

ВСТУП

Актуальність дослідження. Сучасний розвиток України, яка прагне бути правовою державою, обумовлює необхідність удосконалення державної політики у сфері діяльності правоохоронних органів, частиною яких є Державна Кримінально-виконавча служба України. Структурно Державна кримінально-виконавча служба України включає в себе установи, які виконують покарання, територіальні органи управління виконання покарань та пробації, центральний орган кримінально-виконавчої системи - Міністерства юстиції України. До кримінально-виконавчої системи входять також слідчі ізолятори, виробничі підприємства, лікувальні, навчальні та інші заклади. Діяльність кримінально-виконавчої системи здійснюється на основі принципів законності, гуманізму, поваги прав людини. Правову основу Державної кримінально-виконавчої служби складають Конституція України, закони та підзаконні акти, які регулюють відносини в сфері виконання покарання.

В системі органів виконавчої влади Державна кримінально-виконавча служба України займає особливе місце в зв'язку з специфічністю функцій, які вона реалізує. В результаті дана служба являється об'єктом постійного впливу з боку Кабінету Міністрів України. Уряд України за період новітньої історії нашої держави постійно впливав на органи і установи виконання покарання з метою нормалізації їх діяльності, а також у вирішенні інших завдань, пов'язаних з впровадженням в систему виконання покарання міжнародних пенітенціарних стандартів. Внаслідок організаційно-правового впливу на сферу виконання покарань з боку державного органу виконавчої влади вищого рівня мали місце прояви як позитивного, так і негативного спрямування. Така ситуація спонукала науковців та практичних працівників органів та установ виконання покарань звернутися до наукової розробки проблемних проявів та пошуку ефективних шляхів їх вирішення.

На актуальність обраної автором теми роботи вказують і такі аспекти: по-перше, часті зміни в управлінській структурі сфери виконання покарань

потребують своєчасного нормативного забезпечення з боку Уряду України, і це детермінує потребу у проведенні наукового аналізу змісту організаційно правового впливу на кримінально-виконавчі процеси; по-друге, необхідність розробки проблем, які мають місце в системі державно-управлінського впливу на сферу виконання виконань та науково обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення діяльності установ та органів Державної кримінально-виконавчої служби України.

Аналіз публікацій за темою дослідження: Питання діяльності кримінально-виконавчої системи в умовах її реформування та приведення до стандартів країн-членів Ради Європи протягом останніх двох десятиліть стають об'єктом наукового дослідження вченими представниками науки адміністративного, кримінально-виконавчого права, державного управління. Найбільших досягнень в цьому напрямі, на нашу думку досягли такі науковці, як: Богатирьов І. Г., Галай О. В., Гречанюк С. К., Дрозд О. Ю., Зливко С. В., Іваньков І. В., Львовчкін В. А., Петков В. П., Пташинський О. Б., Радов Г. О., Ребкало М. М., Степанюк А. Х., Трубников В. М., Фаренюк С. Я., Ягунов Д. В. та інші.

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: проведення теоретико-правового аналізу аспектів управлінської діяльності Кабінету Міністрів України у сфері виконання покарань, з'ясування ефективності державно управлінського впливу на окремі сторони функціонування Державної кримінально-виконавчої служби, виявлення проблем та окреслення основних шляхів їхнього вирішення задля нормалізації кримінально-виконавчих процесів на рівні виконавчої влади України.

Зазначена мета обумовлює наступні завданнями:

- провести аналіз історико-правових аспектів діяльності Кабінету Міністрів України починаючи з періоду її входження до структури Міністерства внутрішніх справ України і по теперішній час, актуалізувати зміст фундаментальних і прикладних наукових досліджень в цьому напрямі, розкрити механізми формування державного управління у сфері виконання кримінальних покарань та участі в цьому процесі Уряду України в окреслений часовий вимір;
- дослідити повноваження та функції Кабінету Міністрів України, якими він наділений задля нормалізації кримінально-виконавчої діяльності, встановити їх відповідність сучасним реаліям кримінально-виконавчої системи;
- провести наукову розробку міжнародної діяльності Уряду України з питань виконання покарань, встановити особливості механізму його співпраці з міжнародними виконавчими структурами в питаннях реалізації політики у сфері кримінальних покарань та гуманізації цих процесів;

- здійснити узагальнену характеристику сучасного стану персоналу установ та органів виконання покарань, з'ясувати роль, яку відіграє Уряд України в процесі його формування та удосконалення, сформулювати можливі шляхи покращення цього процесу;
- шляхом наукової експертизи нормативно-правової бази, яку видав Кабінет Міністрів України в напрямку покращення загального стану пенітенціарної системи та практики його управлінської діяльності з'ясувати проблемні аспекти, які негативно впливають на сучасну сферу виконання кримінальних покарань;
- на основі сформульованих по тематиці роботи висновків, недоліків та проблем визначити шляхи (напрями) подолання виявлених прогалин у механізми державного управління сферою виконання кримінальних покарань з боку Кабінету Міністрів України.

Об'єкт дослідження є сфера виконання покарань, з усіма її структурними елементами та проявами, як негативного, так і позитивного характеру.

Предмет дослідження є теоретичні та організаційно-правові основи державного управління у сфері виконання кримінальних покарань з боку Кабінету Міністрів України та особливості його впливу на окремі сторони кримінально-виконавчої діяльності.

Методи дослідження Методологічну основу магістерської роботи склали наукові підходи та категорії пізнання, вироблені в філософії, соціології, історії та теорії права, кримінально-виконавчому, адміністративному праві та теорії державного управління.

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 Кабінету Міністрів України у механізмі державного управління сферою виконання покарань; історичний метод знайшов своє використання при розгляді історичних аспектів становлення органів та установ виконання покарань, починаючи с періоду її

входження до Міністерства внутрішніх справ України і по теперішній час; 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 цифрового матеріалу, який було продемонстровано у деяких підрозділах роботи.

Наукова новизна отриманих результатів: В результаті системного та комплексного дослідження нормативної бази та практики діяльності Кабінету Міністрів України розширено знання про особливості державно-управлінського впливу цього органу державної виконавчої влади на кримінально-виконавчі процеси. Збільшено наукову інформацію стосовно повноважень та функцій Кабінету Міністрів України у сфері реалізації його управлінської діяльності, щодо приведення органів та установ виконання покарань до міжнародних стандартів та про особливості формування пенітенціарного персоналу на європейських пенітенціарних засадах. З'ясовано деякі проблеми діяльності Уряду України та запропоновано шляхи їхнього подолання щодо нормалізації кримінально-виконавчих процесів.

Практичне значення отриманих результатів. Висновки, які сформульовані у першому розділі роботи можуть бути використані при формуванні історичних аспектів виникнення та розвитку кримінально-виконавчої системи точки зору участі у цих процесах Кабінету Міністрів України. Результати дослідження дозволяють розробити рекомендації у створенні ефективного механізму державного управління процесами виконання покарань на вищому рівні державної виконавчої влади. Отримані результати наукової розробки запропонованої теми магістерської роботи можуть бути застосовані при вдосконаленні структури державного управління як на сучасному етапі, так і найближчу перспективу.

Апробація матеріалів дипломної роботи магістра. Деякі матеріали зазначеної роботи було використано під час засідання Північно-Центрального кластеру громадської організації «Україна без тортур», який відбувся у листопаді 2019 року. Метою зустрічі було обговорення поточної ситуації з

правами людини у зазначеному вище регіоні. Під час робочої зустрічі відбулося обговорення шляхів урядової підтримки правозахисної діяльності у сфері виконання кримінальних покарань.

Структура та обсяг дипломної роботи магістра: складається зі вступу, трьох розділів, висновків і списку використаних джерел. Повний обсяг роботи становить сторінок, обсяг основного тексту – 72 сторінки. Список використаних джерел налічує – найменувань.

РОЗДІЛ 1.
РЕФОРМУВАННЯ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ СИСТЕМИ
УКРАЇНИ В НОВІТНІЙ ПЕРІОД ЇЇ ІСТОРІЇ ТА УЧАСТЬ У ЦЬОМУ
ПРОЦЕСІ УРЯДУ УКРАЇНИ

1.1. Кабінет Міністрів України у реструктуризації кримінально-виконавчої системи в 90-роки минулого століття.

Проголошення в Конституції України правовою державою стало каталізатором вдосконалення законодавства, функціонування системи органів виконавчої влади та правосуддя з метою забезпечення прав людини. Це знайшло своє втілення в проголошеному курсі на інтеграцію до Європи, реалізація якого передбачає приведення стандартів і норм внутрішнього життя нашого суспільства у відповідність до стандартів і норм Європи. Приєднавшись у 1995 році до Ради Європи, Україна поряд з іншим взяла на себе зобов'язання дотримуватись загальних положень статуту цієї організації, в тому числі щодо демілітаризації кримінально-виконавчої системи та передачі її у відання Міністерства юстиції. Вважаємо за доцільне звернутися до деяких статистичних показників діяльності кримінально-виконавчої системи з 1990-99 роках, які наводимо нижче у таблиці.

Рік	Всього зареєстровано кримінальних справ	Всього засуджено	В тому числі до позбавлення волі	Частка осіб, засуджених до позбавлення волі
1	2	3	4	5
1990	369 809	104 199	35 947	34,5%
1991	405 516	108 553	35 055	32,3%
1992	480 478	115 260	38 780	33,6%
1993	539 299	152 878	54 019	35,3%

1	2	3	4	5
1994	572 147	174 959	63 572	36,3%
1995	641 860	212 915	74 689	35,1%
1996	617 262	242 124	85 824	35,4%
1997	589 208	257 790	85 396	35,1%
1998	575 982	232 598	86 437	37,2%
1999	558 716	222 239	83 399	37,5%

Наведена вище динаміка змін, які відбувалися у кримінально-виконавчій системі того часу вимагало втручання в стан її справ не тільки Верховної Ради та Президента України, але й Кабінету Міністрів України. Незважаючи на досить непростий для країни час Уряд нашої держави не залишав поза увагою таку важливу складову правоохоронної сфери як кримінально-виконавчу систему.

Упродовж цього Кабінетом Міністрів України в було прийнято постанову, якою проведено реструктуризацію органів, установ та закладів виконання покарань. Одним із перших негативних проявів, який мав місце у кримінально-виконавчій системі - це проблема харчування. Враховуючи незадовільний рівень продовольчого забезпечення засуджених та осіб, які перебували у слідчих ізоляторах 16 червня 1992 року Уряд України прийняв постанову «Про норми харчування осіб, які тримаються в установах виконання покарань, слідчих ізоляторах Державної кримінально-виконавчої служби, ізоляторах тимчасового тримання, приймальниках-розподільниках та інших приймальниках національної поліції» (назва постанови викладена з врахуванням змін, які було внесено у подальші роки). В цій постанові було затверджено норми харчування, перелік продуктів харчування та порядок застосування норм харчування та норм заміни продуктів харчування осіб, які тримаються в установах та закладах виконання покарань, слідчих ізоляторах. Слід зазначити, що проведені заходи значно покращили стан забезпечення засуджених харчуванням, але проблеми залишалися аж до кінця 90 років.

Наступним проблемним проявом, який мав місце в цей період стало зменшення грошових виплат засудженим за працю на виробничих об'єктах кримінально-виконавчої системи. Така ситуація була детермінована тим, що установи виконання покарань перестали отримувати планові завдання виробничого характеру, оскільки економіка України переходила на ринкові відносини. Задля нормалізації такої ситуації Кабінет Міністрів вніс виробничі підприємства кримінально-виконавчої системи до суб'єктів, які включалися в перелік державного замовлення. Не залишилися поза увагою й працівники Установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, закладів охорони здоров'я, навчальних закладів. Слід відмітити, що Кабінет Міністрів України в цьому напрямі теж відреагував своєчасно, прийнявши постанову від 14 липня 1993 року «Про поліпшення умов оплати праці працівників установ виконання покарань, слідчих ізоляторів та закладів охорони здоров'я Державної кримінально-виконавчої служби». В ній Кабінет Міністрів України розширив повноваження керівників установ виконання покарань, слідчих ізоляторів та закладів охорони здоров'я Державної кримінально-виконавчої служби встановлювати працівникам, які не мають спеціальних звань рядового і начальницького складу та не віднесені до відповідних категорій посад державних службовців щодо підвищення посадових окладів (тарифних ставок) за особливі умови праці, пов'язані з роботою із засудженими та особами, що тримаються у слідчих ізоляторах і у таких розмірах:

1) у кримінально-виконавчих установах закритого типу максимального рівня безпеки та на їх підприємствах - до 65 відсотків;

2) у кримінально-виконавчих установах закритого типу середнього рівня безпеки, в яких тримаються чоловіки, які раніше відбували покарання у виді позбавлення волі, та на їх підприємствах - до 60 відсотків;

3) в інших установах виконання покарань та на їх підприємствах, закладах охорони здоров'я - до 50 відсотків, а у слідчих ізоляторах - до 30 відсотків.

Розміри грошових виплат з підвищення посадових окладів (тарифних ставок) працівникам установ виконання покарань та слідчих ізоляторів, підприємств установ виконання покарань, закладів охорони здоров'я Державної кримінально-виконавчої служби, які не мають спеціальних звань рядового і начальницького складу та посади яких не віднесені до відповідних категорій посад державних службовців, за особливі умови праці, пов'язані з роботою із засудженими та особами, що тримаються у слідчих ізоляторах, установлювалися органами управління (керівниками) Державного департаменту України з питань виконання покарань.

В напрямі належного матеріального забезпечення працівників кримінально-виконавчої системи, та враховуючі певні затримки при виплаті їм грошового утримання (часткових виплатах), які мали місце у другій половині 90-х років і у зв'язку з цим появою певних грошових боргів за комунальні послуги Кабінет Міністрів України прийняв постанову від 5 грудня 1994 року «Про затвердження Положення про порядок надання грошових виплат населенню на покриття витрат за оплату житлово-комунальних послуг у зв'язку з підвищенням тарифів на них». Даним актом було затверджено порядок надання грошових виплат населенню на покриття витрат за оплату житлово-комунальних послуг у зв'язку з підвищенням тарифів на них. Установлювався механізм грошових виплат населенню на покриття витрат за оплату житлово-комунальних послуг у зв'язку з підвищенням їх тарифів і не включався до сукупного оподаткованого доходу громадян та при нарахуванні внесків до цільових фондів, які обчислювалися з фонду оплати праці (фонду споживання). Готівка на грошові виплати населенню на покриття витрат за оплату житлово-комунальних послуг у зв'язку з підвищенням тарифів на них не входила до поточних потреб і видавалася установами банків у встановленому порядку. Уряд України зобов'язав Державний комітет по житлово-комунальному господарству, Міністерство соціального захисту населення, Міністерство економіки, Міністерство праці, Міністерство фінансів (назви органів викладені

на період 90-років) у межах своєї компетенції надавали роз'яснення щодо застосування цього положення.

