

УДК 343.81:351

**ФУНКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УСТАНОВАХ
ТА ОРГАНАХ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ**

**FUNCTIONS OF ADMINISTRATIVE ACTIVITY IN INSTITUTIONS
AND BODIES OF ENFORCEMENT OF SENTENCES**

Пузирний В.Ф.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент Навчально-наукового інституту права і соціальних технологій
Чернігівського національного технологічного університету*

Розроблено поняття та систему функцій адміністративної діяльності органів та установ Державної кримінально-виконавчої служби України. Досліджено різні наукові підходи до розуміння різних функцій адміністративної діяльності, визначено основні їх групи.

Ключові слова: функції, адміністративна діяльність, управління, органи виконання покарань, установи виконання покарань.

Разработаны понятие и система функций административной деятельности органов и учреждений Государственной уголовно-исполнительной службы Украины. Исследованы различные научные подходы понимания различных функций административной деятельности, определены основные их группы.

Ключевые слова: функции, административная деятельность, управление, органы исполнения наказаний, учреждения исполнения наказаний.

In the article the conducted development of concepts and systems of functions of administrative activity of organs and establishments of Government criminally-executive service of Ukraine. The different scientific looks researched for understanding of different functions of administrative activity, the basic groups are certain in relation to penitentiary organs and establishments.

Key words: functions, administrative activity, management, organs of execution of punishments, establishment of execution of punishments.

Постановка проблеми. Державна кримінально-виконавча служба України (далі – ДКВС України), як і більшість державних інституцій в Україні, знаходиться у стані пошуку оптимальної моделі функціонування. На жаль, багато кроків, впроваджених у практичну діяльність, були недостатньо ефективними, а їх результат не зміг задовольнити потребу у швидких та якісних змінах. Слід зауважити, що останнім часом відбуваються суттєві зрушення у кримінально-виконавчому законодавстві, головним призначенням яких є досягнення європейських стандартів утримання засуджених осіб. Натомість одних тільки змін у кримінально-виконавчій сфері недостатньо. Потребує удосконалення управлінська (організаційна) складова функціонування означеної служби спочатку через визнання її важливості та паритетності з кримінально-виконавчими відносинами, а в подальшому і необхідності її модернізації. Останнім часом відбувається перегляд наукових підходів до функціонування системи виконання покарань. Що особливо важливо, наукової обґрунтованості знаходять питання різного спрямування, серед яких і питання управління, взаємодії, організаційних технологій тощо. Для формування комплексного уявлення про адміністративну діяльність у сфері виконання покарань логічним та правильним є з'ясування функцій та видів цієї діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вітчизняних науковців, які досліджували проблеми діяльності кримінально-виконавчих установ, необхідно відзначити роботи О.М. Джузи, Р.А. Калужного, В.А. Львовичкіна, Г.О. Радова, А.Х. Степанюка, В.М. Трубнікова, С.Я. Фаренюка та інших. Питання управління виправними установами в сучасній науці розглядали Є.Ю. Бараш, А.О. Галай, М.І. Немченко, В.П. Петков та інші.

Метою статті є визначення функцій адміністративної діяльності установ та органів ДКВС України, їхня систематизація та характеристика основних проблем у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Необхідно зазначити, що функції установ та органів виконання покарань та функції адміністративної діяльності цих органів та установ, на наш погляд, поняття не тотожні.

Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» передбачає тільки дві функції: правозастосовну та правоохоронну, і в цілому характеризує службу як частину системи кримінальної юстиції України. С.В. Зливко зазначає, що правозастосовна функція в діяльності ДКВС України виявляється у формуванні та реалізації на основі спеціального законодавства у сфері виконання покарань та функціонування системи органів та установ виконання покарань, комплексу нормативно-правового регулювання управлінського, організаційного характеру, який визначає процедуру та порядок застосування конкретної юридичної норми у кримінально-виконавчих та адміністративних правовідносинах (у сфері діяльності установ та органів ДКВС України). Правоохоронна діяльність ДКВС України в системі загальних напрямків такої діяльності пере-

дусім полягає у виконанні судового рішення, а також боротьбі зі злочинністю [1, с. 94, 98].

