових рішень із застосуванням передбачених законом засобів виправлення засуджених, організації та контролю оперативно-розшукової діяльності органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів [22]

Отже, ДКВС України сьогодні становить складну систему органів, що підпорядковані та входять до складу Міністерства юстиції України і спрямовані на реалізацію завдань у сфері виконання кримінальних покарань. Окрім того, у 2019 р. з призначенням нового Міністра юстиції було анонсовано подальші напрями реформування ДКВС України, хоча відповідних документів, які б їх закріплювали, ще не представлено.

РОЗДІЛ 2.

ОРГАНИ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ.

2.1. Основні напрями управлінської діяльності Міністерства юстиції України у сфері виконання покарань.

Реформа органів публічної адміністрації та правоохоронної сфери призвела до перебудови управлінських (організаційних) взаємозв'язків як в середині самих органів, так і між різними суб'єктами публічного управління. Сфера виконання покарань традиційно є однією із найбільш непопулярних з позиції необхідності витрачання колосальних матеріальних та фінансових ресурсів на її якісне функціонування.

Досить сумнівні досягнення органів та установ цієї служби в питаннях протидії кримінальним правопорушенням, якісної реабілітації засуджених осіб часто позбавляють аргументів усіх осіб, зацікавлених у поступальних змінах на краще для пенітенціарної сфери. Реформа адміністративно-політичної сфери країни привела до перегляду статусу та місця служби виконання покарань у системі органів кримінальної юстиції. Відповідно, зміни, які відбулись, прямо позначились на правовому статусі осіб, які працюють в цій службі, і природно, відобразились на її керівній ланці. Тому актуальним видається питання розгляду адміністративно-правового статусу служби виконання покарань у системі органів юстиції України.

Зміни, які передбачені пенітенціарним напрямком реформ в системі юстиції, передбачають здійснення комплексу заходів, результатом яких повинно стати підвищення якості пенітенціарної функції держави.

Однак за останні роки реформування складається враження, що Міністерство юстиції України не має чіткої програми роботи відносно сфери виконання покарань, наслідком чого стало відсутність позитивних результатів внаслідок проведених реформаторських поступів. Спостерігаються негативні

тенденції в роботі установ та органів виконання покарань, понижується рівень професіоналізму персоналу, особливо керівної ланки. Мають місце прояви відвертих не доопрацювань в нормативно-проектній роботі. Тому необхідно проаналізувати, чи дійсно система виконання покарань може ефективно існувати в орбіті впливу Міністерства юстиції, адже сукупність нинішніх проблем ставить це під сумнів. [23] У першу чергу відзначимо позицію Железняк Н.А., яка зазначає, що на відміну від інших міністерств, центральних органів виконавчої влади, в тому числі правоохоронних (Прокуратура України, Міністерство внутрішніх справ України, Військова служба правопорядку Збройних Сил України та ін.) Міністерство юстиції України посідає особливе місце, виконуючи не вузько специфічні (наприклад, “силового” характеру) завдання та функції, а широкомасштабні правові заходи, які в усій своїй сукупності забезпечують підтримку необхідного рівня правопорядку. [24]

Специфічність Міністерства юстиції України як органу спеціальної функціональної та над галузевої компетенції обумовлюється й тим, що це міністерство належить до системи органів, що здійснюють діяльність в адміністративно-політичній сфері, воно є центром у системі органів юстиції, що характеризується внутрішньою організованістю і відокремленістю від інших підсистем органів виконавчої влади сфері забезпечення реалізації державної правової політики .

Найчастіше терміном «юстиція» позначається сукупність судових установ, їх діяльність зі здійснення правосуддя, а також судове відомство. Подібне визначення, що обмежує юстицію органами судової влади, на наш погляд, є наочним прикладом неадекватної оцінки сучасної ролі органів виконавчої влади в цілому і Міністерства юстиції зокрема у сфері охорони прав і свобод громадян.

Крім того, з точки зору адміністративного права таке визначення є не просто нераціональним, але і шкідливим, бо взагалі виключає юстицію з об'єктів державного управління. Особливості розуміння юстиції залежать також і від тих методологічних прийомів, які використовують автори,

намагаючись побудувати відповідну теоретичну конструкцію. Так, наприклад, деякі автори, намагаючись пояснити термін «юстиція», використовують системний підхід, інші – функціональний або структурний тощо [25]. У результаті цього, розкриваючи зміст поняття юстиції, автори визначають її як систему судових навчальних закладів, судове відомство; діяльність судових установ зі здійснення судочинства та правосуддя; як сукупність судових установ і Міністерства юстиції та їх діяльність у здійсненні правосуддя, а також у забезпеченні охорони прав і законних інтересів держави та громадських організацій і громадян, організації роботи судів, систематизації і підготовки пропозицій щодо кодифікації законодавства тощо. Натомість слід також погодитись з тим, що, обмежуючи юстицію в інституціональному аспекті лише державними органами та установами, можна констатувати обмеженість системи управління юстицією системою управління цими органами та установами, виключаючи таким чином будь-який адміністративний вплив, спрямований ззовні цієї системи. Однак, як показує аналіз положень чинних нормативних актів, Міністерство юстиції та його органи володіють досить великим обсягом повноважень, за допомогою яких вони впливають на питання, пов'язані з адміністративно-правовим регулюванням.

Отже, Міністерство юстиції України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Мін'юст є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику, державну політику з питань банкрутства та використання електронного цифрового підпису, у сфері нотаріату, організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб –підприємців, реєстрації статуту територіальної громади м. Києва, реєстрації статутів Національної

академії наук та національних галузевих академій наук, державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності, у сфері виконання кримінальних покарань та пробації; забезпечує формування державної політики у сфері архівної справи і діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації [26] Міністерство юстиції України є центральним органом на який покладено основний функціонал щодо виконання державного управління в сфері виконання покарань. Основні завдання Міністерства юстиції як центрального органу щодо здійснення Державного управління сферою виконання покарань є:

- реалізація державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, протидія злочинності, організація виконання цільових програм розвитку Державної кримінально-виконавчої служби України (далі – ДКВС України);
- створення умов для досудового розслідування кримінальних правопорушень, вчинених на території або в приміщеннях ДКВС України;
- забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування у кримінальних провадженнях, охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, які відбувають покарання в установах та закладах ДКВС України, виконання вимог закону про невідворотність відповідальності за вчинене кримінальне правопорушення, вжиття заходів щодо відшкодування заподіяних кримінальними правопорушеннями збитків.
- спрямування та координація діяльності міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації, установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, воєнізованих формувань, навчальних закладів, закладів охорони здоров'я, підприємств установ виконання покарань, інших підприємств, установ та організацій, утворених для забезпечення виконання завдань ДКВС України;

- організація і контроль за оперативно-розшуковою діяльністю органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів, налагодження взаємодії з органами, до складу яких входять підрозділи, що провадять таку діяльність;
- організація безпеки осіб, які тримаються в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах, підрозділами таких установ та слідчих ізоляторів;
- організація контролю за дотриманням прав людини і громадянина, вимог законодавства щодо виконання і відбування кримінальних покарань, реалізація законних прав та інтересів засуджених осіб та осіб, узятих під варту.
- забезпечення заходів стосовно виявлення та запобігання вчиненню кримінальних правопорушень і дисциплінарних проступків засудженими та особами, узятими під варту, а також заходів щодо припинення кримінальних правопорушень і дисциплінарних проступків у середовищі засуджених;
- контроль за організацією охорони установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, дотримання правопорядку та забезпечення безпеки в них.
- організація та контроль за виконанням судових рішень стосовно засуджених та осіб, узятих під варту, які утримуються в установах ДКВС України;
- видача осіб (екстрадиція), а також прийом громадян України, засуджених за кордоном, для відбування покарання на території України та передача іноземців, засуджених судами України, для відбування покарання за кордоном, забезпечення транзитного перевезення через територію України осіб, узятих під варту, або засуджених згідно із законами та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, забезпечення виконання актів амністії та помилування.
- сприяння здійсненню спостережними комісіями та громадськими об'єднаннями громадського контролю за дотриманням прав і законних інтересів засуджених під час виконання кримінальних покарань.