З метою нормалізації роботи підприємств виконання покарань Кабінетом Міністрів України було прийнято постанову від 4 червня 1994 року «Про особливості застосування Закону України Про підприємства в Україні до підприємств установ виконання покарань і лікувально-трудовах профілакторіїв Державного департаменту з питань виконання покарань». В ній було встановлено, що положення чинного на той час Закону України «Про підприємства в Україні» застосовуються до підприємств установ виконання покарань і лікувально-трудовах профілакторіїв Державного департаменту з питань виконання покарань з урахуванням таких особливостей:

- підприємства установ виконання покарань і лікувально-трудовах профілакторіїв Державного департаменту з питань виконання покарань є державними підприємствами з правами юридичної особи, що провадять свою діяльність з метою залучення до праці засуджених та осіб, які тримаються в лікувально-трудовах профілакторіях і забезпечення їх професійного навчання;
- порядок використання майна, закріпленого за підприємствами, визначається законодавством і статутами підприємств, які затверджуються Державним департаментом з питань виконання покарань на підставі типового статуту підприємства установи виконання покарань і лікувально-трудового профілакторію за погодженням з Міністерством економіки України;
- підприємства установ виконання покарань і лікувально-трудовах профілакторіїв визначають структуру управління і штати в порядку, встановленому Державним Департаментом України з питань виконання покарань;
- керівник установи виконання покарань, лікувально-трудового профілакторію призначався директором виробничого підприємства;

- порядок призначення чи звільнення з посади, права, обов'язки та умови служби працівників підприємства, які мали спеціальні звання рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, визначалися законодавством України; трудові відносини інших працівників з підприємством визначалися законодавством України про працю і нормативними актами Державного Департаменту України з питань виконання покарань; відносини підприємства із засудженими регламентувалися кримінально-виконавчим законодавством України;
- підприємства установ виконання покарань і лікувально-трудовах профілакторіїв надавалась можливість брати участь у створенні спеціальних позабюджетних фондів у порядку, встановленому центральним органом державної виконавчої влади, який здійснював управління у сфері виконання покарань;
- виробничі підприємства вправі були планувати свою діяльність з урахуванням наявних робочих місць, необхідних для залучення до праці кожного засудженого і забезпечення його обсягом робіт, достатнім для оплати вартості утримання із зароблених ним коштів; підприємствам надавався пріоритет щодо їх залучення до виконання окремих видів робіт і поставок для державних потреб, при цьому керівники були вправі встановлювати за рахунок зароблених коштів пільги щодо забезпечення засуджених додатковим харчуванням у встановленому порядку;
- на підприємства, які входили до складу кримінально-виконавчої системи і забезпечували її діяльність і на яких використовувалась праця виключно найманих працівників також розповсюджувалась чинність Закону України «Про підприємства в Україні».

У 1999 році Кабінет Міністрів України прийняв постанову «Про Комплексну програму забезпечення житлом військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу, посадових осіб митної служби, Міністерства внутрішніх справ та членів їх сімей». Необхідно відмітити, що вона мала чинність й на осіб рядового та начальницького складу кримінально-виконавчої

системи. Згаданим актом передбачалися такі заходи. По-перше, була розроблена комплексна програму забезпечення житлом військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу, посадових осіб митної служби, Міністерства внутрішніх справ та членів їх сімей. По-друге, Уряд зобов'язав Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та Міністерство фінансів України враховувати основні параметри згаданої постанови при розробці загальнодержавних програм економічного і соціального розвитку України та Державного бюджету України на відповідні роки. По-третє, фінансовий супровід заходів, передбачених постановою здійснювалося за рахунок і в межах видатків, визначених для її виконавців, тобто міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади і знову є такі відобразити це у Державному бюджеті України на відповідний рік. По-четверте, міністерствам та центральним органам виконавчої влади Уряд України вмістив в обов'язки розробляти проекти законодавчих та інших нормативно-правових актів з питань порядку надання та погашення пільгових довгострокових та іпотечних кредитів, механізму застосування житлових сертифікатів (облігацій) з метою забезпечення житлом визначених категорій осіб та членів їх сімей. По-п'яте, моніторинг виконання завдань та координацію нормативно-правового супроводження постанови Кабінет Міністрів України поклав на Міністерство економічного розвитку і торгівлі України.

Окрім того Уряд України в окреслений часовий вимір враховував у своїй роботі наступне:

- приведення умов тримання ув'язнених у слідчих ізоляторах та осіб, які перебувають у місцях позбавлення волі до європейських стандартів;
- мінімізація захворюваності на туберкульоз, ВІЛ-інфекцію та інші епідемічні хвороби серед ув'язнених та засуджених;
- нормалізація матеріально-технічного забезпечення органів та установ виконання покарань;
- сприяння Державному Департаменту України з питань виконання покарань здійсненню заходів з попередження вчинення нових злочинів

особами, взятими під варту, та які відбувають покарання, а також запобігання катуванням та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню з особами, які тримаються в установах виконання покарань;

- поліпшення роботи з кадрами кримінально-виконавчої служби, вдосконалення їхньої професійної підготовки, соціального захисту, покращення побутових умов та фінансового забезпечення.

Таким чином, описаний часовий період характеризувався тим, що сфера виконання кримінальних покарань знаходилася на початковій стадії свого реформування й тому спостерігалася дещо не системна діяльність Уряду України, що на нашу думку було детерміновано необхідністю підтримання установ та закладів у дієздатному порядку, іншими словами реакція виконавчої влади здійснювалася на недопущення певних проявів, які могли негативно вплинути на функціонування органів та установ виконання покарань.

1.2. Роль Уряду України у реформуванні сфери виконання покарань в період 2000-2010 роки

У січні 2001 р. були внесені суттєві зміни до цілого ряду статей Виправно-трудоного кодексу України, які значно покращили умови тримання засуджених у тюрмах. Введено обов'язкову середню освіту в установах виконання покарань, надана можливість засудженим звертатися до Уповноваженого з прав людини без перегляду листів, заяв і скарг представниками адміністрації. Наказом Державного Департаменту України з питань виконання покарань приведено у відповідність з нормативами Міністерства зв'язку України щодо отримання засудженими посилок вагою до 30 кг тощо. Далі відбулося прийняття Кримінально-виконавчого кодексу України (липень 2003 р.), базового спеціального Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» (червень 2005 р.) та інших важливих для сфери виконання покарань нормативно-правових актів, зокрема

Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань у червні 2000 р. та грудні 2003 р.; Положення про здійснення помилування (липень 2005 р.); Програми подальшого реформування та державної підтримки кримінально-виконавчої системи на 2002–2005 рр. та ін.

У 2002 р. Кабінет Міністрів України прийняв постанову, в якій було сформульовано пропозиції щодо розробки та прийняття низки нормативно-правових актів щодо забезпечення діяльності кримінально-виконавчої системи та внесення змін до законодавства, яке врегульовує правовий та соціальний захист осіб рядового та начальницького складу органів виконання покарань. З ініціативи уряду внесені зміни і доповнення до цивільного, сімейного, трудового законодавства, якими забезпечено правовий статус засуджених.

За поданням Кабінету Міністрів України були внесені доповнення до законодавства України з питань матеріально-технічної та фінансової підтримки підприємств установ виконання покарань. Так у п. 2.4 ст. 2 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» визначено, що установи кримінально-виконавчої системи та їх підприємства, які використовують працю засуджених, спрямовують доходи на фінансування господарської діяльності таких підприємств та установ.

Найбільш вагомий внесок на нашу думку в розвиток органів та установ виконання покарань вніс Львовчкін В.А., який керував нею з 2001 по 2005 роки. Під його управлінням кримінально-виконавча система України пережила черговий етап свого становлення та розвитку. У цей період створено правову базу, в основу якої покладено принципи гуманізації відбування покарань, суворого додержання прав і свобод людини і громадянина, запроваджено нові методи і форми роботи із засудженими, значно поліпшено їх матеріально-побутове та медико-санітарне забезпечення, відпрацьовано систему соціального партнерства з громадськими й правозахисними організаціями та міжнародними інституціями.

Вагомі здобутки у розбудову пенітенціарної системи України з часів незалежності внесли керівний склад Державного Департаменту України з

питань виконання покарань цього періоду, а саме: М. Г. Вербенський, М.І. Войцехівський, О. Б. Пташинський, М. П. Ільтяй , С. І. Скоков, В. Д. Шкадюк, та багато інших практичних працівників.

Важливим кроком у напрямку розвитку кримінально-виконавчої системи стало прийняття Кримінально-виконавчого кодексу України, який набув чинності 1 січня 2004 року. У кодексі реалізуються загальновизнані концептуальні положення про гуманізацію, демократизацію, індивідуалізацію кримінальних покарань з урахуванням сучасних досягнень психології і педагогіки. Відміною цього кодексу від попереднього є остаточна відмова від смертної кари як виняткової міри покарання, встановлення довічного позбавлення волі лише за злочини, пов'язані з умисним вбивством при обтяжуючих обставинах. У кодексі розширено систему покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, зокрема з'явилися громадські роботи й обмеження волі, що сприятиме попередженню криміналізації особистості. 23 червня 2005 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», яким було визначено правовий статус служби та відповідно до якого на Державну кримінально-виконавчу службу України покладені завдання щодо здійснення єдиної державної політики у сфері виконання кримінальних покарань. Згідно з Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 утворено Державну пенітенціарну службу України шляхом реорганізації Державного департаменту України з питань виконання покарань.

Кабінет Міністрів України розробив та затвердив спеціальну програму подальшого реформування та державної підтримки кримінально-виконавчої системи на 2000-2010 роки. В ній передбачалося реалізувати низку організаційно-правових. Фінансових та матеріально-технічних заходів щодо реалізації зобов'язань взятих Україною перед Радою Європи у приведенні кримінально-виконавчої системи до міжнародних пенітенціарних стандартів.

Нажаль з багатьох об'єктивних та суб'єктивних причин повністю ця програма реалізованою не була.

Найбільш ваговою на нашу думку була програма подальшого реформування та державної підтримки кримінально-виконавчої системи 2002-2005 років, адже саме в ній була висвітлена низка дуже важливих реформувальних, а найбільше мені сподобалося про те, що наша країна готова вивчати досвід держав – членів Європейського Союзу, в них можна запозичити багато чого корисного.

Забезпечення належних умов виконання покарань безпосередньо пов'язане з дотриманням прав людини. Протягом останніх років поетапно здійснено ряд заходів щодо реформування кримінально-виконавчої системи, спрямованих на подальшу гуманізацію відбування покарань, зміцнення законності в місцях позбавлення волі, підвищення професіоналізму та відповідальності працівників органів і установ виконання покарань.

Подальше реформування кримінально-виконавчої системи пов'язане з необхідністю виконання у повному обсязі міжнародних зобов'язань України щодо умов виконання покарань, гарантування прав і поваги до людської гідності ув'язнених, розширення державної підтримки органів і установ виконання покарань.

Реформування кримінально-виконавчої системи цього періоду було здійснене за такими основними напрямками:

1. Удосконалення чинної системи нормативно-правового регулювання діяльності кримінально-виконавчої системи в умовах її розбудови;
2. Зміцнення матеріально-технічної бази органів і установ виконання покарань, поліпшення умов тримання засуджених та осіб, які утримувалися в слідчих ізоляторах;
3. Розбудова системи кадрового забезпечення органів і установ виконання покарань, створення на нових пенітенціарних принципах нормативів проходження служби різними категоріями осіб рядового та начальницького складу;

4. На основі міжнародного досвіду було нажалі частково запроваджено нові форми та методи роботи із засудженими, акцент було зроблено на посилення заходів виправного впливу та ресоціалізації засуджених, з метою ефективної соціальної адаптації останній дог умов життя на волі.

Для підтримання стабільного функціонування органів і установ виконання покарань, належного організаційного, правового, кадрового, фінансового та матеріального забезпечення їх діяльності, поліпшення умов тримання ув'язнених, гарантування їх прав і поваги до людської гідності необхідно було здійснити такі заходи:

- забезпечено взаємодію з комітетами Верховної Ради України стосовно розробки нормативно-правових актів в тому числі й Кримінально-виконавчого кодексу України. Відповідальним за реалізації цього заходу Уряд України призначив Державний департамент України з питань виконання покарань;
- розробити та подати на розгляд Верховної Ради України проект Закону України Про державну службу виконання покарань в Україні, а також внести пропозиції щодо внесення змін до Закону України Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей, стосовно поширення дії норм цього закону на осіб рядового і начальницького складу органів і установ виконання покарань. Державний департамент з питань виконання покарань;
- підготовлено пропозиції щодо внесення змін до законодавства стосовно економічного стимулювання суб'єктів підприємницької діяльності, які розміщують на підприємствах кримінально-виконавчої системи замовлення на виробництво продукції (надання послуг). Даний захід було реалізовано у тісному співробітництві Державного департаменту України з питань виконання покарань та., Міністерством економіки України, Міністерством фінансів України. Слід зазначити така діяльність мала дуже позитивні наслідки, тому що найбільшій рентабельності виробничі

підприємства установ виконання покарань досягли саме в період 2002-2010 років.