Про правоохоронні та правозастосовні функції установ виконання покарань у своєму дослідженні говорить О.Г. Колб, який також зазначає, що функціонально установи виконання покарань слід зорієнтувати тільки на виконання завдань, зазначених у ст. 50 Кримінального кодексу України та ст. 1 Кримінально-виконавчого кодексу України, тобто на досягнення мети кримінального покарання [2, с. 379]. А.Х. Степанюк пропонує конкретні специфічні завдання органів і установ виконання покарань розглядати крізь призму відповідності виконанню покарань, реалізації кари і підпорядкованості їх цій меті [3, с. 111].

Під пенітенціарною функцією О.В. Романенко розуміє окремих напрямків діяльності держави, який покликаний забезпечити виконання кримінальних покарань, які пов'язані з ізоляцією від суспільства, створення умов для каяття засуджених, їх виправлення і ресоціалізації. Реалізація пенітенціарної функції вимагає не тільки впливу на засуджених певними засобами, які були наведені вище, а й створення таких умов, які спонукали б кожного засудженого до каяття та сприяли ресоціалізації. Період відбування покарання для засудженого є певним етапом його життя, під час якого він позбавляється можливості реалізувати певні свої права, перелік яких чітко визначений законом. Забезпечення можливості реалізації засудженим інших своїх прав і свобод, яких він не позбавлений, є обов'язком держави. Тобто можна визнати, що одним із критеріїв визначення можливості реалізації пенітенціарної функції в тій чи іншій державі слід розглядати ступінь забезпечення реалізації прав і свобод засуджених. Забезпечити реалізацію всього комплексу прав держава може, реалізуючи інші свої функції. При цьому необхідно зазначити, що в контексті реалізації пенітенціарної функції інші напрямки державної діяльності, крім основних своїх завдань, забезпечують створення умов для пенітенціарного процесу. Щодо інших напрямків державної діяльності, які реалізуються під час виконання покарання, пенітенціарна функція є інтегративною [4, с. 37–38].

Узагальнення цих положень дає можливість підсумувати. Держава зобов'язана завершити процес кримінального переслідування і довести цей процес до логічного завершення: притягнення до кримінальної відповідальності через покарання. Поряд з цим діяльність спеціальних інституцій, на які покладені завдання забезпечити цей процес, повинна бути заснована на чітко визначених правових приписах і правильно стратегічно обумовлених завданнях. Мета покарання, передбачена ст. 50 Кримінального кодексу України, обумовлює природу кримінально-виконавчої (але не тільки пенітенціарної) функції, при цьому в найближчому майбутньому досягнення пенітенціарного спрямування цієї функції майже нереалістично. Крім цього, сама кримінально-виконавча функція фактично є методологічною основою діяльності кримінально-виконавчої системи України, при цьому не стосується реалізуючої її складової,

тобто не деталізує конкретні напрямки діяльності окремих установ та органів виконання покарань. Отже, означена функція визначає напрямки державної стратегії у сфері виконання покарань і є основою для конкретизації інших функцій, які можуть виникати у процесі діяльності установ та органів виконання покарань (наприклад функції управління, взаємодії, контролю тощо). А отже, без правильно сформульованої державної функції у сфері виконання покарань не можна сформувати ефективні функції нижчих рівнів. Функції адміністративної діяльності в розрізі зазначеного є частиною забезпечення існування системи виконання покарань, адже саме вони визначають основні напрямки досягнення завдань конкретних органів або установ.

Якщо звернутись до структури ДКВС України та використати наше розуміння адміністративної діяльності, то можемо визначити основні функції, які притаманні їй органам та установам. Зокрема, відповідно до Положення про Державну пенітенціарну службу України [5] основними завданнями Державної пенітенціарної служби України як центрального органу виконавчої влади є: 1) реалізація державної політики у сфері виконання кримінальних покарань; 2) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері виконання кримінальних покарань; 3) забезпечення формування системи наглядових, соціальних, виховних та профілактичних заходів, які застосовуються до засуджених та осіб, узятих під варту; 4) контроль за дотриманням прав людини і громадянина, вимог законодавства щодо виконання і відбування кримінальних покарань, реалізацією законних прав та інтересів засуджених та осіб, узятих під варту.

Вищезазначене положення не вживає поняття функцій і дотримується досить розмитих термінологічних конструкцій. Узагальнення повноважень цього органу засвідчує існування таких основних напрямків діяльності:

1) організація процесу та процедур з виконання кримінальних покарань, а також визначення основних напрямів розвитку сфери виконання покарань та діяльності кримінально-виконавчої системи України;

2) контроль за діяльністю та додержанням законності в установах та органах виконання покарань нижчого рівня;

3) залучення до співпраці з установами та органами виконання покарань інституції різного спрямування та організовує взаємодію з ними.