Отже, Міністерство юстиції України безпосередньо організовує, спрямовує, регулює та контролює кримінально-виконавчу діяльність та несе перед Кабінетом Міністрів відповідальність з ефективною реалізацією цього

завдання. [27] Слід зазначити, що Мін'юст займає значуще у ієрархії органів виконавчої влади положення, але враховуючи специфіку кримінально-виконавчої діяльності, на нашу думку керівництво органами та установами ДКВС України доцільно покласти на спеціальний, уособлений орган виконавчої влади. Такий стан відповідав би й вимогам Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», яким передбачено центральний орган виконавчої влади, на який покладається реалізація кримінально-виконавчої політики у складі цієї служби, а зараз ДКВС України знаходиться у складі Мінюсту, що суперечить діючій у згаданому законі правовій логіці.[28]

Міністерство юстиції очолює міністр, який призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняється з посади Верховною Радою України. На Міністра юстиції покладено комплекс завдань щодо: спрямування і координації заходів з питань, що належать до компетенції Мін'юсту; визначення пріоритетів роботи Мін'юсту та шляхів виконання покладених на нього завдань; організації та контролю виконання Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України структурними підрозділами Мін'юсту; представлення проектів законів, розробником яких є Мін'юст та підпорядковані йому служби, і доповідає з інших питань, що належать до компетенції Мін'юсту, під час їх розгляду на пленарних засіданнях Верховної Ради України; ведення переговорів і підписання міжнародних договорів України у межах наданих йому повноважень; внесення до Кабінету Міністрів України подання про утворення в межах граничної чисельності персоналу ДКВС України і коштів, передбачених на їх утримання, ліквідацію, реорганізацію; затвердження структури апарату його територіальних органів; утворення уповноважених органів з питань пробації, установи виконання покарань, слідчі ізолятори, воєнізовані формування, навчальні заклади, заклади охорони здоров'я, підприємства установ виконання покарань, інші підприємства, установи та організації для забезпечення виконання завдань ДКВСУ України, затверджує їх положення

(статути); присвоєння в установленому порядку спеціальних звань рядового, молодшого, середнього і старшого начальницького складу особам, які проходять службу в органах і установах виконання покарань, вносить Президентіві України подання про присвоєння вищих спеціальних звань; запровадження в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах режиму особливих умов, залучення в разі потреби органи і підрозділи Національної поліції для припинення в них групових протиправних дій та ліквідації їх наслідків; організації внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту у підпорядкованих структурах; визначення посадових обов'язків першого заступника, заступників Міністра; представлення Мін'юсту у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні і за її межами з питань що входять до його компетенції; видання актів загального та індивідуального характеру; скасування актів територіальних органів Мін'юсту, що суперечать Конституції України, іншим актам законодавства та актам Міністерства [29]

Таким чином, управління суб'єктами пенітенціарної діяльності у системі юстиції має наступний вигляд: загальне управління, згідно із завданнями та повноваженням його здійснює Міністр юстиції; безпосереднє управління в цій сфері здійснює заступник міністра (за функціональним розподілом обов'язків). Саме на цих посадових осіб покладається виконання управлінських функцій щодо реалізації політики у сфері виконання кримінальних покарань.

2.2. Управлінський вплив на сферу виконання покарань органів центральної виконавчої влади правоохоронного блоку.

У процесі забезпечення належного виконання кримінальних покарань приймають участь й деякі інші органи державної виконавчої влади, які входять до складу правоохоронного блоку. До них слід віднести органи Прокуратури України, Міністерство внутрішніх справ України, Військова служба охорони правопорядку Збройних Сил України.

Завдання забезпечення правової справедливості, захисту прав і законних інтересів осіб, які утримуються в місцях позбавлення волі в Україні покладено на органи Прокуратури України. Останні є єдиною централізованою системою органів, які здійснюють від імені України нагляд за дотриманням Конституції України і виконанням законів, що діють на території нашої держави. Як вже зазначалося вище в сучасній правовій державі важливою складовою є належне виконання покарань установами і органами ДКВС України. Застосування заходів щодо захисту прав, свобод і законних інтересів осіб, які утримуються під вартою та в місцях позбавлення волі, а також осіб засуджених без позбавлення волі, відрізняється від можливості застосування заходів для інших громадян на території України. В даному випадку діяльність прокуратури для зазначених категорій осіб виступає в якості основної гарантії охорони їх прав та інтересів. Для сучасної України роль органів прокуратури в системі державних органів визначається точністю складу функцій, які необхідні для виконання завдань, покладених на прокуратуру. Слід підкреслити, що наглядові функції визначають роль прокуратури і є результатом забезпечення законності в установах ДКВС України. [30]

Нагляд за додержанням законів в установах, органах та закладах ДКВС України при виконанні покарань та інших заходів примусового характеру, що призначаються судом, віднесений також до одного з основних напрямів діяльності прокуратури і є самостійною галуззю прокурорського нагляду.

Нагляд за дотриманням законності в установах кримінально-виконавчої системи здійснюється Генеральною прокуратурою і підпорядкованими їй прокуратурами. Особи, які тримаються під вартою, а також, засуджені, які перебувають в місцях позбавлення волі мають комплекс конституційних прав, так само як і інші громадяни на території України, але з деякими встановленими законодавством обмеженнями.

Отже, сучасних умовах прокурорський нагляд в установах і органах ДКВС України є одним з головних способів забезпечення законності і правопорядку в системі виконання покарань.

Варто відзначити, що саме органи прокуратури здійснюють наглядову функцію за дотриманням міжнародних стандартів в установах та органах ДКВС України під час виконання кримінальних покарань, а також при поводженні з засудженими. В даний час забезпечення належної якості та результативності проведення наглядових перевірок за виконанням законодавства установами та органами ДКВС України є однією з ключових складових в прокурорській діяльності.[31] Роль прокурорського нагляду у цій галузі має особливу значущість, і від діяльності прокурорів, які, в свою чергу, наділені законодавством спеціальним державно-правовим статусом, залежить безпосередньо результат їх систематичного і постійного нагляду за виконанням законодавства установами та органами ДКВС України.

Відмінна особливість прокурорських перевірок полягає в його незалежності від державних органів влади. Умови утримання засуджених, включаючи медико-санітарне та матеріально-технічне забезпечення, неправомірне накладення дисциплінарних стягнень, незаконне застосування до підозрюваних, обвинувачених та засуджених фізичної сили, спеціальних засобів, в більшості випадків відносяться до характерних порушень виконання законодавства установами та органами ДКВС України.

Адміністрації органів і установ ДКВС України зобов'язані неухильно і в найкоротші терміни виконувати постанови і вимоги прокурора, які спрямовані на дотримання встановлених правил виконання покарань щодо засуджених та осіб, які утримуються під вартою.

У той же час багатоаспектність функціонування ДКВС України вимагають взаємодоповнення прокурорського нагляду та інших форм державного і громадського контролю за дотриманням законів в місцях позбавлення волі. Відзначимо також, що основне ядро нагляду за виконанням законодавства установами та органами ДКВС України все ж відводиться органам прокуратури.

Таким чином, роль органів прокуратури за виконанням законодавства має важливе теоретичне і практичне значення для формування і розвитку такої

галузі прокурорського нагляду, яким є нагляд за виконанням законодавства установами та органами ДКВС України. [32]

Питання взаємодії органів внутрішніх справ та кримінально-виконавчої системи останнім часом актуальним, як ніколи. За останні два десятиліття відбулися істотні зміни в діяльності цих відомств, які серйозним чином змінили концепцію їх взаємовідносин. До найбільш значним перетворенням в цій сфері можна віднести: вихід кримінально-виконавчої системи з підпорядкування Міністерства внутрішніх справ України як уже зазначалось спочатку у самостійне відомство, а потім до Міністерства юстиції України; триваюча «хвилеподібна» реформа системи виконання покарань, в світлі якої постійно коригуються повноваження установ виконання покарань та органів управління; реформування органів внутрішніх справ, яка радикально змінила організацію їх діяльності й інше. Упродовж цього доцільно зупинитися на деяких аспектах взаємодії ДКВС України та МВС. [33] По-перше, взаємодія здійснюється в процесі реалізації оперативно-розшукової діяльності. Закон України “Про оперативно-розшукову діяльність” закріплює її основи і передбачає, зокрема, що оперативні підрозділи органів, що займаються оперативно-розшуковою діяльністю вправі проводити разом з працівниками кримінально-виконавчої системи оперативно розшукові заходи в слідчих ізоляторах кримінально-виконавчої системи. У Кримінально-виконавчому кодексі визначено, що у виправних установах здійснюється оперативно-розшукова діяльність, одним із завдань якої є сприяння у виявленні і розкритті злочинів, вчинених засудженими до прибуття до виправної установи. У зв’язку з цим представляється необхідним встановити постійні контакти між відповідними оперативними підрозділами, особливо при передачі оперативно значимої інформації до підрозділів поліції від відповідних структур ДКВС України у разі знаходження особи в слідчому ізоляторі або установі виконання покарань. На практиці саме органи внутрішніх справ зазвичай сприяють органам ДКВС України в здійсненні розшуку і затримання осіб, які вчинили втечу з-під варти; осіб, які ухиляються від відбування кримінального покарання, від одержання

припису про направлення до місця відбування покарання або не прибули до місця відбування покарання у встановлений в зазначеному приписі термін.