- одним із ключових заходів цього періоду стало вивчити досвід пенітенціарного держав-членів Європейського Союзу, внаслідок чого було підготовлено пропозиції щодо внесення змін до законодавства про взаємодію органів і установ виконання покарань з місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування стосовно матеріально-технічного і фінансового забезпечення органів і установ виконання покарань за рахунок місцевих бюджетів, а також організації громадських робіт і залучення до них осіб, які відбувають покарання у виді обмеження волі. Така робота була першим досвідом Державного Департаменту України з питань виконання кримінальних покарань в напрямку взаємодії з органами виконавчої влади місцевого рівня;
- було забезпечено з урахуванням адміністративно-територіального устрою України відбування покарань у виді позбавлення волі основною частиною засуджених за місцем проживання або вчинення злочину, а також утворити установи для виконання нових видів покарань, передбачених Кримінальним кодексом України;
- було внесено деякі зміни в структуру установ та закладів виконання покарань, а саме: ліквідовано лікувально-трудова профілакторія;
- разом із заінтересованими центральними органами виконавчої влади розробити положення або інструкції із взаємодії: оперативних підрозділів установ виконання покарань, слідчих ізоляторів з оперативними підрозділами правоохоронних органів, яким надано право проводити оперативно-розшукову діяльність, у тому числі щодо користування інформаційними базами даних, архівами, а також закритими каналами передачі інформації; органів і установ виконання покарань з органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ України, щодо спільних дій у разі введення особливого режиму в місцях позбавлення волі відповідно до вимог кримінально-виконавчого законодавства. Відповідний наказ

було розроблено вже у 2002 році, до речі він не втратив своєї чинності і до цього часу;

- в описаний нами період було проведено велику науково-дослідницьку роботу стосовно вивчення міжнародного досвіду відбування без позбавлення волі (пробація), в результаті цього було підготовлено і подано на твердження до Кабінету Міністрів України Положення про кримінально-виконавчу інспекцію. Необхідно зауважити, що кримінально-виконавча інспекція була дуже важливим перехідним етапом до створення в нашій державі служби пробації
- з урахуванням положень відповідних міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, і Кримінального кодексу України було розроблено та запроваджено нову систему класифікації, розподілу та розміщення в них осіб, засуджених до позбавлення волі, а також тримання в місцях позбавлення волі неповнолітніх;
- розроблено пропозиції щодо впровадження системи професійно-технічної та загальної середньої освіти для навчання засуджених з урахуванням не тільки інтересів власного виробництва, а і потреб ринку праці після звільнення засуджених з місць позбавлення волі з визначенням питань його правового, організаційного, фінансового забезпечення. Вивчалось також питання про надання засудженим можливості здобуття вищої освіти з використанням дистанційної форми навчання;
- в зв'язку з погіршенням санітарно-епідеміологічної ситуації як в державі, так і в установах виконання покарань Уряд України затвердив необхідну фінансово-проектну документацію стосовно створення нової протитуберкульозної лікарні на 600 місць на базі Галицької виправної колонії (Івано-Франківська область) з метою поліпшення умов тримання та надання медичної допомоги засудженим, хворим на активну форму туберкульозу;

- зав сприяння Кабінету Міністрів України в установах та закладах кримінально-виконавчої системи було створено спеціальну систему тестування на ВІЛ/СНІД та клініко-імунологічного обстеження осіб, які тримаються в установах виконання покарань та дали згоду на проведення таких обстежень, на базі обласних центрів профілактики та боротьби зі СНІДом, обласних (міських) санепідемстанцій за територіальною ознакою;
- було вжито заходів до реконструкції та переобладнання гуртожитків для тримання засуджених з урахуванням нової класифікації установ виконання покарань за рівнем безпеки та положень відповідних міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, з метою забезпечення належних санітарно-гігієнічних умов в установах виконання покарань. Державний департамент з питань виконання покарань.

Отже, у зазначений вище часовий період Кабінет Міністрів України продовжував розробляти правову основу діяльності кримінально-виконавчої системи в межах своїх повноважень, а також затверджував та здійснював організаційні, фінансові та матеріально-технічні заходи стосовно всебічної підтримки не тільки процесів пов'язаних і з нормальною роботою установ та закладів виконання покарань, але й проведення реформаційної роботи сфери виконання покарань в цілому, про що свідчать дві цільові програми реформування та підтримки Державної кримінально-виконавчої служби та інші проаналізовані в підрозділі підзаконні акти уряду України.

1.3. Завдання та функції Кабінету Міністрів України в процесі розбудови Державної кримінально-виконавчої служби в період 2011 року по теперішній час.

Зазначений період історії Державної пенітенціарної служби України характеризувався декількома досить важливими подіями. Першою серед них

слід назвати видання Президентом України указу від 9 грудня 2010 року «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», яким було утворено Державну пенітенціарну службу у статусі центрального органу виконавчої влади, що призваний реалізовувати державну кримінально-виконавчу політику. І другою значущою подією є прийняття Кабінетом Міністрів України постанови від 18 травня 2016 року «Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції» якою було ліквідовано Державну пенітенціарну службу, поклавши на Міністерство юстиції завдання і функції з реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації.

В контексті зазначених подій проаналізуємо участь у цьому процесі Кабінету Міністрів України. Відповідно до п. 2 Указу Президента України «Про затвердження Положення про Державну пенітенціарну службу України» від 6 квітня 2011 року Кабінет Міністрів оптимізував чинну нормативну базу джерелом прийняття якої була виконавча влада.

Внаслідок цього на Державну пенітенціарну службу було покладено наступні завдання та функції: забезпечення реалізації політики у сфері виконання кримінальних покарань вдосконалення; контроль за поведінкою умовно засуджених і засуджених, яким судом надана відстрочка відбування покарання; забезпечення охорони прав, свобод і законних інтересів засуджених та осіб, які утримуються під вартою; забезпечення правопорядку і законності в установах, які виконують кримінальні покарання у вигляді позбавлення волі; забезпечення безпеки засуджених, осіб, які утримуються під вартою, а також працівників кримінально-виконавчої системи, посадових осіб і громадян, які перебувають на територіях цих установ та слідчих ізоляторів; створення засудженим і особам, яких тримають під вартою, умов утримання, що відповідають нормам міжнародного права, положень міжнародних договорів України; організація діяльності з надання засудженим допомоги у соціальній адаптації; управління територіальними органами Державної кримінально-виконавчої служби і безпосередньо підпорядкованими установами та

організаціями; забезпечує відповідно до законодавства України точне і безумовне виконання вироків, постанов і ухвал судів щодо засуджених, осіб, які утримуються під вартою; здійснює встановлений порядок виконання покарань та утримання під вартою, виконання режимних вимог в установах виконання покарань, та слідчих ізоляторах, нагляд за засудженими та особами, що містяться під вартою; виконує міжнародно-правові зобов'язання України за передачу засуджених в держави їх громадянства і щодо екстрадиції; створює умови для належного правового, соціального захисту і особистої безпеки персоналу кримінально-виконавчої системи та членів їх сімей; протидія корупції, власну безпеку і захист відомостей, що становлять державну та іншу охоронювану законом таємницю, в кримінально-виконавчій системі; підготовка кримінально-виконавчої системи до дій при надзвичайних обставинах, ліквідацію їх наслідків на підвідомчих об'єктах силами і засобами кримінально-виконавчої системи, а також взаємодія з органами виконавчої влади; забезпечує надання телекомунікаційних послуг засудженим і особам, яких тримають під вартою; залучення засуджених до праці і створення умов для їх моральної і матеріальної зацікавленості в результатах праці; здійснює заходи щодо забезпечення осіб рядового та начальницького складу зброєю і спеціальними засобами; медико-санітарне забезпечення засуджених та осіб, які утримуються під вартою та здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду.

Під час управління сферою виконання покарань Уряд України розробляв та реалізовував комплекс заходів різного змісту та спрямування. Зупинимось на деякі з них. Так постановою Уряду України "Питання виконання Закону України "Про доступ до публічної інформації" в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади» (25.06.2011р.), якою унормовано механізм отримання, обробки та передачі інформації державними органами України, в тому числі є Державною кримінально-виконавчою службою, а також її узагальнення, аналітична обробка.

Уряд України активно посприяв оптимізації територіальних органів управління Державної пенітенціарної служби. Так постановою від 20 жовтня 2011 р. «Про утворення територіальних органів Державної пенітенціарної служби» в нашій державі було створено 24 обласні управління та один відділ. На ці органи управління було покладено такі завдання: організація виконання кримінальних покарань, утримання осіб, які знаходяться у слідчих ізоляторах, моніторинг цієї роботи; діяльність з надання засудженим допомоги у соціальній адаптації; контроль за проведенням заходів пробації; створення засудженим і особам, яких тримають під вартою, умов утримання, що відповідають нормам міжнародного права, положень міжнародних договорів України; керівництво підвідомчими установами. А постановою «Про затвердження Порядку призначення на посади та звільнення з посад керівників територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади» (25.01.2012 р.) визнав процедуру призначення на посади та звільнення з посад керівників територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Питання медичного забезпечення засуджених не втратило своє актуальності і в період керівництва сферою виконання кримінальних покарань Державною пенітенціарною службою України. Упродовж цього у 21 листопада 2012 року Кабінет Міністрів України затвердив постанову «Про затвердження Порядку надання екстреної медичної допомоги особам, узятим під варту або яким призначено покарання у виді позбавлення волі». Даний акт передбачає постійний контроль за станом здоров'я осіб, взятих під варту, або засуджених шляхом встановлення динамічного спостереження, яке включає проведення рентгенографії органів грудної клітки (легенів) в рамках профілактичних медичних оглядів з метою виявлення туберкульозу, а також клінічної лабораторної діагностики і огляду лікаря-терапевта або фельдшера. При наявності медичних показань призначаються додаткові дослідження і консультації лікарів-фахівців. При зверненні засудженого за медичною допомогою до медичного працівника або до співробітника зазначені посадові

особи зобов'язані вжити заходів для організації надання йому медичної допомоги.

Іншою постановою Кабінету Міністрів України, яка називається «Про затвердження переліку сімейних обставин та інших поважних причин, що можуть бути підставою для звільнення громадян з військової служби та із служби осіб рядового і начальницького складу» (12.06.2013р.) деякі сімейні обставини, при наявності яких особи рядового та начальницького складу вправі звільнитися з кримінально-виконавчої служби. Даним актом Уряд України спростив механізм проходження служби у частині звільнення зі служби.

Потреба в речовому майні осіб рядового та начальницького складу визначається підрозділами матеріально-технічного забезпечення закладів та органів виконання покарань на підставі розрахунків, вироблених за нормами постачання, даних про чисельність співробітників. Внаслідок цього Кабінет Міністрів України затвердив постанову «Про забезпечення речовим майном персоналу Державної кримінально-виконавчої служби» (14.08.2013р) . В цьому акті Уряд встановив норм забезпечення речовим майном персоналу і наголосив на те, що цей процес здійснюється за планами постачання відповідними підрозділами установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, навчальних закладів й інше. Схожа за змістом постанова була прийнята 8 жовтня 2014 року, але вона стосувалася виключно засуджених та осіб узятих під варту.

У 2014 році Уряд України прийняв постанову, якою затвердив «Положення про Державну пенітенціарну службу». Ключовим положенням цього акту стало, те що Державна пенітенціарна служба України залишається центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції. Її завдання та функції в основному співпадали з тими, що були визначені у відповідному указі президента, мова про який вже йшла вище цього підрозділу.

Механізм реалізації вимог Кримінально-виконавчого кодексу України стосовно загальнообов'язкового державного соціального страхування і пенсійного забезпечення засуджених до позбавлення волі було уточнено

постановою Кабінету Міністрів України «Про реалізацію положень статті 122 Кримінально-виконавчого кодексу України» (17.09.2014р).

Знаковою для системи відомчої освіти Державної пенітенціарної служби стало створення розпорядженням Кабінету Міністрів України Академії Державної пенітенціарної служби (розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 року) на основі реорганізації Чернігівського юридичного коледжу Державної пенітенціарної служби України. Перевагами навчання в даному навчальному закладі є: після закінчення навчального закладу молодий спеціаліст буде працевлаштований в органах та установах виконання покарань за отриманою спеціальністю, і в першу чергу, в тому підрозділі, від якого він був направлений; висока соціальна захищеність курсантів цього навчального закладу. З моменту зарахування кандидата до навчального закладу вступає в силу попередньо підписаний контракт і курсант стає повноцінним співробітником кримінально-виконавчої системи, на нього поширюються передбачені законодавством та відомчими нормативними актами пільги.

Після ліквідації Державної пенітенціарної служби і переведення в структуру Міністерства юстиції України завдання та функції для останньої не змінилися. Але Кабінет міністрів України низкою своїх постанов та розпоряджень вніс зміни в структуру Державної Кримінально-виконавчої служби України. Відповідно ст. 6 Закону України “Про Державну кримінально-виконавчу службу України” та актів Уряду України було сформовано наступну управлінську структуру Державної кримінально-виконавчої служби України. На Центральному рівні управління покладається на Міністерство юстиції України. У складі цього міністерства утворено Центр пробації. Останній поділяється на Управління організації діяльності пробації (відділ альтернативних покарань та пробаційного нагляду, відділ пробаційних програм, відділ досудових заходів та пенітенціарної пробації.), Управління моніторингу ефективності пробації (відділ аналізу, розвитку пробації та статистики, відділ взаємодії та інформаційного забезпечення пробації), Управління ресоціалізації

засуджених та адміністративних стягнень (відділ адміністративних стягнень у виді громадських та виправних робіт, відділ ресоціалізації засуджених).

Структурно до Міністерства Юстиції України входить Департамент ресурсного забезпечення Державної кримінально-виконавчої служби України. Він поділяється на: Управління організації діяльності державних підприємств (відділ організації виробничої діяльності, відділ організації та аналізу фінансово-економічної діяльності підприємств, відділ організації реалізації продукції), Управління матеріально-побутового забезпечення (відділ продовольчого забезпечення, відділ енергозбереження та інженерних мереж, відділ речового та комунального забезпечення, сектор державного нагляду за охороною праці та навколишнім середовищем).

У Департаменті персоналу Мін'юсту функціонує Управління Державної кримінально-виконавчої служби (відділ проходження служби, відділ організаційно-штатної роботи).

На правах територіального органу функціонує Адміністрація Державної кримінально-виконавчої служби України. На нього покладається: організація діяльності воєнізованих формувань та організації охорони та режиму; організація та контроль за виконанням вироків суду та інших судових рішень; організація і контроль оперативно-розшукової діяльності органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів; Окремими структурними суб'єктами є 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.

Адміністрації підпорядковані регіональні управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації Мін'юсту. Постановою Кабінету Міністрів України від 18 травня 2016 р. визначено їх перелік, а саме: Західне міжрегіональне управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції (м. Львів); Південне міжрегіональне управління з

питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції (м. Одеса); Південно-Східне міжрегіональне управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції (м. Дніпропетровськ); Північно-Східне міжрегіональне управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції (м. Харків); Центральне міжрегіональне управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції (м. Київ); Центрально-Західне міжрегіональне управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції (м. Вінниця).

Отже, викладене у підрозділі дозволяє зробити висновок, що за останнє десятиріччя Уряд України продовжував активно впливати на процеси виконання покарань, як шляхом визначення структури та повноважень суб'єктів, які здійснюють виконання покарань, так і активною фінансовою та іншою матеріальною допомогою системи виконання покарань в цілому; уряд спрямовував та координував роботу міністерств щодо підтримки кримінально-виконавчої діяльності.

РОЗДІЛ 2.

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ДІЯЛЬНОСТІ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ В РЕАЛІЗАЦІЇ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ ПОЛІТИКИ

2.1 Кабінет Міністрів України як ключовий орган державного управління сферою виконання покарань: повноваження та функції.

Згідно з Конституцією України (ст.113) виконавчу владу в нашій державі здійснює Кабінет Міністрів. Він є органом державної влади України, який очолює єдину систему виконавчої влади України. Повноваження уряду нашої держави характеризується різноплановістю, чітким визначенням об'єкта керуючого впливу, в якому одне із важливих місць посідає сфера виконання покарань. Відповідно до ст. 116 Конституції України уряд вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, здійснює розробку та виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку України, реалізує державну політику у сфері праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування, управляє об'єктами державної власності відповідно до закону, реалізує заходи щодо боротьби зі злочинністю, спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів бере участь у розробці та вдосконаленні законодавчої бази сфери виконання покарань. Уряд України передбачає основні напрямки, форми і методи вдосконалення і розвитку кримінально-виконавчої системи, її взаємозв'язок з державними органами та інститутами громадянського суспільства.