Слід зазначити, що функціональне спрямування діяльності конкретної установи або органу виконання покарань відрізняється від тих функцій, які передбачені для центрального органу виконавчої влади у сфері виконання покарань. Це обумовлено структурою кримінально-виконавчої системи України, існування субординаційних управлінських відносин у ній і необхідності здійснення керівного впливу. Серед іншого, особливістю Державної пенітенціарної служби України як суб'єкта здійснення адміністративної діяльності є те, що у ньому поєднуються:

1) здатність виконувати окремі процедури у сфері організації виконання покарань (наприклад розподілення засуджених, а також визначення виду установ виконання покарань у визначених законом випадках) з контроль-наглядовими повноваженнями щодо діяльності нижчих установ та органів;

2) обов'язок ініціативи формування державної політики у сфері виконання покарань з безпосередньою її реалізацією;

3) здатність організовувати попереджувальну діяльність щодо правопорушень у цій сфері з можливістю застосування заходів примусу до осіб, які вчинили правопорушення.

Отже, Державна пенітенціарна служба України нині є активним учасником як державної стратегії у сфері протидії злочинності (через формування та реалізацію відповідної політики), а також самостійним органом, який виконує специфічні адміністративні функції, спрямовані на організацію та забезпечення процесу виконання та відбування покарань.

Останній факт, на наш погляд, не відповідає сучасним тенденціям реформування правоохоронних органів і концентрації основних функцій та повноважень на регіональному рівні при зосередженні на рівні центральних органів виконавчої влади організаційно-методичних, контролюючих та стратегічно-планових повноважень. Тому пропонуємо позбавити Державну пенітенціарну службу України функції, безпосередньо пов'язаних з організацією процедур виконання покарань та передачею їх до регіональних управлінь служби:

– визначення виду установи виконання покарань, де відбуватимуть покарання засуджені;

– розподіл засуджених;

– забезпечення виконання актів амністії та помилування;

– проведення соціально-виховної та психологічної роботи із засудженими, залучення до її проведення представників релігійних і благодійних організацій, громадських об'єднань, творчих спілок, фізичних осіб;

– сприяння спостережним комісіям та громадським об'єднанням у здійсненні громадського контролю за дотриманням прав і законних інтересів засуджених під час виконання кримінальних покарань;

– організація у взаємодії з Міністерством освіти і науки України професійно-технічного і загальноосвітнього навчання засуджених та надання освітніх послуг особам, узятим під варту;

– організація проведення медичної практики, здійснення санітарно-епідеміологічного нагляду, медичного контролю за станом здоров'я засуджених та осіб, узятих під варту, надання їм медичної допомоги, забезпечення належного санітарно-епідемічного стану в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах і на їх території;

– залучення засуджених до суспільно корисної оплачуваної праці;

– державний нагляд за безпечним веденням робіт персоналом органів і установ, засудженими та особами, узятими під варту.

Отже, зміст діяльності Державної пенітенціарної служби України повинен бути приведений до організаційно-методичного, представницького, забезпечувального та контрольного характеру, без повноважень у сфері безпосереднього виконання покарань.

Слід звернути увагу на діяльність регіональних органів та функції їхньої діяльності. З цього приводу С.В. Зливко зазначає, що другою складовою управлінської системи, відповідно до законодавчо закріпленої структурної побудови служби, є координуюча ланка – територіальні органи управління. До компетенції цієї ланки входять як організаційні та контролюючі повноваження (за діяльністю конкретних установ та органів виконання покарань), так і конкретні повноваження, пов'язані з процесом виконання покарань. Територіальні управління певною мірою є систематизуючими органами ДКВС України, адже їм звітують усі установи та органи виконання покарань регіону, а самі управління звітують безпосередньо перед центральним органом з питань виконання покарань. Але поряд з тим управління виконують конкретні повноваження, пов'язані з процесом виконання покарань, таких як розподіл, направлення та переведення для відбування покарання осіб, засуджених до позбавлення волі на певний строк та довічного позбавлення волі. Територіальний орган ДКВС України – це структурний підрозділ галузевої компетенції, створений для управління установами та органами ДКВС України, розташованих у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці, з метою організації виконання кримінальних покарань і вирішення завдань, поставлених законом перед ДКВС України [1, с. 129].