По-друге, така взаємодія необхідно при розслідуванні злочинів. Хоча адміністрація установ виконання покарань, на відміну від органів внутрішніх справ, не має права здійснювати попереднє розслідування, проте начальники установ і органів кримінально-виконавчої системи здійснюють невідкладні слідчі дії у кримінальних справах про злочини проти встановленого порядку несення служби, які вчинені персоналом відповідних установ та органів, а так само про злочини, вчинені в місці розташування зазначених установ іншими особами.

По-третє, допомога органів внутрішніх справ органам виконання покарань необхідна в період дії режиму особливих умов, які виникають у випадках стихійного лиха, введення в районі розташування виправної установи надзвичайного або воєнного стану, при масових заворушеннях, групової непокори засуджених та характеризується посиленням варіантом охорони і нагляду. Звісно ж, що основна роль органів внутрішніх справ у таких ситуаціях буде полягати в забезпеченні безпеки громадян і громадського порядку на територіях, прилеглих до виправних установ, які співробітники кримінально-виконавчої системи не в змозі контролювати. По-четверте, МВС через підрозділи Національної поліції уповноважені здійснювати адміністративний нагляд. Відповідно до Закону України “Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі” за особами, які звільнені з місць позбавлення волі адміністративний нагляд здійснюється Національною Поліцією стосовно осіб, у відношенні до яких судом встановлено адміністративний нагляд, Працівники поліції зобов’язані систематично контролювати поведінку цих осіб, запобігати порушенням ними громадського порядку та прав інших громадян та проводити розшук осіб, які уникають адміністративного нагляду. Адміністративний нагляд встановлюється терміном від одного року до двох років и не може перевищувати термінів, передбачення законом для погашення або зняття судимості. [34]

По-п'яте, органи внутрішніх справ повинні взаємодіяти з підрозділами пробації з питань попередження нових злочинів засуджених без позбавлення волі, контролювати їх поведінку й інше. Об'єднують ці відомства і різні форми контролю за дотриманням прав осіб, які перебувають в місцях примусового утримання. Не можна забувати і про те, що засуджені до позбавлення волі нерідко перебували в ізоляторах тимчасового тримання, що створює якусь спадкоємність в їх утриманні в умовах ізоляції від суспільства.

Безумовно, викладене не дає вичерпного переліку точок взаємодії органів внутрішніх справ та органів ДКВС України. Однак існує очевидна необхідність не тільки конкретизації законів, що регулюють перераховані та інші питання, а й видання двосторонніх або багатосторонніх із залученням інших правоохоронних відомств відомчих правових актів з різних аспектів взаємодії органів внутрішніх справ та кримінально-виконавчої системи.

Всі особи, які проходять військову службу в лавах Збройних сил України відносяться до особливої категорії суб'єктів в кримінальної відповідальності, і відповідно до чинного кримінально-виконавчого законодавства до даної категорії суб'єктів за вчинення злочинів можуть бути призначені певні види закріплені у вітчизняному законодавстві кримінальні покарання.

Відповідно ст. 3 Закону України "Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України" управління виконанням кримінального покарання стосовно військовослужбовців, які за вироком суду засуджені до тримання у дисциплінарному батальйоні покладається на Військову службу правопорядку у Збройних Силах України. У компетенцію цього спеціального правоохоронного органу у складі Збройних Сил України входить також реалізація у передбаченому законом випадку виконання кримінальних покарань стосовно військовослужбовців засуджених до кримінального покарання у виді арешту [1].

Контроль за діяльністю дисциплінарних військових частин і гауптвахт здійснює начальник відповідного органу Військової служби правопорядку Збройних Сил України. [35] Прокурорський нагляд за додержанням законів

Військовою службою правопорядку Збройних Сил України і командуванням військових частин, що виконують покарання, здійснюється Генеральним прокурором України і підлеглим йому військовим прокурором.

Громадський контроль за забезпеченням прав людини в дисциплінарних військових частинах і на гауптвахтах здійснюють громадські спостережні комісії, утворені в порядку, встановленому законодавством. [36]

Слід зазначити, що в Україні діє система примусового виконання судових рішень, яку складають Міністерство юстиції України та виконавчі служби, які утворені і функціонують у порядку визначеному кримінально-виконавчим та іншим законодавством. У складі згаданих останніми керівним органом є Державна виконавча служба. Вона діє у структурі Мін'юсту. Про роль, яку відіграє це міністерство в управлінні сферою виконання покарань уже згадувалось у роботі, тому вважаємо за необхідне проаналізувати Державну виконавчу службу у якості суб'єкта управлінського впливу на процеси примусового виконання окремих видів покарання та рішень судів України.

Актуальним на нашу думку буде з'ясування повноважень, якими наділяється ця служба:

- участь у формуванні засад кримінально-виконавчої політики та безпосередня її реалізація;
- здійснення завдань щодо повного і неупередженого виконання судових рішень, формування з цього приводу ефективного механізму реалізації рішень судів України;
- створення належної системи державного нагляду та моніторингу стану реалізації законодавства про виконавче провадження і такої важливої його сторони, як вчинення виконавчих дій державними виконавцями;
- організація інформаційно-технічного супроводу виконавчого провадження, створення та забезпечує функціонування Єдиного державного реєстру виконавчих дій, моніторинг цього процесу;

- формування бази даних задля роз'яснення окремих дій державних виконавців, розробляє практичні рекомендації з питань примусового виконання рішень;
- моніторинг діяльності територіальних підрозділів Державної виконавчої служби, які функціонують у напрямі примусового виконання рішень судів;
- забезпечення міжнародного співробітництва у сфері примусового виконання рішень, задля вивчення досвіду подібної роботи у державах , що входять до складу Європейського Союзу;
- організація роботи по добору та прийнятті на службу державних виконавців, їх навчання та підвищення кваліфікації, забезпечує їх соціально-правовий захист, та здійснення інших завдань та функції в межах повноважень, передбачених законодавством.

Державна виконавча служба складається із підрозділів, на які покладається організація виконання рішень у примусовому порядку, забезпечення громадян вільного доступу до загальної інформації, робота із зверненнями народних депутатів, органів державної влади та державного управління, робота з юридичними особами з питань, що їх стосуються, аналітична робота та робота із статистичною інформацією, моніторинг руху майна, на яке накладено судом арешт, здійснення адміністративних функцій, контроль за роботою підлеглих підрозділів. [37]

Контроль за діяльністю Державної виконавчої служби покладається на Міністерство юстиції, а з питань дотримання законодавства – органами Прокуратури України.

Отже, до органів, які регулюють управління сферою виконання покарань відносяться Міністерство юстиції України, Міністерство внутрішніх справ, Прокуратура України та інші підвідомчі ним органи та установи. Також до системи цих органів відносяться всі вище наведені органи та установи які виконують всі функції щодо реалізації державної політики в сфері виконання покарань, та запобіганню злочинності.

2.3. Роль інших органів центральної виконавчої влади в управлінні органами та установами виконання покарань.

З огляду на те, що кримінально-виконавча політика є елементом політики у сфері боротьби зі злочинністю, яка є складником правової політики, що входить до системи державної політики, найважливішу роль у її реалізації відіграють органи державної влади, які уповноважені здійснювати політику від імені держави.

Організацію отримання початкової загальної, основної загальної та середньої загальної освіти особами, які відбувають покарання у вигляді позбавлення волі в виправних колоніях, слідчих ізоляторах кримінально-виконавчої системи покладається на Міністерство освіти і наук та Адміністрацію ДКВС України. [38]

Для цього Міністерство освіти і науки, його територіальні органи управління здійснюють комплекс організаційно-правових заходів спрямованих на:

- організація освітньої діяльності відповідно до освітньої програмами, контролюють методику застосування форм, засобів, методів навчання та виховання з урахуванням їх вікових і психофізичних особливостей, схильностей, здібностей, інтересів і потреб засуджених.
- надання допомоги засудженим в підготовці до навчальних занять, оволодінні методами самоосвіти, клопотання перед адміністрацією УВП про заохочення засуджених за успіхи в навчанні та дотримання дисципліни.
- виділення в Правилах внутрішнього розпорядку, встановлених в УВП окремим пунктом прав і обов'язків засуджених, які навчаються в школах.