У сферу повноважень Кабінету Міністрів України входить:

- підвищення ефективності роботи установ і органів виконання покарань, до рівня європейських стандартів поведження із засудженими та потреб суспільного розвитку;

- скорочення рецидиву злочинів, скоєних особами, які відбули покарання у вигляді позбавлення волі, за рахунок підвищення ефективності соціальної та психологічної роботи в місцях позбавлення волі та розвитку системи постпенітенціарної допомоги таким особам;
- гуманізація умов утримання осіб, взятих під варту, і осіб, які відбувають покарання у вигляді позбавлення волі, підвищення гарантій дотримання їх прав і законних інтересів.
- вдосконалення кримінально-виконавчої політики (організації виконання покарань), спрямованої на соціалізацію засуджених;
- зміна структури кримінально-виконавчої системи, створення нових видів установ, що здійснюють виконання покарань у вигляді позбавлення волі, орієнтація на відмову від колективної форми утримання засуджених;
- здійснення роздільного тримання засуджених з урахуванням тяжкості вчиненого злочину та кримінологічної характеристики засудженого;
- зміна ідеології застосування основних засобів виправлення засуджених в місцях позбавлення волі з посиленням психолого-педагогічної роботи з особистістю і підготовки її до життя в суспільстві;
- підтримка розробки форм проведення виховної роботи, організації освітнього процесу та трудової зайнятості засуджених в нових умовах відбування покарання;
- модернізація та оптимізація системи охорони виправних установ і слідчих ізоляторів, зміцнення матеріальної бази слідчих ізоляторів, виправних установ, кримінально-виконавчих інспекцій;
- підвищення ефективності управління кримінально-виконавчою системою з урахуванням її нової структури, в тому числі шляхом формування сучасної інформаційної та телекомунікаційної інфраструктури;
- розширення сфери застосування покарань та інших заходів, не пов'язаних з позбавленням волі;
- забезпечення необхідного рівня соціального захисту працівників кримінально-виконавчої системи;

- впровадження сучасних технологій і технічних засобів в практику виконання покарань;
- вдосконалення відомчого контролю за діяльністю кримінально-виконавчої системи, забезпечення гласності в діяльності кримінально-виконавчої системи, її підконтрольності інститутів громадянського суспільства, створення умов для участі громадськості у вирішенні поставлених перед кримінально-виконавчою системою завдань;
- розвиток міжнародного співробітництва з пенітенціарними системами іноземних держав, міжнародними органами і неурядовими організаціями.

КМУ здійснює певні функції у сфері виконання кримінальних покарань.

Першою серед слід назвати реалізацію кримінально-виконавчої політики. На її виконання КМУ видає багато підзаконних нормативних правових актів, що регулюють питання виконання кримінальних покарань та інших заходів кримінально-правового характеру. Крім того, одним з повноважень КМУ є проведення аналізу реалізації державної політики в даній сфері. Особливістю реалізації кримінально-виконавчої політики є проблеми, що виникають під час виконання кримінальних покарань, а також проявляється недосконалість чинного кримінально-виконавчого законодавства. В кінцевому підсумку діяльність уряду щодо реалізації кримінально-виконавчої політики являється те, що вона виступає соціальним фактором, який впливає на формування і встановлення кримінально-виконавчої політики.

Забезпечення ліберального функціонування кримінально-виконавчої системи. Це означає запровадження ліберальної філософії пенітенціарної діяльності, зорієнтованої на забезпечення максимальної міри свободи, а отже і найбільш послідовного, індивідуалізованого впливу на особистість засудженого. Досягнення цього завдання також передбачає формування ціннісно-світоглядного підґрунтя для сприйняття суспільством пенітенціарної системи не як відчуженого елемента соціальної системи, баласту в механізмі цивілізованого розвитку, репресивної інституції, а як динамічного, гнучкого соціально-правового утворення, що реагує на мінливі запити й інтереси

населення конкретної держави чи регіону у кримінологічній безпеці властивими для нього засобами виконання покарання та суміжними з ними інструментами впливу на осіб, які вчинили злочини.

Гуманізація кримінально-виконавчої політики. Це завдання тісно пов'язується з попереднім і передбачає додаткову контрольну точку-маяк, на який має бути спрямовано механізм реалізації кримінально-виконавчої політики. Це означає, що свобода засудженого та суспільства від небезпек, що продукуються пенітенціарною системою, має бути не засобом для досягнення певної віддаленої мети, пов'язаної з отриманням чи то політичних дивідендів, чи то суто економічного ефекту тощо, а самоціллю, як і будь-якої іншої публічної діяльності в цілому. Людина – ось орієнтир, еталон і критерій істинності всього онтологізму державного управління.

Координує роботу органів виконавчої влади з підготовки та реалізації пропозицій до проектів планів і програм розвитку кримінально-виконавчої системи й при необхідності дає правові висновки про доцільність розробки проектів.

Структурно-функціональна синхронізація кримінально-виконавчої політики із кримінально-правовою, кримінологічною політикою, а також соціальною політикою держави в цілому. Виконання цієї функції спрямовано на формування цілісності державного управління, узгодженості окремих його напрямів із метою досягнення наявної ефективності кожного з них. Зрозуміло, що жоден із різновидів державної політики не може розглядатися окремо від решти складових публічного адміністрування. На жаль, сьогодні практика свідчить про інше. Фрагментарність, відірваність від контексту загальносоціального розвитку програмної та безпосередньо управлінської діяльності, що здійснюється в межах окремих різновидів політик, стає суттєвою перепорою на шляху до конструктивного й прогресивного реформування сфери державного будівництва згідно з головним чином проголошеними у законах деклараціями щодо наповнення конкретним змістом номінальних характеристик України як соціальної, правової, демократичної держави.

Підвищення соціального потенціалу пенітенціарної практики. Реалізація цієї функції передбачає переорієнтацію діяльності органів та установ виконання покарань на впровадження передових педагогічних, медичних і психокорекційних методик та технологій індивідуальної роботи, співпраці із засудженими у формалізованих межах досягнення цілей покарання, що в кінцевому підсумку має сприяти підвищенню ефективності формування позитивних особистісних якостей, які б знімали (пом'якшували) конфліктні сторони відносин між правовими, економічними, культурними, політичними й іншими інституційними компонентами життєдіяльності індивідууму.

Сприяння удосконаленню системи постпенітенціарного стимулювання соціальної активності засуджених. Створення бажаної системи смисложиттєвих ціннісних координат проявляє пряму залежність із відповідною системою безпосередніх практик, діяльності, яка б емпірично підтверджувала цінність номінованих особистісних якостей, світоглядних позицій. Тому змістовні й атрибутивні складові кримінально-виконавчої діяльності у їх системі мають забезпечувати належні можливості особистості засудженого для реінтеграції, адаптації його до соціальної структури суспільства, з якою він на момент початку злочинної діяльності з тих чи інших причин перебував у конфліктному, антагоністичному стані.

Виходячи із повноважень та функцій КМУ доцільно звернути увагу на його реформаторську діяльність у сфері виконання кримінальних покарань. Так підстави ряду постановив, які видав уряд можна сформулювати основні завдання щодо реформування кримінально-виконавчої системи, а саме:

- 1) конвергенція кримінально-виконавчої та соціальної політики;
- 2) демілітаризація кримінально-виконавчої системи;
- 3) запровадження камерної системи в установах виконання покарань закритого типу;
- 4) подальша інтеграція пенітенціарної системи з інститутами громадських зв'язків та контролю;

- 5) розвиток системи органів та установ, що виконують покарання, не пов'язані з позбавленням волі;
- 6) забезпечення засудженим трудової зайнятості та рівного доступу до загальної середньої, професійно-технічної, вищої та післядипломної освіти;
- 7) удосконалення методик індивідуальної роботи із засудженими з метою їх ресоціалізації;
- 8) удосконалення системи медичного обслуговування та психологічного супроводу;
- 9) удосконалення правової бази та організаційно-управлінської основи забезпечення безпеки засуджених під час відбування покарань;
- 10) реформування кадрової політики органів та установ виконання покарань;
- 11) нарощування обсягів фінансування реформи кримінально-виконавчої політики до меж, необхідних для виконання поставлених завдань;
- 12) подолання політичних перешкод на шляху до модернізації пенітенціарної системи.

КМУ в своїй діяльності часто використовує програмно-цільовий метод управлінського впливу на кримінально-виконавчі процеси. Програмно-цільовий метод дає можливість комплексного підходу у розподілі ресурсів і реалізації заходів в залежності від досягнення поставленої мети. У той же час використання цього методу при вирішенні існуючих проблем пов'язано з певними ризиками.

Отже, проведений науковий аналіз повноважень та функцій КМУ дозволяє зауважити, що згаданий вищий орган виконавчої влади України є ключовим державним органом, що здійснює організаційно-правові заходи в реалізації кримінально-виконавчої політики, сприяє оптимізації різнопланових процесів у сфері виконання покарань, забезпечує координацію міністерств, державних агенцій та служб, я прямо чи опосередковано сприяють діяльності Державній кримінально-виконавчій службі.

2.2. Роль і місце Уряду України у приведенні органів та установ виконання покарань до міжнародних стандартів.

Відображення в законодавстві, в тому числі у відомчих актах та у правозастосовній практиці в значній мірі обумовлено членством України в міжнародних організаціях, що займаються питаннями захисту прав людини, в тому числі в ООН, Раді Європи і ін. Внаслідок цього “європейські стандарти прав і свобод людини змінюють не тільки підхід до конкретних правових інститутів - вони змінюють національну правову культуру”. На сучасному етапі розвитку нашого суспільства без урахування основних положень міжнародних правових актів у будь-якому вигляді неможливо ефективно забезпечувати і охороняти права, свободи і законні інтереси особи, в тому числі засудженої за скоєння злочину. Україна сліпо не копіює західні стандарти, так як таке їх “некритичне сприйняття без урахування вітчизняних юридичних традицій, а також ігнорування фактора спадкоємності в праві може породити негативні наслідки в майбутньому. Тут, доречно згадати вислів Гегеля про те, що потрібно не стільки прислухатися, що говорять тут і там, а потрібно розуміти внутрішню природу і суть свого часу.

Розвиток і діяльність кримінально-виконавчої системи України, її вдосконалення становить основу законодавства, яке зорієнтовано на міжнародні пенітенціарні стандарти. Значну роль в цьому процесі відіграє КМУ. У різні періоди новітньої історії України уряд видавав і реалізовував програми щодо реформування сфери виконання покарання.

Так у Концепції розвитку кримінально-виконавчої системи України, затвердженої КМУ в 2017 році передбачено подальше розширення контактів з пенітенціарними системами іноземних держав, міжнародними неурядовими організаціями, науково-дослідними, освітніми та науковими центрами Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, Європейського союзу і країн далекого зарубіжжя.

На наш погляд, в якості основних напрямів міжнародного співробітництва в пенітенціарній сфері можна виділити наступні:

- розвиток пенітенціарної системи;
- створення умов для впровадження і закріплення в кримінально-виконавчій системі міжнародних стандартів поведіння із засудженими та особами, що містяться під вартою;
- розширення практики застосування покарань, не пов'язаних з ізоляцією від суспільства;
- розвиток програм соціальної реабілітації;
- спільна підготовка фахівців і підвищення кваліфікації, проходження спільних стажувань;
- проведення наукових досліджень на основі реалізації міжнародних проектів;
- участь в роботі міжнародних наукових і практичних конференцій, інших форумів з проблем пенітенціарної практики;
- взаємодія з правозахисними організаціями;
- приведення у відповідність з міжнародними правовими нормами соціального і правового статусу співробітників пенітенціарної системи.

Таким чином, основне завдання уряду в сфері виконання покарань - це створення необхідних правових, організаційних умов для того, щоб вказані вище напрями діяльності здобули практичного втілення, а також активніше розвивалися партнерські відносини з пенітенціарними системами іноземних держав, а українська кримінально-виконавча система була налаштована на співробітництво та спільні узгоджені дії з ними.

З огляду на досвід міжнародного співробітництва в пенітенціарній сфері, слід визнати, що найбільш ефективним засобом реалізації положень міжнародних нормативних актів є їх імплементація в кримінально-виконавче законодавство.

Порівняння чинних нормативних актів КМУ з міжнародними правовими актами (договорами, конвенціями) дозволяє вибудовувати правозастосовну

практику кримінально-виконавчої системи відповідно до світових і європейських стандартів. При цьому необхідно аналізувати не тільки ті міжнародні правові документи, які є обов'язковими для України, оскільки вони підписані і ратифіковані, а й ті, в яких наша держава не бере участь, але вони мають для нашої країни певне правове значення. Тільки за цієї умови результати правозастосовної практики можуть слугувати показником того, наскільки кримінально-виконавча система наближена до світових стандартів.

Аналізуючи міжнародно-правові стандарти, слід зазначити наступне: в них концентрується весь світовий досвід кримінально-виконавчої практики (в тому числі на рівні виконавчої влади), її гуманістичні тенденції; вони мають особливий правовий статус серед норм міжнародної юстиції в напрямку попередження злочинів і боротьби зі злочинністю, так як в більшості своїй вони прийняті і схвалені Генеральною Асамблеєю ООН, входять в число міжнародних принципів у сфері прав людини.

Отже, позитивний зарубіжний досвід відіграє особливу роль для України, перш за все, тому, що при всіх позитивних змінах кримінально-виконавча система України поки що не стала структурою, в якій у повній мірі відображено цінності прав людини і гуманістична мораль.

Впровадження міжнародних стандартів урядом України у сферу виконання кримінальних покарань, використання передового досвіду пенітенціарних систем інших держав повинні бути спрямовані на досягнення таких результатів, як:

- підвищення ефективності роботи установ і органів виконання покарань, до рівня європейських стандартів поводження із засудженими та потреб суспільного розвитку;
- скорочення рецидиву злочинів, скоєних особами, які відбули покарання у вигляді позбавлення волі, за рахунок підвищення ефективності соціальної та психологічної роботи в місцях позбавлення волі та розвитку системи постпенітенціарної допомоги таким особам;

- гуманізація умов утримання осіб, взятих під варту, і осіб, які відбувають покарання у вигляді позбавлення волі, підвищення гарантій дотримання їх прав і законних інтересів.

Відомий французький юрист М. Ансель писав, що вивчення зарубіжного досвіду “відкриває перед юристом нові горизонти, дозволяє йому краще пізнати право своєї країни, бо специфічні риси цього права особливо чітко виявляються в порівнянні з іншими системами. Порівняння здатне озброїти юриста ідеями і аргументами, які не можна отримати навіть при дуже хорошому знанні тільки власного права”.

Таким чином, вважаємо за доцільне проаналізувати зарубіжний досвід діяльності уряду і використання всього найціннішого з урахуванням української специфіки для забезпечення необхідних показників пенітенціарної діяльності.