Слід зазначити, що адміністративна діяльність управлінь ДКВС України найбільш тісно пов'язана зі здійсненням ними їхніх функцій, які на нормативному рівні нині закріплені у Законі України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», у якому передбачено, що територіальні органи управління керують оперативно-службовою та фінансово-господарською діяльністю підпорядкованих їм органів і установ та виконують функції, передбачені положеннями про територіальні органи управління [6]. Насправді на законодавчому рівні визначено тільки управлінську природу діяльності цього органу, натомість вони виконують й інші види діяльності. Зокрема, якщо звернутись до Положення про управління Державної пенітенціарної служби України у Хмельницькій області, затвердженого наказом Державної пенітенціарної служби України від 30.12.2011 р. № 645 [7], то можемо виділити такі групи функцій:

1) аналітичні та спрямовані на розвиток (аналізує результати діяльності підпорядкованих органів і установ, вносить у встановленому порядку пропозиції щодо підвищення ефективності їх функціонування, забезпечення правопорядку та безпеки, посилення протидії злочинності, інформує населення з цих питань через засоби масової інформації; управління узагальнює практику застосування законодавства у сфері виконання кримінальних покарань, готує та

вносить в установленому порядку пропозиції щодо його вдосконалення тощо);

2) організаційні (організовує діяльність підпорядкованих органів і установ щодо захисту прав і свобод людини в умовах відбування кримінального покарання; організовує виконання покарань, непов'язаних з позбавленням волі тощо);

3) фінансово-господарські (організовує фінансово-господарську діяльність установ виконання покарань, їх підприємств (майстерень, центрів трудової адаптації); забезпечує ефективне та цільове використання державного майна; здійснює в межах повноважень, визначених законодавством та іншими нормативно-правовими актами, функції з управління майном підпорядкованих органів та установ тощо);

4) кадрові (здійснює роботу з кадрами, їх добір та розстановку, направлення для навчання та підвищення професійної підготовки до навчальних закладів кримінально-виконавчої служби та вищих навчальних закладів України, які готувати фахівців для кримінально-виконавчої служби тощо);

5) контрольні (контролює виконання актів законодавства з питань, що належать до його компетенції, вироків, постанов і ухвал судів, забезпечує тримання засуджених до позбавлення волі, обмеження волі та осіб, узятих під варту тощо).

При цьому управління виконують повноваження як у сфері, безпосередньо пов'язаній з роботою зі спецконтингентом (засудженими, узятими під варту), так і поза нею. Зокрема управління здійснює державний нагляд за станом роботи з питань охорони праці, технічного нагляду за обладнанням підвищеної небезпеки, контролює стан роботи з охорони навколишнього природного середовища в місцях розташування підпорядкованих установ, забезпечує в межах своїх повноважень реалізацію державної політики щодо охорони державної таємниці, здійснює в установленому порядку контроль за станом охорони та збереження державної таємниці в управлінні та підпорядкованих органах і установах; забезпечує використання досягнень науки, техніки і набутого досвіду тощо.

На наш погляд, саме територіальні управління повинні стати ключовим елементом системи виконання покарань і саме ці органи повинні в повному обсязі взяти на себе відповідальність за організацію процедур виконання покарань у конкретному регіоні. Для цього, на нашу думку, потрібно:

1. Змінити підходи до визначення повноважень та функцій цих органів, закріпивши їх у Законі України «Про державну кримінально-виконавчу службу України». Для цього повинно бути розроблене типові положення про територіальне управління, про що вже наголошували деякі вчені [8], що дозволить закріпити єдині стандарти діяльності територіальних управлінь та критерії оцінювання їхньої діяльності.

2. Змінити підходи до призначення керівників цих органів, запровадивши інститут конкурсного відбору кандидатів на цю посаду.

3. Надати широкі повноваження щодо забезпечення внутрішньої безпеки та проведення оперативно-розшукової діяльності в установах (при фактичному

виведенні з субординаційного підпорядкування начальника установ виконання покарань оперативних підрозділів і підпорядкування останніх керівникам обласних управлінь).

4. Створення єдиної інформаційної бази роботи із засудженими, яка б дозволила запровадити електронне урядування в системі виконання покарань, контролювати документообіг щодо роботи конкретного співробітника із засудженими, а також на базі встановлених формул та вчасного внесення інформації про засуджених, автоматичного прийняття рішень щодо застосування до засуджених елементів прогресивної системи тощо.