- контроль за порядком проведення державної підсумкової атестації засуджених, що засвоїли освітні програми в установах УВП.
- створення можливостей на отримання засудженими загальної освіти, які відбувають покарання в установах охорони здоров'я, СІЗО як в заочній формі, так і в формі самоосвіти.

Згідно Кримінально-виконавчого кодексу прагнення засуджених до отримання освіти може розцінюватися як прагнення до виправлення, як намір змінити свій спосіб життя після звільнення, в зв'язку з чим сумлінне ставлення засуджених до навчання є однією з підстав застосування заходів заохочення і враховується при визначенні ступеня їх виправлення.

Професійна освіта визнається одним з основних чинників виправлення, що сприяє позитивній самореалізації особистості, правильного сприйняття дійсності, ресоціалізації та соціальної реабілітації засудженого. І цьому напрямі Міністерство освіти і науки України: забезпечує на законодавчому рівні правові можливості для збереження рівня професійного навчання засуджених, які здобувають освіту в професійних навчальних закладах в період відбування покарання; сприяє підвищенню ролі і відповідальності персоналу УВП в мотивації засуджених до професійного навчання з урахуванням оптимізації дисциплінарної практики і заходів матеріального стимулювання; розробляє гарантії завершення навчання, що позитивно впливають на здійснення освітнього процесу. Поліпшити ситуацію в розглянутому питанні, на наш погляд, допомогло б створення в Адміністрації ДКВС України відділу, який займався питаннями дистанційного навчання засуджених, в функції кого доцільно включити й збір та аналіз інформації стосовно форм професійного навчання та спеціальностей; підготовка навчальних приміщень і технічних засобів навчання; контроль інформації, процесу навчання і праці та ін. [39]

Міністерство охорони здоров'я України виконує дуже важливі завдання та функції у сфері виконання покарань. Воно здійснює медичне забезпечення та санітарно-профілактичні заходи в установах виконання покарань. Наразі проаналізуємо, як саме відбувається трансформація пенітенціарної медицини в

загальну медицину, яка функціонує в Україні. Зауважимо, що ще донедавна в Україні застосовувалася виключно відомча модель організації пенітенціарної охорони здоров'я, сутність якої полягала в наступному. Медичний персонал у кожній пенітенціарній установі (виправній чи виховній колонії) перебував у штаті цих установ і, відповідно, підпорядковувався як адміністрації установи, так і вищестоящим органам управління – міжрегіональним управлінням з питань виконання кримінальних покарань та відповідним структурним підрозділам Міністерства юстиції України. Порядок організації та надання медичної допомоги засуджених визначався спільним наказом Міністерства юстиції та Міністерства охорони здоров'я від 15.08.2014 р. № 1348/5/572 “Про затвердження Порядку організації надання медичної допомоги засудженим до позбавлення волі” [40] та наказом Міністерства юстиції “Про утворення Державної установи «Центр охорони здоров'я Державної кримінально виконавчої служби України”. Останнім актом було затверджено Положення про “Центр охорони здоров'я ДКВС України”. В структурі Центр охорони здоров'я ДКВС функціонують відокремлені структурні підрозділи у складі яких діють адміністративні підрозділи, медичні частини та лікарняні заклади, які й провадять господарську діяльність з медичної практики. Забезпечення медичної допомогою засуджених та осіб, узятих під варту здійснюється шляхом укладення УВП та СІЗО договорів із Центром охорони здоров'я, згідно з якими відповідні послуги надаватимуться структурні підрозділи Міністерства охорони здоров'я. [41]

До основних завдань Центру охорони здоров'я ДКВС Положенням віднесено: реалізація державної політики у сфері охорони здоров'я в УВП та СІЗО; медичне забезпечення персоналу ДКВС, засуджених та осіб, узятих варту; профілактика та зниження захворюваності серед засуджених та осіб, узятих під варту, зменшення первинного виходу на інвалідність та смертності; санітарно-гігієнічний та протиепідемічний контроль в УВП та СІЗО; координація та контроль за виконанням заходів із надання медичної допомоги

засудженим; здійснення заходів з медичного обслуговування засуджених та осіб узятих під варту і персоналу ДКВС. [42]

У сфері виконання кримінального покарання реалізуються певні заходи фінансово-економічного іншого подібного характеру. У зв'язку з цим в даній сфері здійснюють управлінську діяльність певні органи центральної виконавчої влади. Серед необхідно назвати такі, як Міністерство фінансів, Державна казначейська служба, Національний банк України, Міністерство розвитку економіки, торгівлі і сільського господарства.

Міністерство фінансів України є органом виконавчої влади, що здійснює розробку та реалізацію єдиної державної фінансової, кредитної, грошової політики і нормативно-правове регулювання у фінансовій сфері, включаючи бюджетну, податкову, страхову, валютну сфери, сферу державного боргу, аудиторської діяльності та бухгалтерського обліку, а також вироблення фінансової політики в галузі державної служби і судової системи. [43] Міністерство фінансів здійснює координацію і контроль діяльності Державної казначейської служби України, яка знаходяться в його структурі. Державна казначейська служба України та її територіальні органи в якості суб'єкта економічного впливу здійснює такі функції:

- облік операцій по касовому виконанню державного бюджету;
- здійснює кредитування суб'єктів кримінально-виконавчої діяльності з коштів державного бюджету та інших коштів відповідно до законодавства України, встановлює режими рахунків державного бюджету;
- здійснює попередній і поточний контроль за веденням операцій з коштами державного бюджету; узагальнює практику застосування законодавства в сфері виконання покарання і вносять до Міністерства фінансів України пропозиції щодо його вдосконалення;
- здійснює контроль і нагляд за використанням бюджетних коштів та позабюджетних фондів, а також матеріальних цінностей, що перебувають у власності УВП;

Національний банк України утворює централізовану систему з вертикальною структурою управління. Підрозділи Національного банку України здійснюють контроль законності та своєчасного руху коштів бюджету та коштів позабюджетних фондів, у тому числі перерахувань платежів в сфері виконання покарання. [44] Міністерство розвитку економіки, торгівлі і сільського господарства України є центральним органом виконавчої влади, що здійснює функції з вироблення державної політики та нормативно-правового регулювання в сфері торгівлі, майнових відносин, банкрутства і фінансового оздоровлення організацій, оціночної діяльності, земельних відносин, інвестиційної діяльності, формування державних цільових програм, розробки та реалізації відомчих цільових програм, закупівель товарів і послуг для державних потреб.

Основними функціями даного міністерства в сфері виконання покарання є: проведення єдиної державної політики в галузі майнових та земельних відносин; захист майнових та інших прав і законних інтересів суб'єктів кримінально-виконавчої діяльності при управлінні державними фондами і т.д.

Фізкультурно-спортивне виховання є важливою складовою виправлення засуджених і професійної підготовки персоналу виправних установ. У цьому напрямі центральну роль відіграє Міністерство культури, молоді та спорту України. Фізкультурно-спортивне виховання у виправних установах, спрямоване на формування фізичної і спортивної культури особистості. У зв'язку з цим Міністерство культури, молоді та спорту України докладає певні зусилля, спрямовані на підвищення ефективності фізкультурно-спортивного виховання у виправних установах кримінально-виконавчої системи. В результаті аналізу нормативно-правових актів і документів, що регламентують порядок організації та проведення фізичної і спортивної культури в УВП, СІЗО можна виділити ключеві напрями даної роботи, а саме:

- освітня спрямованість фізкультурно-спортивного виховання;

- особистісно-орієнтований підхід при організації фізичного виховання і підготовки, її індивідуалізація і диференціація з урахуванням вікових та гендерних особливостей як засуджених так і персоналу;
- включення в зміст фізкультурно-спортивного виховання змагальної ситуації як чинника, що сприяє формуванню мотивації і позитивного ставлення до занять фізичною культурою і спортом;
- єдність і взаємозв'язок засвоєння базового і варіативного компонентів змісту програми фізкультурно-спортивного виховання;
 - діагностика рівня сформованості фізичної і спортивної культури особистості на кожному етапі реалізації програми фізкультурно-спортивного виховання й інше. [45] В Україні гарантуються права і свободи людини і громадянина відповідно до загальноновизнаних принципів та норм міжнародного права і Конституції України. Обмеження прав і свобод людини і громадянина можливо лише в тій мірі, яка викладена в законодавстві. Особи, які відбувають покарання в місцях позбавлення волі, безумовно, не можуть користуватися всім обсягом прав і свобод, закріплених за громадянами України. У зв'язку з цим в Україні діє механізм соціальних гарантій засуджених, регулювання якого здійснюється Мін'юстом і Міністерством соціальної політики України.

