

УДК 343.1

К. В. Муравйов*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри фінансового та банківського права
Інституту права імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної Академії управління персоналом*

ОСОБЛИВОСТІ СИСТЕМИ СУБ'ЄКТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку України як демократичної і правової держави та становлення її головних інститутів громадянського суспільства особливої актуальності набувають завдання вироблення концептуальних основ розвитку чинного законодавства у сфері протидії злочинності, підвищення ефективності функціонування всього правоохоронного механізму і створення необхідних умов для забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави від загроз кримінального характеру. В цьому контексті особливого значення набуває здійснення державної політики у сфері виконання покарань. Зауважимо, що ефективна реалізація державної політики у будь-якій сфері суспільних відносин, зокрема й у сфері виконання кримінальних покарань, неможлива без відповідних державних суб'єктів.

Стан дослідження. Дослідженням окремих суб'єктів реалізації державної політики у сфері виконання покарань займалися у своїх наукових працях такі вчені: І. Оксенчук, І. Яковець, І. Беззуб, О. Богатирьова, Л. Смирнов, П. Фріс, М. Бучко, О. Перминов, В. Романов, Г. Атаманчук, В. Холопов та ін. Однак єдиного комплексного дослідження визначеної проблематики так і не здійснено.

Саме тому **метою статті** є визначення особливостей системи суб'єктів реалізації державної політики у сфері виконання покарань.

Виклад основного матеріалу. Розпочати виклад основного матеріалу вважаємо за доцільне із Верховної Ради України, тобто парламенту, який відповідно до Конституції України є єдиним органом законодавчої влади в нашій країні. До основних повноважень парламенту належать такі: прийняття законів; затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання; визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля; заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України; усунення Президента України з поста в порядку особли-

вої процедури (імпічменту), встановленої статтею 111 цієї Конституції; розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України; призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України; здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції та закону; призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні; надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора; висловлення недовіри Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади; здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом, та ін. [1].

У своїй діяльності парламент реалізує надані йому повноваження як безпосередньо, так і через його органи і посадових осіб. Зокрема, у контексті нашого дослідження ми хотіли б відзначити такі структурні ланки ВРУ як Комітети ВРУ, а саме Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, а також Уповноваженого ВРУ з прав людини.

До предмету відання Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності належать такі елементи: кримінальне законодавство; кримінально-процесуальне законодавство; законодавство про адміністративні правопорушення; виконання кримінальних покарань та організація і діяльність органів та установ виконання покарань; організація та діяльність органів прокуратури, органів внутрішніх справ, подат-

кової міліції (у частині оперативно-розшукової діяльності), інших правоохоронних органів; оперативно-розшукова діяльність; боротьба з організованою злочинністю; запобігання злочинам та здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі; організація охорони громадського порядку та громадської безпеки; охоронна і детективна діяльність; державний захист учасників кримінального судочинства та державний захист суддів, працівників правоохоронних органів [2]. У межах предмету свого відання Комітет здійснює організаційну, законопроектну та контрольну функції [3].

Відповідно до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» № 776/97-ВР від 23.12.1997 р. Уповноважений ВРУ з прав людини на постійній основі здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина, а також захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції. Метою контролю, який ця посадова особа здійснює, є: 1) захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; 2) додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина суб'єктами, зазначеними у статті 2 цього Закону; 3) запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; 4) сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі; 5) поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина; 6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; 7) сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу.

Безпосередньо для виконання функцій національного превентивного механізму Уповноважений ВРУ з прав людини: 1) здійснює регулярні відвідування місць, зазначених у пункті 8 статті 13 цього Закону, без попереднього повідомлення про час і мету відвідувань та без обмеження їх кількості; 2) проводить опитування осіб, які перебувають у місцях, зазначених у пункті 8 статті 13 цього Закону, з метою отримання інформації стосовно поведження з цими особами й умов їх тримання, а також опитування інших осіб, які можуть надати таку інформацію; 3) вносить органам державної влади, державним органам, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форми власності, у тому числі зазначеним у пункті 8 статті 13 цього Закону (місця, в яких особи примусово тримаються за судовим рішенням або рішенням адміністративного органу відповідно до закону, в тому числі ізолятори тимчасового

тримання, кімнати для затриманих та доставлених чергових частин органів Національної поліції, пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, кімнати для перебування тимчасово затриманих військовослужбовців, слідчі ізолятори, арештні доми, кримінально-виконавчі установи, приймальники-розподільники для дітей, загальноосвітні школи та професійні училища соціальної реабілітації, центри медико-соціальної реабілітації дітей, спеціальні виховні установи, військові частини, гауптвахти, дисциплінарні батальйони, спеціальні приймальники для тримання осіб, підданих адміністративному арешту, міські, районні управління та відділи, лінійні управління, відділи, відділення, пункти органів Національної поліції, спеціалізовані автомобілі (у тому числі спеціалізовані автомобілі з конвоєм), приміщення (кімнати) для тримання підсудних (засуджених) у судах, заклади примусового лікування та ін.), пропозиції щодо попередження катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження та покарання; 4) залучає на договірних засадах (на платній або безоплатній основі) до регулярних відвідувань місць, зазначених у пункті 8 статті 13 цього Закону, представників громадських організацій, експертів, учених та фахівців, зокрема іноземних; 5) реалізує інші повноваження, передбачені цим Законом [4].