5. Застосування до діяльності територіальних управлінь методик кризового менеджменту в питаннях виробництва, роботи із засудженими, кадрової роботи тощо.

На рівні конкретної установи або органу склалась також парадоксальна ситуація, за якої система функцій закріплена в різних нормативно-правових документах, при цьому типового та уніфікованого їхнього переліку фактично немає. Наприклад Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» у ст. 11 передбачає, що установи виконання покарань та слідчі ізолятори утворюються і ліквідуються центральним органом виконавчої влади з питань виконання покарань та виконують функції, передбачені законом та іншими нормативно-правовими актами. Тут слід зазначити, що, по-перше, норми статусного закону взагалі не встановили систему функцій; по-друге, передбачили можливість встановлення функцій не тільки законами, що не зовсім може бути правильно сприйняте з позиції дотримання прав засуджених.

Структурно установа виконання покарань складається з таких основних підрозділів: відділу нагляду та безпеки; оперативного відділу; відділу охорони, відділу соціально-психологічної роботи зі спецконтингентом, відділу комунально-побутового забезпечення; відділу з контролю за виконанням судових рішень тощо. Отже, функціональне наповнення діяльності установ фактично збігається з їхніми

структурними частинами. Хоча кожен з напрямків діяльності підрозділів має свої специфічні функції, які, по суті, є завданнями і забезпечують досягнення мети діяльності установи як цілісної системи.

Висновки. Узагальнення функціонального наповнення діяльності установ та органів Державної кримінально-виконавчої служби України дозволяє зробити такі висновки:

1. Виходячи із загального розуміння адміністративної діяльності ДКВС України, основними її функціями є:

- забезпечення сталого внутрішньо-організаційного, управлінського процесу в установах та органах виконання покарань;

- здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності в установах та органах виконання покарань;

- проведення контрольних-наглядових заходів, які є частиною процедур виконання покарань різних видів;

- організацію спільної діяльності установ та органів виконання покарань з державними та недержавними інституціями.

2. Функції адміністративної діяльності в досліджуваній сфері відмінні від загальних функцій діяльності установ та органів виконання покарань (які є значно ширшими), і тим більше відрізняються від функцій самого покарання (які є іншими за своєю природою).

3. Функціональне наповнення існування системи виконання покарань повинно бути закріплене на законодавчому рівні, при цьому зважаючи на імперативний характер діяльності її установ та органів, подібне закріплення повинно бути зроблено на рівні відповідного закону.

4. Функції адміністративної діяльності безпосередньо відображаються в діяльності відповідних структурних підрозділів, які виконують адміністративні повноваження. При цьому ми наголошуємо, що кримінально-виконавча діяльність також має елементи адміністрування, що ставить у ряд суб'єктів такої діяльності фактично усі функціональні підрозділи ДКВС України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Зливко С.В. Правові та організаційні засади діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України в сучасних умовах: дис. ... канд. юр. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес: фінансове право; інформаційне право» / С.В. Зливко ; Національний університет державної податкової служби України. – Ірпінь, 2010. – 241 с.

2. Колб О.Г. Установа виконання покарань як суб'єкт запобігання злочинам: дис. ... д-ра юр. наук: спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / О.Г. Колб ; Київський національний університет внутрішніх справ. – К., 2007. – 512 с.

3. Степанюк А.Ф. Суцільність исполнення покарання / А.Ф. Степанюк. – Х.: Фолио, 1999. – 256 с.

4. Романенко О.В. Пенітенціарна функція демократичної правової держави і роль громадянського суспільства в механізмі її реалізації: дис. ... канд. юр. наук: спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія, кримінально-виконавче право» / О.В. Романенко ; Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2004. – 208 с.

5. Положення про Державну пенітенціарну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 02.07. 2014 р. № 225 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 54. – Ст. 79.

6. Про Державну кримінально-виконавчу службу України: Закон України від 23.06.2005 р. № 2713-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 30. – Ст. 409.

7. Положення про управління Державної пенітенціарної служби України у Хмельницькій області: наказ Державної пенітенціарної служби України від 30.12.2011 р. № 645 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/khm/uk/publish/article/81505>.

8. Зливко С.В. Організаційно-правове забезпечення діяльності територіальних управлінь Державної кримінально-виконавчої служби України / С.В. Зливко // Юридична Україна. – 2008. – № 11. – С. 37–40.