Ключовим заходом в цьому напрямі є пенсійне забезпечення засуджених.

Відповідно до положень кримінально-виконавчого законодавства України виплата пенсій засудженим проводиться органами, що здійснюють пенсійне забезпечення за місцем знаходження виправної установи, шляхом перерахування пенсій на рахунки засуджених. Після закінчення терміну відбування покарання або в разі умовно-дострокового звільнення засудженого або заміни йому не відбутої частини покарання більш м'яким видом покарання вони мають право лікування або направлення в стаціонарну організацію соціального обслуговування. Вищевикладене стосується засуджених як чоловічої, так і жіночої статі.

Наступним важливим напрямом діяльності Міністерства соціальної політики України є організація соціальної роботи в пенітенціарних установах для неповнолітніх. У Мінімальних стандартних правилах поводження з ув'язненими пропонується вважати неповнолітніх, засуджених до позбавлення волі, які не є виключеними з суспільства, а залишаються його членами. Неповнолітні, засуджені до позбавлення волі, залучені до праці, мають право на загальних підставах на державне пенсійне забезпечення в старості. Міністерство соціальної політики України свого часу ініціювало закріплення в законодавстві такого важливого положення, як право на відшкодування шкоди неповнолітнім засудженим у разі втрати ними працездатності, що настала з вини адміністрації в період відбування покарання. Саме створення системи соціального забезпечення неповнолітніх засуджених в єдності її політичних, правових, організаційних і ресурсних елементів свідчить про рішучість держави не на словах, а на ділі забезпечити це найважливіше право людини і громадянина в умовах його ізоляції. [46]

Таким чином, державно-управлінський вплив на сферу виконання покарань з боку органів виконавчої влади центрального рівня здійснюється відповідно їх повноважень та компетенції і сприяє нормалізації кримінально-виконавчих процесів.

РОЗДІЛ 3.

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ ТА УЧАСТЬ У ЦЬОМУ ПРОЦЕСІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЦЕНТРАЛЬНОГО РІВНЯ.

3.1. Проблемні аспекти державно-управлінської діяльності у сфері виконання покарань

Ключовим напрямом діяльності ДКВС України на сучасному етапі є забезпечення прав і свобод осіб, які відбувають покарання, приведення умов тримання засуджених та осіб, узятих під варту, у відповідність до стандартів європейських країн, створення умов для виправлення та ресоціалізації осіб засуджених, здобуття ними освіти й набуття професії й інше. У зв'язку з цим було Кабінет Міністрів України ухвалив Державну цільову програму реформування Державної кримінально виконавчої служби на 2013–2017 роки. [47] У цьому нормативному акті було сформульовано деякі проблемні аспекти, що слугували для реалізації організаційно-правових заходів удосконалення процесів відбування кримінальних покарань, а саме:

- практика управлінської діяльності пенітенціарними установами засвідчує її низький рівень;
- процеси приведення умов тримання засуджених та осіб, узятих під варту в установах та закладах виконання покарань до міжнародних стандартів продовжують впроваджуватися повільними темпами і часто без врахування рекомендацій комісії Ради Європи з цього приводу;
- є істотні прогалини в організації фінансового та матеріально-технічного забезпечення як основних, так і оборотних фондів установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, виробничих підприємств, що знаходяться в їх господарчому володінні;

– процес провадження пробації в систему виконання кримінальних покарань без позбавлення волі виявив певні недоліки, які пов'язані в відсутністю досвіду такої роботи серед персоналу органів пробації та повільними темпами вивчення міжнародного досвіду апробації;

– реформування Державної кримінально-виконавчої служби передбачає запровадження ефективних механізмів її проходження кадровим складом і цей процес, як показує практика здійснюється без врахування міжнародних методик управління процесом проходження служби пенітенціарним персоналом;

– є проблеми в організації системи діяльності слідчих ізоляторів, яка поки що ґрунтується на досягненнях радянської системи виконання покарань, потребує оновлення в цьому напрямі законодавства, виведення слідчих ізоляторів за межі великих міст й таке інше.

Провідну роль в управлінні складною і багатофункціональною пенітенціарною системою відіграють територіальні органи ДКВС України. Будучи найважливішою сполучною ланкою між Міністерством юстиції й установами та органами, які безпосередньо виконують кримінальні покарання, вони багато в чому визначають темпи і напрямки реформування в цій сфері.

Проведене нами дослідження дозволило прийти до висновку, що перетворення, які проходять дали можливість усунути деякі проблеми в організації діяльності територіальних органів управління ДКВС України, проте невіршених питань залишається досить багато, розглянемо деякі з них.

Однією з проблем в даній сфері є вибір моделі управління. На сьогоднішній день територіальний орган управління – це орган управління, який здійснює свою діяльність в межах декількох областей України (раніше територіальне управління функціонували у кожній області). Некомпетентний підхід керівництва Мін'юсту 2014-2019 років в реформуванні середньої управлінської ланки Державної кримінально-виконавчої служби створив труднощі в розподілі видів діяльності за рівнями управління, що зумовило

дублювання і виникнення невластивих функцій для територіальних органів. Такі обставини спричинили зниження ефективності і якості реалізації управлінських рішень, не дозволили створити дієвий механізм контролю над виконанням частини повноважень, переданих вищестоящими органами нижчестоящим.

Разом з тим в кримінально-виконавчій сфері є серйозні питання територіального та міжвідомчого характеру, які можна ефективно вирішити на місцевому рівні, наприклад організація поступитенціарного контролю за особами, які звільнилися з місць позбавлення волі, і надання їм допомоги у соціальній адаптації. На нашу думку, з метою реалізації окремих напрямків правоохоронної діяльності, перерозподілу функцій центру і регіонів, виключення невластивих і надлишкових функцій доцільно було б розглянути питання про створення комплексної середньої ланки управління, а саме: поєднати міжрегіональні і територіальні (в областях, де це дозволяє) органи управління.

Для забезпечення ефективної діяльності територіальних органів, га наш погляд необхідно вжити низку заходів організаційного та правового характеру. Перш за все, потрібно розробити правову базу, всебічно регламентує діяльність зазначених органів. Слід чітко закріпити цілі, завдання та функції окружних управлінь, виключивши дублювання функцій центрального апарату та територіальних органів, а також повноваження та межі їх діяльності. Необхідно також вирішити питання про вдосконалення структури і організації діяльності окружних управлінь, оптимізації їх штатної чисельності з урахуванням специфіки та обсягу роботи. Реалізація даних положень повинна істотно підвищити ефективність діяльності всієї системи органів, які виконують кримінальні покарання. [48]

Заслуговує на увагу питання взаємодії територіальних органів з виконавчою владою на місцевому рівні. Сьогодні реалізація більшості функцій кримінально-виконавчої системи вимагає від відомчих органів створення ефективної системи такої взаємодії. Це стає особливо актуальним при

вирішенні проблем, пов'язаних з вихованням і освітою засуджених, створенням робочих місць для них і осіб, що звільнилися з місць позбавлення волі, соціальною реабілітацією.

Зроблені висновки підтверджуються даними опитування співробітників кримінально-виконавчої системи: за рахунок оптимізації взаємодії з органами виконавчої влади підвищується результативність діяльності територіальних органів за такими напрямками, як соціальна підтримка засуджених і співробітників, організація трудової зайнятості осіб, звільнених з місць позбавлення волі, захист прав і свобод засуджених і персоналу.

У свою чергу органи виконавчої влади місцевого рівня все частіше залучають територіальні органи ДКВС України до реалізації деяких функцій у сфері забезпечення законності та правопорядку, громадської безпеки, антитерористичної діяльності, боротьби з корупцією.

Однак вважаємо за необхідне більш детально розглянути механізм врегулювання питань взаємодії органів територіального управління ДКВС України та місцевих державних адміністрацій. Для цього, на думку слід доповнити типові положення про територіальний орган ДКВС України, де доцільно вказати головні напрями, форми і механізм взаємодії. В умовах реформування кримінально-виконавчої системи оцінка діяльності територіальних органів набуває особливого значення і є одним з факторів, що сприяють максимально швидкому досягненню поставлених цілей.