Значний вплив на розвиток кримінально-виконавчої політики здійснює Президент України, який відповідно до статті 102 Конституції України є главою держави і виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина [1]. Окрім іншого, глава держави має такі повноваження: забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави; звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України; припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених цією Конституцією; вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України; вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції; призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора; вносить до Верховної Ради України подання про призначення на поса-

ду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України; зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності; очолює Раду національної безпеки і оборони України; здійснює помилування; має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України; видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України.

Окремо слід наголосити на значенні нормотворчої функції Президента у питанні здійснення державної політики у сфері виконання кримінальних покарань, оскільки на сьогодні саме главою держави прийняті два концептуальні документи, в яких сформульовано основні політико-правові засади подальшого розвитку цієї сфери. Зокрема, йдеться про Укази Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів» № 311/2008 від 08.04.2008 р. та «Про Концепцію державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України» № 631/2012 від 08.11.2012 р.

Не менш важливими у розрізі досліджуваної проблеми є організаційно-установчі повноваження Президента. Так, наприклад, Указом Президента України був створений Державний департамент України з питань виконання покарань, а в подальшому – Державна пенітенціарна служба України.

Отже, з викладеного можна зробити висновок, що для парламенту та Президента України реалізація державної політики у сфері виконання кримінальних покарань не є основним напрямком їхнього функціонального призначення. Тим не менш, через свої нормотворчі й організаційно-установчі повноваження вони визначають організаційно-правові засади здійснення зазначеної політики, а завдяки наявним у них контрольним повноваженням вони мають змогу спостерігати за станом виконання іншими суб'єктами вимог, що містяться у цих засадах.

Суттєвий вклад у розробку політики у галузі виконання покарань вносить Кабінет Міністрів України, який є вищим органом у системі органів виконавчої влади. До основних завдань Кабінету Міністрів України належать: 1) забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України; 2) вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення

сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості; 3) забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; 4) розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм; 5) забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави; 6) забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності, здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону; 7) здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; 8) організація і забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; 9) спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю [5].

Безпосередньо у сферах правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина Кабінет Міністрів України забезпечує проведення державної правової політики; здійснює контроль за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади; вживає заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку, забезпечення пожежної безпеки, боротьби із злочинністю, запобігання і протидії корупції; здійснює заходи щодо забезпечення виконання судових рішень органами виконавчої влади та їх керівниками; створює умови для вільного розвитку і функціонування системи юридичних послуг та правової допомоги населенню; здійснює заходи щодо забезпечення функціонування системи безоплатної правової допомоги; забезпечує фінансування видатків на утримання судів у межах, визначених законом про Державний бюджет України, та створює належні умови для функціонування судів та діяльності суддів; організовує фінансове і матеріально-технічне забезпечення діяльності правоохоронних органів, соціальний захист працівників зазначених органів та членів їхніх сімей; забезпечує координацію і контроль за діяльністю органів виконавчої влади щодо запобігання і протидії корупції [5].

Окремо слід відзначити, що саме уряд як суб'єкт реалізації політики у сфері виконання покарань розробляє цільові програми щодо практичної реалізації положень відповідних концепцій та (або) стратегій. Так, у 2013 р. уряд розробив та затвердив Державну цільову програму реформування державної кримінально-виконавчої служби на період до 2017 р. Метою цієї програми було проголошено реформування Державної кримінально-виконавчої служби, вдосконалення її діяльності щодо дотримання прав і свобод людини в процесі виконання кримінальних покарань, приведення умов тримання засуджених та осіб, узятих під варту, у відповідність з європейськими стандартами, створення умов для виправлення та ресоціалізації засуджених, здобуття ними освіти і набуття професії [6]. Однак постановою Кабінету Міністрів України № 71 від 05.03.2014 р. [7] дію цієї програми було припинено достроково.

Основним суб'єктом реалізації єдиної політики у сфері виконання кримінальних покарань до недавнього часу була державна кримінально-виконавча служба України в особі її органу – Державного департаменту України з питань виконання покарань, а з квітня 2011 р. (у зв'язку з реорганізацією останнього в Державну пенітенціарну службу) ним є також і Міністерство юстиції України. Міністерство юстиції України (надалі – Мін'юст) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Відповідно до положення про нього Мін'юст є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику, державну політику з питань банкрутства та використання електронного цифрового підпису, у сфері нотаріату, організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) (далі – виконання рішень), державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців, реєстрації статуту територіальної громади м. Києва, реєстрації статутів Національної академії наук та національних галузевих академій наук, державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності, у сфері виконання кримінальних покарань та пробації; забезпечує формування державної політики у сфері архівної справи і діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації [8].