Активна теоретична розробка проблем використання зарубіжного досвіду роботи уряду в українському кримінально-виконавчому законодавстві пов’язана з впровадженням в діяльність кримінально-виконавчої системи європейських стандартів, які було впроваджено в управлінську практику КМУ. В останні роки в кримінально-виконавчій системі відбулися певні зрушення. При цьому до роботи по перетворенню пенітенціарної сфери були залучені експерти Ради Європи, Європейського комітету проти тортур, Ради по пенологічній співпраці Ради Європи, а також західні фахівці і представники міжнародних і українських громадських організацій.

Практика діяльності урядів зарубіжних країн переконує, що найбільш цивілізованим установленням щодо виконання кримінального покарання засудженими до позбавлення волі є міжнародні правила поведження з ув'язненими. Так, Комітет Міністрів Ради Європи в преамбулі до Європейських пенітенціарних правил в якості основних принципів виконання кримінального покарання закріпив, зокрема, що “з усіма особами, позбавленими волі, слід звертатися, поважаючи їх права» (п. 1), а ”обмеження, покладені на осіб,

позбавлених волі, повинні бути мінімально необхідними і відповідними цілям, заради яких вони накладаються” (п. 3).

Вважаємо за доцільне коротко зупинитися на тих основних моментах виконання покарання у вигляді позбавлення волі, які поки не знайшли відображення в кримінально-виконавчому законодавстві нашої країни, але вже відпрацьовані в зарубіжних країнах.

В першу чергу хотілося б відзначити зарубіжний досвід організації системи ресоціалізації. Так, в Німеччині діє психологічна служба, є спеціальна в'язниця-розподільник (діагностичний центр), також створена система перехідних будинків, що дозволяють в значній мірі полегшити процес соціальної реінтеграції. У Нідерландах застосовується приватна система виконання покарань та соціальної реабілітації засуджених. У Норвегії діє принцип гарантії реінтеграції, тобто існує гарантія того, що громадські служби, доступні звичайним громадянам країни, доступні і для осіб, які перебувають в місцях позбавлення волі.

Зауважимо, що соціальна робота і соціальна допомога як складові соціального забезпечення засуджених в нашій країні відповідно до міжнародних вимог закріплені законодавчо - як розділ соціальної політики. Однак в силу наявності економічних і організаційних проблем соціальна практика щодо засуджених залишається реалізованою не до кінця, в результаті чого такі особи стають назавжди втраченими для суспільства.

Зберігаються проблеми і в галузі охорони здоров'я в кримінально-виконавчій системі. Брак фінансових коштів на придбання дорогих ліків, новітнього медичного обладнання перешкоджає реалізації міжнародних рекомендацій, зокрема положень ст.ст. 22, 62 Мінімальних стандартних правил поводження з в'язнями. Розвиток кримінально-виконавчої системи України на сучасному етапі багато в чому обумовлено змінами в практиці призначення кримінальних покарань, у тому числі розширенням сфери застосування покарань, не пов'язаних з ізоляцією від суспільства. У вирішенні організаційних і правових питань, пов'язаних з виконанням даного виду

покарання в Україні та інших державах існує багато спільного. Серед покарань, альтернативних позбавленню волі, найбільшого поширення в європейських і ряді інших держав отримали громадські роботи. Кілька років тому саме європейські фахівці надали нашій країні допомогу при введенні в дію покарання у вигляді обов'язкових робіт і внесення відповідних змін до законодавства. Діяльність КМУ в цьому напрямі спрямовується на матеріально-технічній допомозі з боку місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Зауважимо, що примусові роботи в нашій країні могли б застосовуватися в сукупності з програмою пробації. При цьому пробація повинна розглядатися не як покарання, а як примусова умова для засудженого, звільненого від відбування покарання у вигляді позбавлення волі.

Необхідно відзначити, що, по суті, немає жодної норми міжнародного права, яку неможливо було б інтегрувати в українське пенітенціарне законодавство. На сучасному етапі цей процес в Україні відбувається повсюдно. Так, рекомендації, що містяться в ст. 35 Мінімальних стандартних правил поводження з ув'язненими гарантують засудженим право на отримання інформації про свої права та обов'язки і у ст. 2 Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання.

У напрямі покращення матеріально-побутових умов тримання засуджених і осіб, які утримуються під вартою та впровадження у цей процес міжнародних пенітенціарних стандартів уряд зосереджується на реалізації таких завдань:

- введення в експлуатацію нових УВП та СІЗО, умови утримання в яких будуть відповідати європейським стандартам, а також реконструкція діючих слідчих ізоляторів;
- розробка та затвердження на кожний поточний рік необхідних видів речового постачання, що відповідають міжнародним стандартам і сучасним споживчим властивостям;

- виконання санітарно-гігієнічних вимог до умов утримання засуджених та осіб, які утримуються під вартою, відповідно до встановлених нормативів, підвищення нормативів житлової площі для засуджених;
- вдосконалення організації харчування засуджених та осіб, які утримуються під вартою, відповідно до міжнародних стандартів;
- забезпечення продовольчої безпеки і незалежності кримінально-виконавчої системи від коливань кон'юнктури ринку продуктів харчування шляхом постійного підвищення рівня самозабезпеченості установ кримінально-виконавчої системи основними видами продовольства;
- оптимізація системи закупівель для потреб кримінально-виконавчої системи з метою підвищення її економічності, ефективності та прозорості, перехід на повсюдне використання електронних торгів із закупівель товарів, робіт і послуг для потреб кримінально-виконавчої системи.

У нашій країні, безсумнівно, існують всі умови для реалізації норм міжнародного пенітенціарного права. Уряд поступово наближає кримінально-виконавчі процеси до міжнародних пенітенціарних стандартів. При цьому КМУ аналізує одержуваний позитивний досвід, враховує його при розробці або доповненні правової бази. Така робота може йти одночасно в двох напрямках: вивчення зарубіжного пенітенціарного досвіду або внесення змін до кримінально-виконавчого законодавства. Безумовно, не можна приймати зарубіжний досвід як догму, але одне очевидно: право на існування пенітенціарної системи на принципах гуманізму та демократії підтверджується практикою більшості європейських країн. Слід знати, створення ефективної кримінально-виконавчої системи в Україні залежить від оперативності дії КМУ при затвердженні нормативних актів та необхідності на урядовому рівні продовжувати конструктивні взаємини з урядами інших країн з питань виконання кримінальних покарань.

Необхідно зазначити, що аналіз діяльності КМУ у напрямі провадження міжнародних пенітенціарних стандартів виявляє деякі проблеми, не врахування яких може негативно відбитися на стан державного управління у сфері виконання покарань. Серед них слід назвати наступні: в Україні нажалі пенітенціарних установ, які конструктивно відповідають європейським пенітенціарним правилам поки що не існує; міжнародні стандарти мають дещо абстрактний вираз; контроль за дотриманням міжнародних стандартів з боку міжнародної спільноти можна розцінити, як втручання у внутрішні справи України; міжнародні стандарти виглядають більш принагідно до пенітенціарних установ так званих “західних країн” (Західна Європа, США, Канада, Японія, Австралія); міжнародні стандарти мають однобічний зміст і спрямовані виключно на захист прав засуджених, ігноруючи права персоналу; для впровадження міжнародних стандартів, як показує управлінська практика потрібно мати досить потужну матеріально-технічну і фінансову базу.

Таким чином, міжнародні пенітенціарні стандарти є об’єктом трансформації Кабінету Міністрів України у сферу виконання кримінальних покарань задля приведенні її до якісно нового рівня і дозволяє з’ясувати сучасний стан реалізації кримінально-виконавчої політики на вищому рівні виконавчої влади України.

2.3. Зміст управлінської діяльності Кабінету Міністрів України щодо оновлення пенітенціарного персоналу на європейських пенітенціарних засадах.

Перед будь-якої сучасною державною організацією стоїть проблема ефективного використання трудового потенціалу працівників. Для установ і органів кримінально-виконавчої системи вирішення питань формування якісного кадрового складу особливо важливо, оскільки ДКВС України є елементом правоохоронної системи країни, що забезпечує функції держави в сфері виконання кримінальних покарань.

Формування кадрового складу ДКВС України – це безперервний цілеспрямований процес забезпечення підрозділів ДКВС України людськими ресурсами, здатними ефективно виконувати покладені на них завдання і функції, що включає в себе комплекс заходів щодо підбору, відбору, адаптації, професійної освіти та розвитку кадрів, їх розстановки і раціонального використання відповідно кваліфікаційним вимогам, діловими і особистими якостям. В даному визначенні реалізована спроба узагальнити досвід державного управління з формування кадрового складу Державної кримінально-виконавчої служби, тому що до теперішнього часу воно ще не знайшло належної регламентації в сфері виконання кримінальних покарань. Це призводить до необхідності прокоментувати його окремі аспекти, що розкривають сутність авторського підходу до змісту процесу формування кадрового складу установ і органів та участі в ньому КМУ. На нашу думку, ця робота повинна здійснюватися з урахуванням міжнародних пенітенціарних вимог щодо персоналу сфери виконання покарань. Реалізація даного завдання в значній залежить від діяльності державних органів, і як вже зазначалось раніше, особливо від Кабінету Міністрів України. Упродовж викладеного вище доцільно провести аналіз діяльності КМУ стосовно удосконалення кадрового потенціалу ДКВС України в контексті вимог Європейських пенітенціарних правил.

Відповідно частини V вимог Європейських пенітенціарних (в'язничних) правил пенітенціарні установи повинні знаходитися у підпорядкуванні органів державної виконавчої влади. Управління пенітенціарними установами має ґрунтуватися на дотриманні етики задля забезпечення гуманного ставлення до засуджених. Персонал повинен мати чітке розуміння про призначення свого службового обов'язку. При цьому доцільно враховувати, що функції персоналу, який безпосередньо контактує із засудженими набагато ширші ніж функції працівників, що здійснюють охоронювальні, забезпечувальні й інші заходи. Персонал повинен втілювати у собі високі професійні стандарти. Адміністрація УВП та СІЗО зобов'язані приділяти увагу до виконанням персоналом своїх

обов'язків на високому рівні, забезпечувати контроль за станом взаємостосунків між персоналом і засудженими, які повинні відповідати вимогам законодавства. Персонал же повинен своїм професійним відношенням до служби позитивно впливати на виправлення засуджених.

Отже, в контексті викладеного вище КМУ у якості першочергових завдань визначає наступні:

- ефективна реалізація державної кадрової політики в ДКВС України.
- зниження плинності осіб рядового та начальницького складу;
- створення сприятливого психологічного клімату в підрозділах;
- вирішення соціальних проблем;
- формування якісного механізму в управлінні кадрами та кадровим резервом;
- забезпечення професійної підготовки та виховання персоналу;
- зміцнення дисципліни і законності.

Розглянемо більш детально деякі з них. Так при реалізації кадрової політики ДКВС України уряд звертає увагу усіх зацікавлених у цьому процесі суб'єктів виконавчого рівня на необхідність здійснення цієї роботи відповідно кваліфікаційним вимогам, діловим і особистим якостями персоналу з врахуванням міжнародних в'язничних стандартів. І це повинно повністю відповідати концепції професійних компетенцій і підкреслювати актуальність їх розробки і впровадження в ДКВС України з боку КМУ.

В напрямі розвитку кадрів КМУ координує органи виконавчої влади центрального рівня на реалізацію наступних завдань: створення різнопланових умов, які дієво сприяють формуванню і мотивації пенітенціарного персоналу до підвищення свого професійного рівня, особливо готовності до навчання та самоосвіти. Прикладом цьому слугують програми реформування кримінально-виконавчої системи, які приймалися Урядом України у кінці ХХ на початку ХХІ століть і про які вже згадувалось у попередньому розділі; створення методик ефективно оцінки кваліфікації та інтелектуального потенціалу співробітників; сприяння науковому забезпеченню процесу збереження та

розширення індивідуальної та групової стратегічно орієнтованої кваліфікації пенітенціарного персоналу, особливо його частини яка безпосередньо контактує із засудженими або особами взятими під варту; сприяння Міністерству юстиції України, Міністерству фінансів України та іншим міністерствам у здійсненні заходів матеріально-технічного та соціального спрямування щодо розробки й покриття потреби в кадрах органів та установ виконання покарань. При цьому, на думку визнаних вчених в сфері пенітенціарного менеджменту, розвиток персоналу повинен мати три пріоритетні стадії його застосування: під час вступу нового співробітника на роботу; при призначенні вже працюючого співробітника на нову посаду або при переміщенні його на інше службову посаду; при проведенні атестації (оцінки) персоналу, яка виявила недостатню кваліфікацію.

В рамках кадрового забезпечення працівників кримінально-виконавчої системи КМУ організує, координує, стимулює й контролює наступні заходи. По-перше, визначення нормативів штатної чисельності працівників виправних установ і слідчих ізоляторів на основі прийнятих норм законодавства України і міжнародної практики, встановлення оптимального навантаження на працівників кримінально-виконавчої системи, що працюють в безпосередньому контакті з засудженими та особами, що містяться під вартою. По-друге, вироблення вимог до поведінки працівників кримінально-виконавчої системи (службової етики), створення правових і організаційних умов для їх дотримання. По-третє, мотивація Міністерства юстиції України, інших міністерств до розробки і впровадження в практику управління УВП та СІЗО стандартів, заснованих на єдиній системі обов'язків, заборон і обмежень, спрямованих на попередження корупції на засадах Європейських пенітенціарних правилах. По-четверте, забезпечення організаційно-правових заходів комплексного характеру щодо подальшого розвитку структури професійної освіти працівників кримінально-виконавчої системи та переходу до підготовки висококваліфікованих фахівців за межах освітніх установ ДКВС України на освітньому рівні бакалавра та магістра, як основного рівня вищої

професійної освіти. По-п'яте, сприяння Міністерству освіти і науки України щодо підвищення якості освітніх програм в галузі юриспруденції, економіки, психології, державного управління. Посилення антикорупційної спрямованості в освітніх програмах додаткової професійної освіти працівників кримінально-виконавчої системи. По-шосте, реалізація політики скорочення штатної чисельності працівників кримінально-виконавчої системи за рахунок використання в роботі інноваційних технологій. По-сьоме, вимагати від Міністерства юстиції України, Міністерства соціальної політики України забезпечити високий соціальний статус і престиж служби в органах та установах виконання покарань, законодавче удосконалення чинної системи соціальних гарантій, в тому числі виділення житла персоналу Державної кримінально-виконавчої служби та членам їх сімей, розвивати мережі регіональних медичних та реабілітаційних центрів для профілактики професійної деформації, психологічного перевантаження і організації сімейного відпочинку працівників кримінально-виконавчої системи, широке застосування практики матеріального і морального стимулювання працівників кримінально-виконавчої системи, подальший розвиток комплексу заходів заохочення. По-сьоме, підвищення якості служби та умов праці працівників кримінально-виконавчої системи, що відповідають характеру роботи і умовам праці персоналу пенітенціарних установ розвинених європейських держав. По-восьме, продовження практики програмування заходів, спрямованих на забезпечення безпеки служби і створення робочих місць, оснащених сучасними технічними і телекомунікаційними засобами управління процесами охорони, режиму та нагляду за засудженими та особами, що містяться під вартою. По-дев'яте, орієнтація Міністерства Юстиції України, як ключового органу державного управління у сфері виконання покарань на забезпечення збалансованості процесів збереження і поновлення кількісного і якісного складу кадрів, підвищення їх професійної компетенції, розробка і здійснення механізму заходів, спрямованих на попередження та припинення корупції працівниками кримінально-виконавчої системи та системи ротація керівних

кадрів кримінально-виконавчої системи. По-десяте, координація відповідних органів виконавчої влади стосовно розроблення і впровадження конкурсної системи заміщення посад керівної ланки, формування ефективного механізму початкової підготовки і перепідготовки осіб рядового та начальницького складу з урахуванням подальшої диференціації видів покарань, альтернативних позбавленню волі. По-одинадцять, рекомендувати Міністерству юстиції України разом з Міністерством освіти і науки України та Міністерством культури, молоді та спорту України розробити механізм вдосконалення спеціальної і психофізичної підготовки персоналу за рахунок максимального наближення змісту навчання до умов оперативно-службової діяльності, розвиток і популяризація видів спорту, що мають службово-прикладну спрямованість.