Здійснювані перетворення в пенітенціарній системі, наближення до міжнародних стандартів призвели до зміни підходів в оцінці ефективності її діяльності. Орієнтація на гуманізацію виконання покарань, посилення виховної і соціальної спрямованості діяльності викликали необхідність зміни поглядів на критерії і показники оцінки, а також її організацію. В результаті певна категорія вчених приділяла увагу до розробки методик оцінки ефективності діяльності територіальних органів ДКВС України. Їх аналіз дозволив виділити ряд корінних рис. Так, новим став підхід до вибору критеріїв оцінки. Тепер розглядаються не тільки внутрішні чинники, а й зовнішні, що роблять вплив на

ефективність діяльності органів і установ кримінально-виконавчої системи. Передбачено відмову від порівняння показників оцінюваного періоду з аналогічними показниками попереднього. [49] Особлива увага приділяється відповідальності за достовірність даних відомчої статистичної звітності, що використовуються при інспектуванні територіального органу ДКВС України. Крім того, стали виділяти як внутрішню оцінку(обумовлену кримінально-виконавчою системою), так і зовнішню. До першої входять звичайні статистичні показники, висновки експертів, інформація від МВС України, прокуратури й інше. Інша являє собою оцінку суспільства. Думка суспільства – це не найголовніший, але необхідний критерій оцінки діяльності територіальних органів ДКВС України. При цьому пильну увагу слід приділяти механізму оцінки (визначення суб'єктів, критеріїв, показників, форм і методів). Багато що в цьому напрямку вже зроблено. Однак і сьогодні робота щодо вдосконалення суспільної оцінки продовжується.

При всіх позитивних моментах нового підходу ряд питань як і раніше залишається невирішеним. Так, наприклад, існуюча система оцінки мало відрізняється від попередніх в таких характеристиках, як інформації призначеної для внутрішнього користування, обґрунтованість відомчої статистичної звітності, що перетворюються в відповідні розрахункові показники, формальна природа яких тягне за собою орієнтування на цифри, породжує необ'єктивне уявлення про практичну діяльність, що призводять до деформацій і неможливості прийняття за результатами такої оцінки обґрунтованих управлінських рішень. Прагнення частини посадових осіб за відсотками все ще залишається головним вектором управлінського впливу на підлеглі підрозділи. Разом з тим не можна повністю виключати використання кількісних показників при характеристиці діяльності органів і установ ДКВС України. Об'єктивна оцінка не може виходити з одних цифрових показників, які самі по собі не є свідченням хорошої чи поганої роботи. Отже, система оцінки діяльності територіальних органів ДКВС України потребує подальшого вдосконалення.

Таким чином позитивні результати реформування ДКВС України можливі тільки при подальшому підвищенні ефективності управління діяльністю виправних установ, а при розробці відповідних пропозицій, на нашу думку необхідно враховувати вимоги, умови і факторів, відповідно стратегічних цілей держави в забезпеченні кримінально-виконавчої політики. [50] Активний процес реформування кримінально-виконавчої системи з урахуванням європейських пенітенціарних стандартів передбачає зміну державної політики в бік лібералізації кримінальних покарань, зменшення чисельності засуджених в місцях позбавлення волі, більш широкого застосування альтернативних видів покарань. Досягнення цієї мети залежить від комплектування кримінально-виконавчої системи професійно підготовленими, освіченими, культурними, психологічно стійкими фахівцями. Саме кадровий потенціал є ключовим фактором, який визначає успіх реформи.

Систему суб'єктів кадрової політики ДКВС України утворюють органи державної влади як загальної так і спеціалізованої компетенції. У число останньої входять: Міністерство юстиції України яке здійснює функції з вироблення і реалізації державної кадрової політики та нормативно-правового регулювання в сфері виконання кримінальних покарань; Адміністрація кримінально-виконавчої служби здійснює кадрове забезпечення центрального апарату служби, її територіальних органів, установ виконання покарань, і слідчих ізоляторів, підготовку, професійну перепідготовку та підвищення кваліфікації кадрів; правову, соціальний захист і особисту безпеку працівників кримінально-виконавчої системи та членів їх сімей тощо; територіальні органи ДКВС України, їх структурні підрозділів та посадові особи.

У зв'язку з цим слід звернути увагу на наявність деяких проблем, пов'язаних з діяльністю персоналу кримінально-виконавчої системи. Упродовж цього слід звернути увагу на наступне.

Вимагає координації зміст кадрової політики в сфері виконання покарання, яка полягає в безпосередній діяльності державних органів, кадрових служб і посадових осіб щодо її реалізації. У зв'язку з постійною реформою структури

органів виконання покарання середнього і нижчого рівня доцільно реалізувати такі заходи: удосконалювати систему визначення переліків спеціальностей та спеціалізацій, ступеня потреби в них; встановлення кваліфікаційних вимог, стандартів і нормативів; визначення чисельності персоналу при відборі на навчання до відомчих освітніх установ; підготовки фахівців різних категорій.

Є проблеми в деталізації поняття “робота з кадрами”, яка на думку багатьох фахівців, що працюють в органах і установах ДКВС України має охоплювати весь комплекс організаційних заходів та технічних засобів, пов’язаних з реалізацією кадрової функції. Це поняття повинно бути тісно поєднаним з поняттям “система роботи з кадрами” і входити в нього в якості складового елемента. Розробка вищесказаного поняття на нашу думку дозволить диференціювати особливості роботи з персоналом ДКВС України.

Є потреба в конкретизації система роботи з кадрами, яка повинна включати різні напрями, зокрема, визначення загальної кількості працівників, рівня їх професійної підготовки та посадового складу (облік кадрів, штатна розстановка), безпосередня робота щодо добору і розстановки кадрів, організації їх просування по службі.

Є проблеми з мобілізацією персоналу на активну творчу роботу (матеріальне і моральне стимулювання), науково обґрунтована система оцінки працівників, їх ділових і моральних якостей, зміцнення службової дисципліни і забезпечення законності в службовій діяльності працівників.

Окремо слід звернути увагу на чинну управлінську систему у сфері виконання покарань. На те є об’єктивні та суб’єктивні причини.

До перших ми відносимо зміну державних пріоритетів у публічній політиці у сфері виконання кримінальних покарань (курс на зменшення засуджених), а відповідно й установ та органів виконання покарань; намагання перебудови системи роботи та підготовки персоналу установ та органів виконання покарань; недостатнє фінансування; перманентна невизначеність зі статусом служби, відсутність чіткої та зрозумілої стратегії та перспективи служби; відсутність належного правового підкріплення реформ цієї сфери).

До другої групи ми відносимо в першу чергу не зрозуміле відношення керівництва органів юстиції концепції пенітенціарної діяльності та управління як ядра системи виконання та відбування покарань; постійний пошук моделі керівництва на основі зарубіжного досвіду, який не завжди підходить до вітчизняної моделі функціонування системи; недостатнє оновлення персоналу (яке в принципі неможливе без зміни об'єктивних умов для функціонування служби; застосування досвіду радянської системи виправно-трудової моделі в сучасній діяльності системи виконання покарань; необізнаність керівників з новітніми методами управління, а також саботаж з їхнього боку питань перебудови взаємовідносин “персонал – засуджений” на засадах безумовного забезпечення дотримання прав та законних інтересів останніх). [51]

3.2. Шляхи вдосконалення діяльності органів виконавчої влади центрального рівня у сфері виконання покарань.

Передусім ефективність реалізації основ державної політики у сфері виконання кримінальних покарань пов'язана з тим, наскільки ефективно та злагоджено та зосереджено здійснюється управління безпосередніми виконавцями такої політики.

В роботі вищенаведених суб'єктів знаходять своє практичне відбиття напрями державної політики у сфері виконання кримінальних покарань. Управління органами й установами виконання кримінальних покарань є складною й багатоаспектною роботою, що містить велику кількість різноманітних структурних елементів (суб'єкта й об'єкта державного управління; заходи, за допомогою управління здійснюється тощо), і тому воно може розглядатися як основне системне явище, що має структурне наповнення. На сьогодні органи й установи виконання покарань знаходяться у стані значного перетворення, що зобразитися й на основній системі управління такими органами. А тому значною мірою най актуальнішим 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 в даному напрямку.