Особливості правового становища центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних по-

карань, регламентуються Законом України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» № 2713-IV від 23.06.2005 р. [9]. Зокрема, у ньому закріплено, що Державна кримінально-виконавча служба України відповідно до закону здійснює правозастосовні та правоохоронні функції і складається з центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, його територіальних органів управління, кримінально-виконавчої інспекції, установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, воєнізованих формувань, навчальних закладів, закладів охорони здоров'я, підприємств установ виконання покарань, інших підприємств, установ і організацій, створених для забезпечення виконання завдань Державної кримінально-виконавчої служби України [9]. Кожна з цих ланок виконує свої завдання у зазначеній сфері, так, наприклад, кримінально-виконавча інспекція – це орган, який виконує покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатись певною діяльністю, громадських робіт, виправних робіт та здійснює контроль за поведінкою осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням або умовно-достроково, а також звільнених від відбування покарання вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до трьох років [9]. Специфіка організації функціонування окремих структурних ланок зазначеної служби, окрім Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», визначається також спеціальними відомчими нормативно-правовими актами.

Висновки. Підсумовуючи проведене дослідження, можемо зробити висновок про те, що сьогодні в Україні діє багаторівнева система суб'єктів, які здійснюють політику у сфері виконання кримінальних покарань. У цій системі вищі органи державної влади в країні виконують функції, так би мовити, ідейного центру. Вони виробляють основні політико-правові засади, на яких ґрунтується діяльність усього національного кримінально-виконавчого механізму, саме ці органи влади визначають ключові пріоритети та напрямки функціонування і розвитку останнього. Водночас безпосереднім практичним втіленням досліджуваної політики опікується відповідна спеціальна ланка виконавчої гілки влади, що складається із центрального апарату та територіальних підрозділів.

Література

1. Конституція України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://komzakopr.rada.gov.ua/news/Pro_komitet/72591.html.

3. Про комітети Верховної Ради України : Закон України № 116/95-ВР від 04.04.1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.

4. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України № 776/97-ВР від 23.12.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.

5. Про Кабінет Міністрів України : Закон України № 794-VII від 27.02.2014 р. // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 13. – Ст. 222.

6. Про затвердження Державної цільової програми реформування Державної кримінально-виконавчої служби на 2013–2017 роки : постанова Кабінету Міністрів України № 345 від 29.04.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/345-2013-%D0%BF>.

7. Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проєктів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/71-2014-%D0%BF>.

8. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : постанова Кабінету Міністрів України № 228 від 02.07.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF>.

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

Анотація

Муравйов К. В. Особливості системи суб'єктів реалізації державної політики у сфері виконання покарань. – Стаття.

У статті на основі аналізу норм чинного законодавства України досліджено особливості системи суб'єктів реалізації державної політики у сфері виконання покарань. Наголошено, що сьогодні в Україні діє багаторівнева система суб'єктів, які здійснюють політику у сфері виконання кримінальних покарань. У цій системі вищі органи державної влади в країні виконують

функції, так би мовити, ідейного центру, тобто вони виробляють основні політико-правові засади, на яких ґрунтується діяльність усього національного кримінально-виконавчого механізму.

Ключові слова: система, суб'єкт, державна політика, виконання кримінальних покарань, нормативно-правовий акт.

Аннотация

Муравьев К. В. Особенности системы субъектов реализации государственной политики в сфере исполнения наказаний. – Статья.

В статье на основе анализа норм действующего законодательства Украины исследованы особенности системы субъектов реализации государственной политики в сфере исполнения наказаний. Отмечено, что сегодня в Украине действует многоуровневая система субъектов, которые осуществляют политику в сфере исполнения уголовных наказаний. В этой системе высшие органы государственной власти в стране выполняют функции идейного центра, то есть они производят основные политико-правовые принципы, на которых основывается деятельность всего национального уголовно-исполнительного механизма.

Ключевые слова: система, субъект, государственная политика, исполнение уголовных наказаний, нормативно-правовой акт.

Summary

Myravjov K. V. Features of the entities system of implementation of the state policy in the sphere of sentences execution. – Article.

In the article the features of the system of implementation of the state policy in the SPD based on the analysis of the current legislation of Ukraine are investigated. Emphasized that today Ukraine has a multilevel system of carrying out a policy in the execution of sentences. In this system the supreme bodies of state power in the country serve, so-called, ideological center, meaning they produce a major political and legal basis on which the activities of all national penal mechanism are based.

Key words: system, entity, public policy, execution of sentences, legal act.