Упродовж цього вважаємо за доцільне Міністерством юстиції України, його територіальними органами кримінально-виконавчої служби та пробації розробити відомчий акт, в якому передбачити комплекс заходів щодо викорінення корупції та посадових зловживань в кримінально-виконавчій системі, визначення в якості пріоритету в роботі по попередженню порушень протидії зловживанням у сфері закупівель для потреб кримінально-виконавчої системи, незаконному сприяння умовно-дострокового звільнення і корупційного сприяння незаконному доступу в УВП та СІЗО предметів як дозволених, так і заборонених до використання.

КМУ організовує та спрямовує діяльність деяких міністерств та державних агенцій та служб з розширення контактів з пенітенціарними системами іноземних держав, міжнародними неурядовими організаціями, науково-дослідними, освітніми та науковими центрами Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, Європейського союзу і країн далекого та ближнього зарубіжжя. Цей управлінський напрям КМУ передбачає:

- розвиток міжнародного співробітництва, вивчення і поширення зарубіжного досвіду в сфері виконання покарань та утримання під вартою, спільну підготовку фахівців для кримінально-виконавчої

- системи, проведення наукових досліджень на основі реалізації міжнародних проектів;
- участь в роботі міжнародних наукових і практичних конференцій, інших форумів з проблем пенітенціарної практики, впровадження в діяльність кримінально-виконавчої системи міжнародних стандартів поводження із засудженими та особами, що містяться під вартою;
 - проходження спільних стажувань, навчання персоналу кримінально-виконавчої системи формам і методам роботи з засудженими та особами, що знаходяться під вартою.

Отже підсумовуючи вищевикладене слід зазначити, що головною стратегічною метою уряду є розвиток кримінально-виконавчої системи України в межах підвищення ефективності роботи усіх суб'єктів кримінально-виконавчої діяльності. Для реалізації цього КМУ сприяє формуванню високопрофесійного, стабільного, оптимально збалансованого кадрового складу установ і органів ДКВС України.

Концепцією розвитку Державної кримінально-виконавчої служби, яка затверджена КМУ до 2020 року визначено комплекс заходів щодо вдосконалення роботи з персоналом та розвитку системи його соціального захисту. Два етапи з реалізації концепції завершено. В результаті здійснення її кадрових напрямів проведена послідовна оптимізація штатної чисельності персоналу та працівників ДКВС України; істотно збільшився їх грошовий зміст; удосконалені деякі нормативно-правові акти, покращено механізм проходження служби персоналом УВП та СІЗО, їх медичне забезпечення, відпуски та відпочинок.

Разом з тим, незважаючи на прийняті на державному та відомчому рівнях підзаконні акти, нажаль ще існує багато проблем в галузі роботи з персоналом ДКВС України. Так, на тлі збільшення грошового утримання персоналу і скорочення його чисельності значно збільшилося навантаження на осіб рядового та начальницького складу, особливо на ту категорію, яка безпосередньо контактує із засудженими й тому на нашу думку не знижується

статистика порушень законності і посадових зловживань серед пенітенціарного персоналу. Крім того, відсутність ефективного механізму реалізації певних матеріальних гарантій, в тому числі виділення житла працівникам, позбавила змоги суттєво підвищити соціальний статус і престиж служби в УВП, СІЗО й інше.

Теорія державного управління персоналом свідчить про те, що цілі кадрової політики досягаються за допомогою використання в практичній діяльності кадрових технологій, що представляють собою способи і засоби кадрової роботи та конкретні кадрові процедури.

На необхідність використання сучасних кадрових технологій вказує й Уряд України. Незважаючи на те, що їх вичерпний перелік на рівні КМУ не наводиться, однак практична реалізація знаходить правову регламентацію в Законі України “Про державну службу” та у підзаконних і відомчих нормативних актах. В даний час в українській пенітенціарній системі нормативно закріплені і реалізується комплекс обґрунтованих заходів, технологічними складовими яких є: технології кадрового комплектування установ і органів ДКВС України, включаючи їх підбір і адаптація до служби; технології розвитку кадрового потенціалу ДКВС України включаючи організацію професійної підготовки персоналу та формування резерву керівних кадрів; технології ділової оцінки службової діяльності персоналу, що передбачають також оцінку кандидатів на службу та атестацію співробітників.; технології мотивації і стимулювання праці персоналу; технології соціального забезпечення співробітників ДКВС України і членів їх сімей; технології документального забезпечення управління персоналом, включають оформлення та облік руху кадрів.

Перераховані кадрові технології в даний час, безумовно складають основу реалізації кадрової політики у сфері виконання кримінальних покарань. Однак їх зміст і практика застосування не завжди досягають необхідного результату. Нерідкі також випадки формального підходу до здійснення окремих кадрових процедур. Крім того частина кадрових процедур, визначених КМУ, як

основа формування кадрового складу ДКВС України нині на жаль нормативно не закріплена і реалізується не повною мірою. Тому не в повній мірі реалізується принцип конкурсів при формуванні пенітенціарного персоналу. Перелік посад, що заміщуються на конкурсній основі в установах і органах ДКВС України обмежений і охоплює тільки центральний апарат, територіальні органи, освітні заклади, а кваліфікаційні вимоги вимагають удосконалення. Мають місце проблеми з реалізацією технології мотивації і стимулювання праці персоналу ДКВС України що передбачає механізм переходу до грошової винагороди за принципом оплати праці за результатом досягнутих показників в роботі, що може привести до зловживань при преміюванні персоналу.

Таким чином, КМУ сприяє розробленню державної кадрової політики у сфері виконання покарань, координує низку організаційно-економічних заходів щодо реалізації механізму кадрового забезпечення органів, устанав та закладів ДКВС України, стимулює процеси розвитку персоналу відповідно міжнародних пенітенціарних стандартів.

РОЗДІЛ 3.

Проблемні аспекти діяльності органу виконавчої влади вищого рівня у сфері виконання покарань.

3.1. Проблематика управлінської діяльності Уряду України у сфері виконання кримінальних покарань.

Правоохоронні органи, в число яких входить і кримінально-виконавча система, займають особливе місце в структурі органів виконавчої влади. Саме ця гілка влади має розгалужену систему різноманітних державних органів. Функція виконання покарань є об'єктивно необхідною для держави. Настільки ж об'єктивним є і існування органів і установ, які виконують кримінальні покарання, що в сукупності становлять певну систему. Зміни в українському суспільстві кінця ХХ століття зумовили оновлення політики держави в сфері виконання покарань. Кримінально-виконавча система вступила в новий етап розвитку, який характеризується виконанням міжнародних зобов'язань України з прав людини в поводженні з засудженими.

Отже, такий стан свідчить про підвищення статусу кримінально-виконавчої системи, значно розширює її можливості в сфері державно-правового регулювання. Це детермінує автора проаналізувати зміст управлінського впливу на кримінально-виконавчі процеси з боку КМУ та з'ясувати існуючі проблеми.

На сучасному етапі розвитку державності України поняття кримінально-виконавчої політики можна визначити як напрям політики держави щодо оптимізації кримінально-виконавчої діяльності, функціонування установ та органів кримінально-виконавчої системи. Кримінально-виконавча політика охоплює широкий спектр соціальних явищ і правовідносин, які мають місце в процедурах виконання кримінальних покарань.

Розгляд організаційно-правових заходів, що здійснює Кабінет Міністрів України в реалізації політики в сфері виконання покарання дав можливість виявити наступні проблеми:

- потребує перегляд процесів, пов'язаних з виробленням концептуальних засад виконавчого спрямування, які відображають сутність, зміст, цілі та принципи кримінально-виконавчої діяльності, їх наукове обґрунтування;
- в умовах реалізації Європейських пенітенціарних правил є необхідність в оновленні підзаконної правової бази, спрямованої реалізацію кримінально-виконавчого законодавства;
- оптимізація органів управління й структури установ і органів, які виконують кримінальні покарання, а також надання допомоги в організації їх практичної діяльності;
- розширення джерел та удосконалення механізмів надання органам і установам ДКВС України фінансової, матеріально-технічної допомоги;
- вдосконалення системи урядового контролю за діяльністю УВП, СІЗО щодо забезпечення законності, правопорядку, прав і законних інтересів засуджених, а також персоналу;
- потребує перегляду система міжнародного співробітництва Мін'юсту з пенітенціарних проблем;
- існує необхідність оновлення механізму взаємодії ДКВС України з громадськими організаціями, формування належного громадської думки про кримінально-виконавчу діяльність.

Гуманізація виконання покарання є одним із пріоритетів виконавчої влади в сфері виконання кримінальних покарань. Вона передбачає об'єктивність заходів кримінального переслідування осіб, які вчинили протиправні діяння, їх виправлення як одне із основних завдань кримінально-виконавчого характеру. У зв'язку з вступом до Ради Європи Україна взяла на себе зобов'язання щодо приведення національного законодавства у відповідність з міжнародними нормами і стандартами в галузі дотримання прав

людини. На сучасному етапі значна увага приділяється контролю над забезпеченням прав людини в установах ДКВС України.

Відповідно до Мінімальними стандартними правилами поводження з ув'язненими в місцях позбавлення волі повинні бути створені гідні умови відбування покарання. Однак в практиці виконання покарання мали місце проблеми, що вимагають послідовного і системного вирішення, а саме:

- перебування в переповнених людьми приміщеннях (СІЗО);
- недостатній й однорідний за сортуванням запас продуктів харчування;
- неналежне медичне обслуговування;
- відсутність можливостей для фізичних вправ і відпочинку;
- поганий санітарно-гігієнічний стан приміщень;
- недостатній захист від несприятливих погодних умов.

Отже, логіка гуманізації кримінального покарання будується на тому, що при всій тяжкості провини засудженого не можна забувати, що це громадянин держави, а мета покарання не помста і кара, а виправлення.

Важливим є та обставина, що в сучасних умовах виробнича діяльність в УВП не переслідує мети одержання прибутку, а одержувані від праці засуджених доходи використовуються для покращення умов тримання засуджених, розвитку виробничої бази та соціальної сфери місць позбавлення волі. У зв'язку з цим реформування виробничого сектора УВП в першу чергу направлено на формування у кожного засудженого готовності до включення в звичайні умови суспільного життя після звільнення, тобто на його ресоціалізацію. Звичайно, проблема впливу Кабінету Міністрів України на економічні відносини в державі не вичерпується тим, які виробничі завдання і в яких організаційних формах вона повинна вирішувати, хоча це має істотне значення для забезпечення нормального функціонування УВП. Такий підхід дозволяє Кабінету Міністрів України виключити з системи державних підприємств, які дають прибуток до державного бюджету виробничі можливості ДКВС України. Власних коштів підприємств кримінально-

виконавчої системи, як показує виробнича практика УВП недостатньо для модернізації наявного виробничого устаткування. Високий рівень непрацюючих засуджених створює серйозні проблеми для органів виконавчої влади різних рівнів та для органів місцевого самоврядування при працевлаштуванні осіб, звільнених після відбуття покарань. Значна перерва в трудовій діяльності і відсутність професійних навичок у цієї категорії громадян ускладнюють їх працевлаштування, створюють соціальну напруженість в регіонах і, як правило призводять до зростання рецидивної злочинності.

Не менш значущою проблемою для установ кримінально-виконавчої системи, яка підпадає під компетенцію Кабінету Міністрів України є стан основних фондів УВП і СІЗО. На балансі установ кримінально-виконавчої системи числяться багато будівель і споруд, з яких значна кількість побудовані в середині ХХ століття без дотримання будівельних, санітарних і пожежних правил і норм. Значний знос і старіння конструктивних елементів будівель, споруд та інженерних комунікацій (систем водопостачання, опалення, каналізації, вентиляції, ліній електромереж), невідповідність внутрішнього облаштування приміщень вимогам протиепідемічного режиму (протікання покрівлі, грибок, відшарування штукатурки, оздоблення матеріалами, що не допускають вологу дезінфекцію) і відсутність гарячого водопостачання (в тому числі резервного) створюють загрозу для життя засуджених і персоналу. Крім того, є гуртожитки в виправних установах, які перебувають в аварійному та технічно несправному стані. Ситуація зі станом інженерних огорож охоронного призначення свідчить про те, що основні огорожі і огорожі зовнішніх заборонених зон мають низькі стримуючі властивості і можуть руйнуватися в результаті зовнішніх кліматичних впливів.

Кабінет Міністрів України звертає увагу підпорядкованих органів і служб на те, що в даний час в діяльності установ кримінально-виконавчої системи існують проблеми, пов'язані із забезпеченням трудових прав засуджених, які потребують системного вирішення. Вельми цікавим, на нашу думку є питання про право засуджених до позбавлення волі на захист від безробіття. Поточне

законодавство не містить з цього приводу чітких вказівок. І тим не менше, питання про виплату засудженим до позбавлення волі допомоги по безробіттю на практиці вимагає втручання з боку уряду.