Однак в умовах реформування пенітенціарної служби в Україні особливого значення набуває реформування системи управління органами й установами виконання кримінальних покарань. На основі аналізу норм чинного законодавства України, можемо зазначити, що першим напрямом удосконалення системи управління органами й установами виконання кримінальних покарань слід вважати вдосконалення правового статусу всіх 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.[52] Аналіз вищенаведених позицій надав змогу дійти таких висновків. Під системою управління органами й установами виконання покарань слід розуміти сукупність закріплених на нормативно правовому рівні послідовно 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 кримінальних покарань за окремими напрямами. На сьогодні система управління органами й установами виконання кримінальних покарань перебуває в стані реформування, що викликає необхідність визначення окремих напрямів її вдосконалення в системі. Серед таких напрямів ми назвали основні, а саме: визначення чіткої послідовності суб'єктів системи управління органами й установами виконання покарань на основному 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 частині її реформування; нормативне закріплення засад діяльності міжрегіональних управлінь; вдосконалення кадрового, матеріально

технічного та фінансового забезпечення органів та установ виконання кримінальних покарань.

Наведемо яскравий приклад. Так, з метою нового реформування Державної кримінально виконавчої служби, та впровадження вдосконалення її основоположної діяльності щодо дотримання прав і свобод людини в процесі виконання кримінальних покарань, та приведення умов для тримання засуджених та осіб, узятих під варту, у відповідність до європейських норм та стандартів, а також створення умов для виправлення та ресоціалізації засуджених, та здобуття ними освіти і набуття професії було ухвалено спеціальний підзаконний акт Кабінету Міністрів України, яким передбачалася реалізувати низку організаційно-правових заходів з 2013 по 2017 роки [53] Цим актом передбачалося впровадження нового програмного підходу щодо 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, та підвищити процеси у сфері управління та у сфері виконання кримінальних покарань в органах та установах виконання кримінальних покарань; забезпечити в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах умови та порядок щодо тримання засуджених та осіб, взятих під варту, відповідно до міжнародних правових норм щодо виконання покарань; забезпечити розвиток матеріальної та технічної бази, оновлення інженерної інфраструктури в установах виконання кримінальних покарань та у слідчих ізоляторах; удосконалити практичні завдання під час виконання кримінальних покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, а також удосконалити систему підготовки персоналу Державної кримінально-виконавчої служби для підвищення його рівня соціального захисту, та забезпечити науково-методичне впровадження та проводити щоденний контроль за діяльністю установ виконання покарань та слідчих ізоляторів.

Окрім того продовжується виділення фінансів із Державного бюджету України для нормалізації діяльності органів, установ, закладів, підприємств

виконання покарань. Передбачається низка пільг, компенсацій, гарантії з бюджетних асигнувань на утримання ДКВС України в цілому та додаткової оптимізації існуючої мережі кримінально-виконавчих установ та слідчих ізоляторів.[54] Упродовж цього актуальним стало питання щодо реалізація та впровадження державної політики в основоположних питаннях щодо управління персоналом удосконалення кадрового менеджменту. У зв'язку з цим на нашу думку потребує оновлення нормативні акти що стосуються питань: управління персоналом, трудовими відносинами та державною службою; добору пенітенціарного персоналу прогнозування його розвитку; удосконалення механізму заохочення працівників до службової кар'єри, підвищення рівня їх професійної компетентності; організаційно методичне керівництво та контрольні методи функціонування за роботою з персоналом у територіальних органах управління та установах (зкладах) виконання покарань; спрощення документообігу щодо вступу на кримінально-виконавчу службу, її проходження та припинення; ефективна реалізація заходів соціального захисту та фінансового забезпечення персоналу й інше.

На даному проміжку реформування в установах виконання покарань не залишається низьким рівень технічної оснащеності установ виконання покарань та слідчих ізоляторів засобами охорони. Це змушує керівників установ приділяти більшу увагу організації фізичної охорони із залученням значної кількості персоналу, а не застосуванню сучасних інженерно-технічних засобів охорони і нагляду, охоронних, інформаційних та телекомунікаційних систем.

Реформування системи охорони здоров'я щодо засуджених також залишається проблемним, особливо в організації лікування осіб, які є хворими на туберкульоз або інші небезпечні інфекційні хвороби, недостатня укомплектованість медичних установ кваліфікованими кадрами, низький рівень забезпечення медичним обладнанням їх технічне зношення, що призвело до унеможливлення отримання засудженими кваліфікованої медичної допомоги. Нажаль у багатьох виправних установах виникли осередки інфекційних та інших захворювань. З метою нормалізації медичного забезпечення установ

виконання покарань, слідчих ізоляторів Мінюстом передбачається реалізація таких заходів: створено державну установу “Центр охорони здоров’я Державної кримінально-виконавчої служби” ; впровадження нової медично-лікувальної допомоги в установах Державної кримінально-виконавчої служби України і приведення її до рекомендацій Всесвітньої організації охорони здоров’я; запроваджено імплементацію клінічних міжнародних протоколів для надання медичної та лікувальної допомоги; впроваджено кабінети медичного та лікувального моніторингу а також оцінки медичної статистики в питаннях ВІЛ інфекції та СНІДу, а також туберкульозних захворювань. [55]

З метою оптимізації структури органів ДКВС Міністерством юстиції України було утворено Адміністрацію Державної кримінально-виконавчої служби України як територіальний орган Міністерства юстиції у із статусом юридичної особи за закріпити такі повноваження, як: управління воєнізованими формуваннями та організації охорони та режиму; контроль за виконанням вироків суду та інших судових рішень і застосуванням передбачених законом засобів виправлення засуджених; організація оперативно-розшукової діяльності органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів; управління усіма міжрегіональними управліннями з питань виконання кримінальних покарань та пробації Мін’юсту.

Ключовими напрямками щодо реформування пенітенціарної системи є покращення управління фінансовими операціями засуджених. Для чого передбачається затвердження нормативно-правового акту щодо спрощення користування засудженими та особами, які взяті під варту, коштами, які зароблені ними, шляхом розроблення механізму зберігання таких коштів на карткових банківських рахунках на власний вибір та вільного розпорядження ними, а також створення системи індивідуальних розрахункових карток, цей захід спрямований на забезпечення прозорості надходжень коштів засудженого. Це має гарантувати право вільно розпоряджатись заробленими коштами, а також полегшить отримання відповідних документальних підтверджень щодо здійснених операцій у разі необхідності відстоювання свої прав. [56]

Наступним кроком щодо покращення діяльності ДКВС України має стати упровадження нормативно-правового акта з питань регулювання порядку виконання рішень Європейського суду з прав людини та рекомендацій Європейського комітету з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню на рівні Мініюсту, його територіальних органів, а також окремих установ, що їй підпорядковані. У свою чергу, процес виконання рішень Європейського Суду хоч і врегульований, однак у контексті специфіки пенітенціарних установ цього виявилась недостатньо для їх належної імплементації.

Отже, викладені вище організаційно-правові заходи щодо реформування сфери виконання покарань здебільшого орієнтовані на зміни законодавства, а вже через них на зміну кримінально-виконавчої практики. На наш погляд ключова роль в згага даних вище процесах буде належати й громадським і міжнародним організаціям, надає їм (процесам) особливої актуальності та важливості.

ДКВС України будучи невід'ємним елементом правоохоронної системи держави, являє собою єдину, органічно взаємопов'язану систему установ і органів, на які державою покладено функції з виконання призначених судами кримінальних покарань та інших заходів кримінально-виконавчого характеру.

Досвід новітньої історії України свідчить, що реформи у сфері виконання кримінальних покарань може дати необхідний ефект лише в поєднанні з науково обґрунтованою організацією діяльності як центральних, так і територіальних органів ДКВС України, здатних ефективно вирішувати завдання по перетворенню (модернізації) місць позбавлення волі і підходів до механізмів виконання покарань.

Останні зміни, які відбуваються у ДКВС України, обумовлені вимогами Концепції розвитку кримінально-виконавчої системи до 2020 року, зумовлюють необхідність перегляду в змістовному і нормативному значенні правового становища центрального органу управління в структурі ДКВС України і її повноважень. Назріла необхідність змінити погляди на роботу

ДКВС України, а також на ефективне застосування форм і методів реалізації повноважень даної служби. [57] Слід зазначити, що мета як базовий елемент правового становища органу виконавчої влади фактично визначає його організаційно-управлінську сутність, так як соціальне і державне управління завжди передбачає цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкт. Саме тому правильне визначення мети функціонування ДКВС України має стати першим етапом нормативного закріплення адміністративно-правового становища даного виконавчого органу. В результаті неправильно сформульованої і нормативно закріпленої мети управлінська система може втратити стабільність, що негативно позначиться і на ефективності державного управління в цілому.