Більшість осіб, що відбувають кримінальне покарання відносяться до соціально вразливих груп населення, а також страждають різними захворюваннями, і перш за все соціально небезпечними. Багато осіб, які відбували покарання нажалі з різних причин не отримували належної медичної допомоги та залишилися поза увагою соціальних служб. Хоча в ДКВС України сформована система надання необхідної медичної допомоги та обстеження. У кримінально-виконавчій системі для медичного обслуговування засуджених діє мережа лікувальних пунктів і лікувально-профілактичних установ. Однак площі, які відведено під медичні пункти не дозволяють в повному обсязі розмістити засуджених, які потребують стаціонарного чи щільного амбулаторного лікування, з урахуванням встановлених санітарно-гігієнічних вимог. Крім того, в установах кримінально-виконавчої системи сконцентровано чимало осіб, хворих на активний туберкульоз та ВІЛ-інфіковані. Соціальна неадаптованість основної маси осіб, що відбувають покарання в УВП і СІЗО наявність хворих з подвійною патологією диктують необхідність забезпечення умов відбування покарання шляхом суворого дотримання санітарно-гігієнічних вимог і надання медичної допомоги відповідно до стандартів за профілями захворювань, затверджених Міністерством охорони здоров'я України. Загалом ці питання повинні вирішуватися на рівні Кабінету Міністрів України. Актуальність проблеми обумовлена й відсутністю оптимальних умов для здійснення лікувально-діагностичного процесу, дотримання санітарно-протиепідемічного режиму та вимог охорони праці медичного персоналу в забезпеченні права засуджених на охорону здоров'я та отримання якісної (безпечної) медичної допомоги. Для забезпечення встановлених санітарно-гігієнічних вимог і створення сприятливих умов для лікування і реабілітації хворих осіб, які утримуються в УВП і СІЗО необхідно ввести в експлуатацію

нових ліжко-місць, а також здійснити будівництво та реконструкцію об'єктів амбулаторно-поліклінічного та лікувального профілю.

Історія пенітенціарної науки неодноразово наголошувала, що одним із суттєвих засобів виправлення засуджених і разом з тим визначальним в подальшому їх житті після звільнення з місць позбавлення волі є освітній фактор. Однак питання освіти засуджених викликає в суспільстві неоднозначну оцінку: від вкрай негативної і до сумнівної. Переломити громадську думку дуже важко і з ряду причин. По-перше, в суспільстві ставлення до засуджених та звільнених з місць позбавлення волі найчастіше негативне. По-друге, склалася чітка недовіра в те, що людина, перебуваючи в ув'язненні, виправляється і, виходячи з УВП, готова нормально жити і працювати. По-третє, пенітенціарна система - це своєрідне закрите середовище, інформація про яку поширюється в вузьких професійних колах. Слід зауважити, що міжнародними пенітенціарними правилами передбачено забезпечення засуджених можливістю підвищення їх освітнього рівня. В даний час Кримінально-виконавчим кодексом України встановлено в обов'язковому порядку організувати навчання засуджених. Це вимагає створення в кожній УВП певного освітнього майданчика, розробки і здійснення різнобічних програм навчання, цілями яких повинні бути поліпшення перспектив на успішну соціальну реабілітацію засуджених після звільнення. Однак є проблеми, які пов'язана з реорганізацією самої системи освіти для засуджених. Так, вечірні загальноосвітні школи УВП перейшли в підпорядкування місцевих органів освіти. Це потребує певних затрат як освітянського та матеріального характеру, які до цього вирішувалися адміністрацією УВП. Ще одна проблема - підбір вчителів для роботи в вечірніх загальноосвітніх школах і закладах початкової професійної освіти, що функціонують на території пенітенціарної установи. Крім того вимагає рішення питання забезпечення таких навчальних закладів необхідною методичною допомогою педагогів, які працюють зі специфічним контингентом. Необхідність такої підготовки очевидна, оскільки особи які потрапляють до УВП в більшості своїй мають асоціально орієнтовану

свідомість, запущену девіантну поведінку, й низку психічних хвороб та психологічних відхилень. Проблема організації навчального процесу в таких навчальних закладах полягає ще і в тому, що дуже багато засуджених не мають освіти, відповідного його віку. Є проблеми, пов'язані з необхідністю будівництва нових та реконструкції діючих шкіл. Звичайно викладені вище проблеми швидко і якісно можуть бути вирішеними, якщо попадуть в поле зору Кабінету Міністрів України.

У виправних установах професійна освіта представлена професійними училищами і їх філіями, які не мають можливості надавати засудженими середню професійну освіту в період відбування ними покарання. В даний час з особливою гостротою відчувається проблема невідповідності між рівнем освіти осіб, які вступають в професійні училища при виправних установах, і зростаючими вимогами роботодавців до кваліфікації робітників. Підвищення темпу і якості продуктивної праці, неухильне скорочення нескладних видів робіт, перехід підприємств на нові шляхи господарської діяльності створюють певні труднощі для соціальної реабілітації та професійної адаптації осіб з числа тих, що відбули покарання. У профучилищах при виправних колоніях професійна підготовка повинна проводитися на основі стандартизованих навчальних планів і програм з застосуванням комплексу диференційованих завдань, що дозволяють відкоригувати різницю в початковій (базовій) професійній підготовці у різновікових групах учнів з девіантною поведінкою та відхиленнями в психічному та розумовому розвитку. Диференційовані завдання повинні бути складені таким чином, щоб до кінця курсу навчання більшість учнів виконувала навчально-виробничі завдання (роботи), які відповідають третьому і частково четвертому професійного розряду.

Отже, для системи виконання покарань освіта є провідним засобом, що сприяє вирішенню проблеми соціальної реабілітації осіб, які відбувають покарання. Разом з тим освіту у пенітенціарній установі розглядають не тільки як складову частину процесу виправлення засуджених, а й як фактор, здатний

надати об'єктивно стабілізуючий вплив на стан справ у місцях позбавлення волі і позитивний вплив на криміногенну ситуацію в УВП.

Поступальний розвиток кримінально-виконавчої системи здійснюється багато в чому завдяки тим людям, які нерідко в складних умовах несуть службу. В сучасних умовах значно зросли вимоги, що пред'являються до персоналу ДКВС України. Однак заробітна плата співробітників кримінально-виконавчої системи істотно відстає від середнього доходу працівників різних структур правоохоронної сфери. Невідповідність грошового забезпечення обсягам, складності і характеру службової діяльності є основним мотивом звільнення осіб рядового, молодшого та середнього начальницького складу, що для багатьох людей у суспільстві свідчить про не престижність служби в ДКВС України. Для забезпечення стабільної роботи виправних установ і слідчих ізоляторів, дотримання прав і законних інтересів засуджених необхідні ефективні заходи державної підтримки та матеріального стимулювання праці персоналу кримінально-виконавчої системи, що представляється можливим тільки при взаємодії всіх державних і громадських структур. З питаннями кадрового забезпечення діяльності тісно пов'язана проблема боротьби з корупцією. Нерідкі випадки, коли співробітники ДКВС України, які належать до категорії керівників різного рівня, перетворюють своє службове становище в спосіб особистого збагачення. Ефективна боротьба з правопорушеннями, в тому числі й корупційної спрямованості, неможлива без злагодженого функціонування всієї правоохоронної системи. Координація взаємовідносин ДКВС України з іншими правоохоронними органами є важливою складовою механізму управлінського впливу Кабінету Міністрів України. Важливо враховувати, що ДКВС України знаходиться на завершальній стадії боротьби зі злочинністю, якою є стадія виконання кримінального покарань. У цьому сенсі ДКВС України відображає (перш за все за кількістю засуджених до позбавлення волі) результати роботи всіх найважливіших елементів правоохоронної системи: органів внутрішніх справ, судів, прокуратури. Таке положення ДКВС України у правоохоронній системі орієнтує на те, щоб її

реформа здійснювалися з урахуванням проведених в країні судово-правової та адміністративної реформ.

В умовах триваючих перетворень у ДКВС України і становлення її в новій якості, велику роль, на думку керівництва Мін'юсту набуває відомча пенітенціарна наука, спрямована на пошук шляхів підвищення ефективності виконання кримінальних покарань, вдосконалення виправного впливу на засуджених, успішну реалізацію державної кримінально-виконавчої політики, забезпечення ефективного участі УВП в механізмі державно-правового регулювання. Прямого впливу Кабінет Міністрів України на проведення наукових досліджень, але матеріально-технічна підтримка їх знаходиться у прямій залежності цього виконавчого органу.

Слід зазначити, що вже на початку новітньої історії України Кабінет Міністрів неодноразово своїми правовими актами відзначав про необхідність відходу від думки про те, що, чим більше людей перебуває в місцях позбавлення волі, тим міцніше законність і правопорядок в країні. В даний час ефективність боротьби зі злочинністю багато в чому визначається наданням кримінально-виконавчої системи цільової державної підтримки, розвитком альтернативних позбавленню волі мір покарання, підтриманням престижу пенітенціарної роботи.

Отже, у світлі викладеного вище, проблеми ДКВС України повинні вирішуватися як виключно її проблеми, але й врахуванням особливостей розвитку суспільства в цілому і її правоохоронної системи зокрема. З одного боку, можливості реформи ДКВС України багато в чому визначаються і забезпечуються загальним станом держави і суспільства, з іншого - її функціонування має відповідати системним перетворенням, які покликані реалізацією заходів боротьби зі злочинністю.

3.2. Шляхи розв'язання існуючих проблем в процесі управління органами та установами виконання покарань Кабінетом Міністрів України.

Пріоритетні напрями державної політики в галузі розвитку кримінально-виконавчої системи визначаються кримінально-виконавчим законодавством України, підзаконними актами Президента та Кабінету Міністрів України. Як вже зазначалося вище в теперішній час в діяльності установ виконання покарань є проблеми, пов'язані із забезпеченням прав, свобод і законних інтересів засуджених, умовами їх утримання, медичного забезпечення, освіти, функціонування виробничих підприємств, що носять системний характер.

Забезпечення реалізації прав засуджених відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів потребує значної державної підтримки, особливо з боку Кабінету Міністрів України, спрямованої на:

- гуманізацію пенітенціарної системи, включаючи забезпечення ефективної освітньої та виховної роботи в кримінально-виконавчій системі;
- впровадження моделей і програм розвитку навичок і умінь самостійного життя у людей, що зазнають труднощів в інтеграції і соціалізації;
- формування системи соціальної реабілітації неповнолітніх та громадян, звільнених з місць позбавлення волі;
- підвищення ефективності системи організації медичної допомоги.

Актуальність, комплексність і соціальна спрямованість наявних проблем вимагають їх вирішення з використанням програмно-цільового методу на державному рівні, оскільки, як показала практика, подолати зростаючий дисбаланс між потребами слідчих ізоляторів і виправних установ і реальним станом справ розрізненими і несистемними заходами не вдається. Застосування програмно-цільового методу Кабінет Міністрів України дозволяє вибрати оптимальний варіант забезпечення належних умов утримання підозрюваних, обвинувачених та умов відбування покарання засудженими, забезпечити раціональне і адресне витрачання коштів, врахувати потреби в нових об'єктах

установ кримінально-виконавчої системи. Рішення пріоритетних завдань розвитку кримінально-виконавчої системи неможливо забезпечити в повній мірі без реалізації проектів з розробки і створення нових об'єктів слідчих ізоляторів і виправних установ, розвитку та вдосконалення існуючих моделей, механізмів, технічних засобів і технологій.

Відмова від використання можливостей програмно-цільового методу при вирішенні проблеми в умовах наміченого зростання чисельності підозрюваних, обвинувачених та засуджених окремих категорій не дозволить наблизитися до загальноприйнятих стандартів охорони здоров'я та дотримання гігієни і забезпечити встановлену кримінально-виконавчим законодавством Російської Федерації норму камерної та житлової площі в розрахунку на одну людину, що може привести до погіршення умов утримання зазначених осіб, порушення їх прав, свобод і законних інтересів і ускладнення епідеміологічної обстановки в установах кримінально-виконавчої системи.

Отже, беручи до уваги довгостроковий характер передбачуваних заходів, їх реалізацію доцільно здійснювати із застосуванням програмно-цільового методу.

В напрямі фінансових заходів, Кабінет Міністрів України передбачає підтримувати кримінально-виконавчі процеси за рахунок коштів державного бюджету в межах бюджетних асигнувань, передбачених на черговий фінансовий рік і плановий період на зазначені цілі.

Удосконалення медичного забезпечення персоналу кримінально-виконавчої системи та засуджених, в тому числі приведення оснащення медичних частин і лікарень установ кримінально-виконавчої системи у відповідність до чинних стандартів, впровадження сучасних методів профілактики, діагностики та лікування, передбачається здійснювати на порібно і комплексно за рахунок економії, досягнутої в результаті вдосконалення організаційної структури медичної служби, раціоналізації системи розподілу і використання матеріально-технічних і кадрових ресурсів у межах бюджетних

асигнувань, щорічно виділяються з державного бюджету на утримання кримінально-виконавчої системи.

В рамках співпраці з інститутами громадянського суспільства та здійснення контролю за діяльністю кримінально-виконавчої системи Уряд України передбачає координувати діяльність підлеглих міністерств з метою забезпечення прозорості в діяльності кримінально-виконавчої системи, здійснення громадського контролю за процесами кримінально-виконавчого характеру та публічне роз'яснення аспектів кримінально-виконавчої політики, прав і обов'язків засуджених, їх родинні зв'язки, реакції події що отримали суспільний резонанс в установах кримінально-виконавчої системи. Крім того уряд виділяє як пріоритетний напрям – це організація системи взаємодії засобів масової інформації в питаннях висвітлення заходів, спрямованих на забезпечення належних умов утримання засуджених, підвищення престижності служби в кримінально-виконавчій системі, протидії дискредитації її діяльності.

З метою забезпечення ефективного контролю за виконанням засудженим режиму утримання Уряд передбачає фінансувати використання аудіовізуальних, електронних та інших технічних засобів нагляду і контролю, автоматизованого комп'ютерного обліку засуджених, впровадження в практику роботи установ, які виконують покарання, програми психологічної корекції особистості і зміни поведінки.

Задля професійної підготовки засуджених уряд системно створює умови для трудової зайнятості засуджених в залежності від виду виправної установи, вдосконалення виробничо-господарської діяльності кримінально-виконавчої системи та підвищення економічної ефективності праці засуджених. Сприяє опрацюванню питання щодо встановлення для виробничих підприємств спеціального податкового режиму з метою використання доходів від праці засуджених на поліпшення умов їх утримання. Створення додаткових робочих місць і розвиток виробничої і соціальної сфери кримінально-виконавчої системи. Розробка найбільш перспективних напрямків виробничої діяльності установ кримінально-виконавчої системи з метою пріоритетного забезпечення

потреб кримінально-виконавчої системи власним виробництвом і випуску конкурентоспроможної продукції. Оптимізація системи оплати праці засуджених з метою підвищення можливостей компенсації збитків потерпілим від злочинів і державі, забезпечення працюючим засудженим гарантій, пов'язаних з їх трудовою діяльністю, здійснення своєчасного перегляду розцінок з оплати їх праці в залежності від зміни виробничого процесу, зміна розміру частини зароблених коштів, направляються на особовий рахунок засудженого. Удосконалення і розвиток системи професійної освіти і професійної підготовки засуджених, збереження, передислокація, перепрофілювання та створення нових освітніх закладів професійної освіти. Залучення установ і органів кримінально-виконавчої системи в регіональних цільових програмах зайнятості населення та розвитку системи соціального партнерства в сфері підготовки робітничих кадрів із складу засуджених.