Часто в сучасному законодавстві внаслідок складності політичних процесів, при яких державі важко в лаконічно сформульованій правовій нормі висловити основне призначення конкретного органу і єдину мету замінює перелік завдань. Однак ми поділяємо думки більшості вчених в галузі державного управління та адміністративного права про те, що мета для ДКВС України та інших органів виконавчої влади повинна бути єдиною і визначати систему завдань. В іншому випадку головне призначення даного органу може формулюватися виходячи з миттєвої політичної кон'юнктури або вищестоящими органами, або самим органом. У такій ситуації в зміст завдань кожного разу буде вкладатися інше смислове значення, між ними можуть розставлятися різні пріоритети, коли основне призначення органу встановлюється лише одним завданням (групою завдань). Вважаємо, що мета – це невід'ємна частина адміністративно-правового становища ДКВС України, а значить, вона повинна знайти відображення у відповідному положенні, навіть шляхом часткового дублювання норм інших нормативних правових актів. На жаль, в діючих нормативних правових актах поняття і зміст мети ДКВС України підміняється переліком функцій і повноважень. Метою ДКВС України на нашу думку є забезпечення вдосконалення і розвитку кримінально-

виконавчої системи шляхом підвищення ефективності роботи установ і органів виконання покарань.

Однією з особливостей правового становища ДКВС України, що знаходиться у веденні Міністерства юстиції України, є те, що дана служба наділена частковим правом на здійснення нормативного правового регулювання в сфері виконання кримінальних покарань та утримання під вартою підозрюваних і звинувачених у вчиненні злочинів і в межах своїх повноважень обмежена у виданні підзаконних актів. Слід мати на увазі, що обмеження повноважень по виданню нормативних актів не поширюється на правомочності керівників даних органів з управління майном, закріпленим за на праві оперативного управління (господарського відання), вирішення кадрових та організаційних питань, а також по контролю за діяльністю їх структурних підрозділів і територіальних органів.

Аналіз правотворчої практики Мін'юсту і ДКВС України в сфері регулювання діяльності установ і органів виконання покарання свідчить про те, що ДКВС України не позбавлена в повному обсязі права на видання нормативних актів у певних галузях своєї діяльності, що обумовлюється або прямими вимогами кримінально-виконавчого законодавства, або внутрішньовідомчою спрямованістю таких актів. При цьому чітких меж правотворчості легально не встановлено і при вирішенні питання про можливість (неможливість) видання ДКВС України нормативного акта не потребує процедур узгодження. У контексті вирішення даної проблеми і вдосконалення адміністративно-правового становища ДКВС України вважаємо за доцільне розробити і прийняти в установленому порядку нормативно-правовий акт Мін'юсту України, що регламентує основні напрямки діяльності ДКВС України, в рамках яких ДКВС України були б делеговані конкретні нормотворчі повноваження.

Наступним проблемним питанням в сфері адміністративно-правового регулювання статусу ДКВС України є правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності ДКВС України. Аналіз результатів проведеного

інтерв'ювання деяких керівників ДКВС України місцевого рівня показав, що розглянута сфера функціонування центрального апарату не позбавлена недоліків.

Для вирішення даної проблеми затверджено в установленому порядку відомчі адміністративні регламенти ДКВС України з виконання державної функції щодо здійснення державного нагляду в галузі промислової безпеки на виробничих об'єктах ДКВС України з нагляду за виконанням санітарно-епідеміологічного законодавства України. [58] В даних регламентах на нашу думку необхідно передбачити наступні розділи:

- права і обов'язки посадових осіб ДКВС України, які здійснюють контрольно-наглядові заходи;
- вимоги до порядку виконання функції промислового і санітарно-епідеміологічного нагляду;
- терміни виконання функції промислового і санітарно-епідеміологічного нагляду;
- склад, послідовність і терміни виконання адміністративних процедур (дій), вимоги до порядку їх виконання, в тому числі особливості виконання адміністративних процедур (дій) в електронній формі;
- оформлення результатів наглядової діяльності і вжиття заходів за результатами перевірок;
- порядок і форми контролю за виконанням функції промислового і санітарно-епідеміологічного нагляду;
- досудовий (позасудовий) порядок оскарження рішень і дій (бездіяльності) органу (посадової особи) ДКВС України, виконуючого функції промислового і санітарно-епідеміологічного нагляду.

Додаткового правового забезпечення для ДКВС України потребує функція по організації адміністративно юрисдикційного провадження, яке здійснюється посадовими особами ДКВС України. Аналіз окремих положень Кодексу України про адміністративні правопорушення (КпАП України) дозволяє нам говорити про те, що даний нормативно-правовий акт містить у собі ряд

обов'язкових до виконання правових приписів, що вимагають прийняття ДКВС України нормативних документів для легальної реалізації окремих адміністративних процедур в рамках адміністративно юрисдикційного провадження, а саме нормативних актів, що встановлюють правила обладнання спеціально відведених приміщень для утримання осіб, затриманих за адміністративне правопорушення, і порядок зберігання і обліку вилучених речей і документів. Більшість державних органів, що виконують правоохоронні функції і реалізують практичне застосування КпАП України, виділяють даний напрямок діяльності в самостійне і відображають його у відповідних нормативних правових актах. [59] Зупинимося на проблемі в реалізації адміністративно юрисдикційних повноважень ДКВС України – правовому забезпеченні застосування заходів державного примусу посадовими особами (фізичної сили, спеціальних засобів, адміністративного затримання та ін.) на відповідній території виправної установи (режимній території). В даний час на державному рівні відсутній єдиний для всіх територіальних органів Мін'юсту порядок погодження меж режимних територій з органами місцевого самоврядування. У зв'язку з цим на нашу думку доцільно розробити і затвердити механізм погодження меж режимних територій з органами місцевого самоврядування за допомогою укладення адміністративного договору (договору про співпрацю з органами державної влади та органами місцевого самоврядування). [60] Крім того, проблемним моментом адміністративно-правового забезпечення функціонування режимних територій виправних установ є потреба у оновленні на території України вимог щодо оформлення знаків, що позначають режимні вимоги і привести їх к відповідність до міжнародних стандартів.

Для успішного досягнення цілей, що стоять перед ДКВС України, і рішення відповідних завдань необхідно формування ефективної системи надвідомчого взаємодії ДКВС України та інших державних і недержавних структур, а також інститутів громадянського суспільства. Дане взаємодія має

правову основу і є обов'язковим елементом правового становища ДКВС України.

У Законі України “Про Державну кримінально-виконавчої служби України” закріплено ряд нормативних приписів щодо здійснення центральним органом виконавчої влади в сфері виконання покарання наступних завдань:

взаємодія територіальних органів ДКВС України з іншими територіальними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, правоохоронними органами, а також з громадськими та релігійними об'єднаннями;

взаємодія із засобами масової інформації та редакційно-видавничої діяльності з метою виконання завдань, покладених на Державну кримінально-виконавчу службу. [61] Однак практика реалізації цих нормативних приписів показала, що взаємодія центрального органу управління Державною кримінально-виконавчою службою з інститутами громадянського суспільства не завжди відповідають належному рівню.

Реалізація ДКВС України державної функції з організації взаємодії з правоохоронними органами, а також з громадськими та релігійними об'єднаннями на сучасному етапі розвитку кримінально-виконавчої системи не позбавлена недоліків і проблемних моментів, які обумовлені відсутністю чітких правових рамок взаємодії територіальних органів та установ виконання покарання з іншими державними і недержавними структурами.

Наступною проблемою, на якій хотілося б зупинитися в рамках розгляду питань правового становища ДКВС України, є організаційне та нормативно-правове забезпечення з боку ДКВС України адміністративної діяльності виправних установ в напрямку встановлення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі. Фактично можна констатувати, що дана державна функція залишається поза рамками діяльності Мін'юсту. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне: по-перше, доповнити Закон України “Про адміністративний нагляд” повноваженням для ДКВС України в сфері координації діяльності установ і органів кримінально-виконавчої системи щодо

встановлення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі; по-друге, переробити та затвердити в установленому порядку відомчу інструкцію, що закріплює механізм діяльності адміністрації виправних установ з підготовки необхідних матеріалів для встановлення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі.[62]

Таким, чином, розглянуті у розділі проблемні аспекти діяльності органів центральної виконавчої влади, їх структурних підрозділів та шляхи їхнього подолання можуть стати підґрунтям для майбутніх пенітенціарних реформ, які стосуються сутнісних аспектів діяльності суб'єктів кримінально-виконавчої діяльності, також мають важливе значення для покращення цієї діяльності у відповідності до міжнародних стандартів.