У сфері медичного обслуговування Кабінет Міністрів України: передбачає розвиток медичної служби кримінально-виконавчої системи відповідно з основними концептуальними напрямками вдосконалення системи охорони здоров'я. Тому передбачається вирішити такі завдання. По-перше, гарантувати обсяг безкоштовної медичної допомоги на основі його раціонального розподілу між установами охорони здоров'я кримінально-виконавчої системи. По-друге, привести матеріально-технічне оснащення медичних частин, лікувально-профілактичних установ, установ, що забезпечують державний санітарно-епідеміологічний нагляд на об'єктах кримінально-виконавчої системи, у відповідність з умовами та вимогами, встановленими в сфері охорони здоров'я. По-третє, формування системи заходів з підвищення мотивації здорового способу життя, створення для цього необхідних умов. По-четверте, забезпечення наступальності в проведенні медико-соціальних заходів щодо засуджених, які страждають соціально значимими захворюваннями, які звільняються з місць позбавлення волі.

З метою поліпшення ефективності управління кримінально-виконавчою системою, використання інноваційних розробок і наукового потенціалу Уряд України сприятиме:

- вдосконаленню комплексної системи безперервного моніторингу та оцінки діяльності установ і органів кримінально-виконавчої системи;
- регулярному проведенню моніторингу засуджених і персоналу з метою отримання об'єктивних даних для прийняття рішень щодо подальшого реформування кримінально-виконавчої системи;
- впровадженню електронного діловодства, включаючи оснащення всіх установ і органів кримінально-виконавчої системи автоматизованими робочими місцями;
- вдосконалення інфраструктури інформаційно-телекомунікаційного та інших видів забезпечення функціонування і розвитку системи передачі та обробки інформації, систем інформаційної безпеки і захисту інформації;
- інтегрування засобів зв'язку і передачі даних в телекомунікаційну інфраструктуру органів виконавчої влади, судових і правоохоронних органів.

В напрямку кадрового забезпечення Державної кримінально-виконавчої служби Урядом України передбачено:

а. уніфікувати нормативи штатної чисельності працівників виправних установ і слідчих ізоляторів на основі норм, прийнятих законодавством України та міжнародної практики, оптимізувати навантаження на працівників кримінально-виконавчої системи, що працюють в безпосередньому контакті з засудженими;

б. організувати на рівні Міністерства юстиції України вироблення вимог до службового поведіння працівників кримінально-виконавчої системи, створення правових і організаційних умов щодо їх дотримання;

в. проведення комплексу заходів щодо подальшого розвитку структури професійної освіти працівників кримінально-виконавчої системи;

г. рекомендувати Міністерству науки і освіти України підвищити контроль за якістю освіти в навчальних закладах Державної кримінально-виконавчої служби України за такими спеціальностями як юриспруденція, економіка, психологія;

д. всіма доступними засобами забезпечити високий соціальний статус і престиж праці працівника кримінально-виконавчої системи, законодавчо розширити систему соціальних гарантій, в тому числі виділення житла персоналу кримінально-виконавчої служби та членам їх сімей;

е. орієнтувати відповідні органи виконавчої влади центрального рівня на розробку і впровадження комплексу заходів, спрямованих на забезпечення безпеки служби;

ж. сприяти збалансованості процесів збереження і поновлення кількісного і якісного складу кадрів, підвищення їх професійної компетенції;

з. здійснити заходи, спрямовані на попередження та припинення корупції персоналом Державної кримінально-виконавчої служби;

и. сприяти розробці механізму ротації керівних кадрів кримінально-виконавчої системи;

к. удосконалювати механізм конкурсного відбору на заміщення вакантних посад, включаючи проведення конкурсних випробувань;

л. підтримувати систему підготовки та перепідготовки кадрів з урахуванням подальшої диференціації і підвищення ролі видів покарань, альтернативних позбавленню волі.

Задля розширення контактів з пенітенціарними системами іноземних держав, міжнародними організаціями, науково-дослідними, освітніми та науковими центрами Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, Європейського союзу Кабінет Міністрів України спонукає Міністерство юстиції України розвивати міжнародне співробітництво, вивчати і поширювати зарубіжний досвід в сфері виконання покарань, стимулювати спільну підготовку фахівців для кримінально-виконавчої системи. Передбачається також участь в роботі міжнародних наукових і практичних конференцій, інших

форумів з проблем пенітенціарної практики, впровадження в діяльність кримінально-виконавчої системи міжнародних стандартів поводження із засудженими та особами, що знаходяться під вартою, проходження спільних стажувань, навчання персоналу кримінально-виконавчої системи формам і методам роботи із засудженими та особами, що містяться під вартою.

Отже, умовно об'єкти державного управлінського впливу Кабінету Міністрів України в сфері виконання покарання можна розділити на три групи. Перша група пропозицій стосується в цілому пенітенціарної системи. Уряд постійно переглядають підстави кримінальної політики, рекомендуючи принагідні для сучасного етапу механізми управління Державної кримінально-виконавчої служби України. Ця група пропозицій прямо або побічно націлена на вирішення ключової проблеми кримінально-виконавчої системи: зниження кількості рецидивної злочинності.

Інша група рекомендацій стосується організації пенітенціарної системи, включаючи зміну її складу і повноважень, кадрової політики Державної кримінально-виконавчої служби України. До цього ж блоку пропозицій відноситься великий список ініціатив, пов'язаних з оптимізацією пенітенціарного виробництва, моделей використання трудового ресурсу (ув'язнених), принципів організації праці в установах виконання покарань і співпраці з бізнесом. З ними також пов'язані рекомендації з організації або реорганізації взаємодії кримінально-виконавчої системи з іншими органами державної влади та громадськими інститутами в контексті зміцнення контролю за законністю діяльності “тюремного відомства” і дотриманням прав засуджених.

Третя група пропозицій стосується скорочення рівня постпенітенціарного рецидиву, ресоціалізації засуджених та соціальної адаптації звільнених від відбування покарання. Ці завдання пропонується вирішувати шляхом розвитку механізмів стимулювання ув'язнених, введення пробації, створення інших програм допомоги щодо вразливих ув'язнених (жінок і неповнолітніх).

Таким чином, діяльність Кабінету Міністрів України спрямована по-перше, на скорочення рецидиву злочинів, скоєних особами, які відбули покарання у вигляді позбавлення волі, за рахунок підвищення ефективності соціально-економічної роботи в місцях позбавлення волі, проведення заходів з метою адаптації в суспільство, осіб які відбули покарання з позбавленням волі; по-друге, на гуманізацію умов утримання осіб, взятих під варту, і засуджених, підвищення гарантій дотримання їх прав і законних інтересів відповідно до міжнародних стандартів.

ВИСНОВКИ

В результаті проведеного аналізу управлінської діяльності Кабінету Міністрів України у сфері виконання покарань є можливість сформулювати такі висновки:

1. У першому розділі магістерської роботи було в ретроспективному аспекті проаналізовано заходи управлінського характеру Уряду України, які реалізовувалися протягом останніх майже трьох десятиліть; умовно цей період автором було розділено на три етапи; перший етап – це 90 роки минулого століття, під час якого проведено низку заходів нормативного та матеріально-технічного характеру; установи та органи виконання покарань поступово переходили до роботи в інших як політичних, так і економічних умовах; протягом цього етапу Уряд України прийняв участь у розробці нових засад кримінально-виконавчої політики, сприяв змінам організаційно-структурного характеру, підтримав ініціативу Міністерства внутрішніх справ України (кримінально-виконавча система в той час знаходилась у складі цього міністерства) та на виконання зобов'язань взятих Україною перед Радою Європи (1997р.) щодо утворення самостійного органу виконавчої влади, який би реалізовував політику у сфері виконання покарань; другий етап проходив протягом першого десятиріччя ХХІ століття; в цей період Кабінет Міністрів України прийняв декілька програм, в яких було сформульовано різнопланові заходи правового, економічного, фінансового, соціального, організаційного й іншого характеру; слід зазначити, що Уряд України прийняв активну участь у розробці Кримінально-виконавчого кодексу України та інших законодавчих актів, які стосувалися системи виконання покарань; Кабінет Міністрів України безпосередньо посприяв утворенню Державного Департаменту України з питань виконання покарань, як органу державного управління у сфері виконання покарань; було проаналізовано управлінську діяльність Уряду України в період з 2011 року по теперішній час; характерними рисами цього етапу стало те, що двічі було змінено управлінську структуру у сфері

виконання покарань; спочатку керування органами та установами виконання покарань було покладено на Державну пенітенціарну службу, а трохи пізніше на Міністерство юстиції України (відповідний акт з цього приводу прийняв Кабінет Міністрів України); протягом зазначеного періоду Уряд України прийняв концепцію реформування Державної кримінально-виконавчої служби України, яка діє і донині.

2. Досліджено, що до сфери повноважень Кабінету Міністрів України входить, вплив на стан роботи установ і органів виконання покарань, шляхом соціалізації засуджених, зменшення рецидиву злочинів, скоєних особами, які відбули покарання; в коло повноважень входить також гуманізація умов утримання засуджених, зміна організаційної структури кримінально-виконавчої системи, сприяння посиленню психолого-педагогічної роботи з особистістю і підготовки її до життя в суспільстві; забезпечення підтримки виховної роботи, організації освітнього процесу та трудової зайнятості засуджених в нових умовах відбування покарання; оптимізація системи охорони виправних установ і слідчих ізоляторів, зміцнення їх матеріальної бази; надання фінансової та матеріальної допомоги виправним установ та слідчим ізоляторам в напрямі формування сучасної інформаційної інфраструктури; створення умов для нормальної службової діяльності персоналу; вдосконалення відомчого контролю за діяльністю кримінально-виконавчої системи, забезпечення її гласності, створення умов для участі громадськості у вирішенні кримінально-виконавчих завдань; Кабінет Міністрів України здійснює організаційну, координаційну, забезпечувальну, контрольну функції у сфері виконання кримінальних покарань, а також функцію планування; виявлено що уряд своєю діяльністю з підтримки реформ у згаданій сфері вирішував за допомогою програмно-цільового методу; Кабінет Міністрів України також приділяв увагу розробці концептуальних положень щодо становлення та розвитку Державної кримінально-виконавчої служби України.

3. В ході наукової розробки міжнародної діяльності уряду стосовно кримінально-виконавчих процесів встановлено, що уряд активізував свій вплив

на надання допомоги Міністерству юстиції України щодо впровадження Європейських пенітенціарних правил й інших стандартів в умови кримінально-виконавчої діяльності України; з'ясовано, що управлінський вплив уряду на кримінально-виконавчі процеси реалізується за певними напрямками, а саме: розвиток пенітенціарної системи відповідно міжнародних вимог; всебічна допомога застосуванню пробаційних заходів; спомагати проведенню наукових міжнародних проектів та участі в роботі міжнародних наукових і практичних конференцій й інших форумів з проблем пенітенціарної практики; організація взаємодії Державної кримінально-виконавчої служби України з міжнародними правозахисними організаціями; підтримка процесів приведення у відповідність з міжнародними правовими нормами соціального і правового статусу співробітників пенітенціарної системи.

4. Проведено дослідження сучасного стану персоналу сфери виконання кримінальних покарань; зауважено, що в цьому напрямі Кабінет Міністрів України здійснював комплекс мікроприємств стосовно вдосконалення згаданого процесу; визначена дефініція поняття «формування кадрового складу Державної кримінально-виконавчої служби»; серед проблем цієї роботи на урядовому рівні визначено такі: необхідність приведення кадрової політики у цій сфері до вимог сучасності; спостерігається тенденція до збільшення плинності персоналу; незадовільний психологічний клімат серед персоналу установ виконання покарань та слідчих ізоляторів; потребує оптимізації механізми управління кадровим складом; система професійної підготовки та перепідготовки персоналу потребує кардинальних змін; процеси зміцнення службової дисципліни вимагають комплексного втручання; незадовільна фінансова підтримка соціального статусу осіб рядового та начальницького складу; окрім того Кабінет Міністрів України мотивує Міністерство юстиції України інші міністерства до впровадження в практику управління персоналом єдиних обов'язків, заборон і обмежень спрямованих на попередження корупції; реалізація політики скорочення штатної чисельності працівників кримінально-виконавчої системи за рахунок використання в роботі

інноваційних технологій вимагає виваженого підходу.

5. За результатами науково-дослідної роботи стосовно управління сферою виконання покарань Урядом України визначено низку проблем організаційного-правового характеру; так потребують перегляду та уточненню зміст та цілі окремих кримінально-виконавчих процесів; є необхідність в оновленні актів Уряду України відповідно вимог Європейських пенітенціарних правил; проглядається необхідність оптимізація органів управління й структури установ і органів, які виконують кримінальні покарання; розширення джерел та удосконалення механізмів надання органам і установам виконання покарань фінансової, матеріально-технічної допомоги; приведення урядового контролю за діяльністю Державної кримінально-виконавчої служби України до вимог міжнародних стандартів; потребує уточненню система міжнародного співробітництва Мін'юсту з пенітенціарних проблем; існує необхідність оновлення механізму взаємодії органів та установ виконання покарань з громадськими організаціями.

6. Встановлено найбільш принагідні шляхи подолання наявних проблем управлінського характеру; фінансування кримінально-виконавчих процесів слід робити виключно із коштів державного бюджету, а не шукати додаткові джерела фінансів, що як правило приводять до корупційних проявів; координація підлеглих міністерств з метою забезпечення прозорості в діяльності кримінально-виконавчої системи; професійну підготовку засуджених уряд пропонує здійснювати виходячи із потреб ринку праці на свободі; в напрямку медичної допомоги засудженим передбачається створити систему закладів охорони здоров'я і лікарень на рівні, який встановлено для усіх громадян України; з метою підвищення ефективності системи управління установами, органами та закладами виконання покарань передбачається впровадити в цей процес інноваційні технології; пропонується низка дієвих урядових організаційно-правових стосовно поліпшення кадрового складу.

7. На основі проведеного досліджено вважаємо за доцільне реалізувати наступне:

– переглянути на елемент відповідності кримінально-виконавчому законодавству чинну управлінську структуру, а саме ліквідувати подвійний вплив з боку Департаменту Пронації та Адміністрації Державної кримінально-виконавчої служби на територіальні органи управління виконанням покарань та пробації, вважаємо за доцільне створити у складі Міністерства юстиції України єдиний орган державного управління у сфері виконання покарань;

– забезпечити високий соціальний статус і престиж праці працівника кримінально-виконавчої системи, для чого у Законі України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» внести зміни шляхом заміни відсилочних статей 22 і 23, і конкретизувати в них увесь перелік соціальних та правових гарантій і пільг для зазначеної категорії осіб;

– в кожній області України на урядовому рівні закріпити (побудувати новий) заклад (лікарню) для безоплатного медичного обслуговування пенітенціарного персоналу;

– враховуючи низький рівень реалізації програм державної підтримки реформ у сфері виконання кримінальних покарань на засіданні Уряду періодично практикувати заслуховування відповідальних за цю роботу міністрів, для чого внести відповідні зміни до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» в частині переліку питань, які контролюються Урядом України.