

УДК:343.24(477)

ГЛАМАЗДА П.В., аспірант Волинського національного університету
імені Лесі Українки

ЯЦИШИН М.М., доктор юридичних наук, професор

Волинського національного університету імені Лесі Українки

ЦІЛІ, ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ ПОЛІТИКИ

***Анотація.** У статті аналізуються цілі, завдання та функції Державної пенітенціарної служби України щодо реалізації кримінально-виконавчої політики. Обґрунтовано необхідність законодавчого закріплення її функціонування, розробки і впровадження перевірених наукою та практикою форм і методів діяльності.*

***Аннотация.** Цели, задачи и функции Государственной пенитенциарной службы Украины относительно реализации уголовно-исполнительной политики. В статье анализируются цели, задачи и функции Государственной пенитенциарной службы Украины относительно реализации уголовно-исполнительной политики. Обоснована необходимость законодательного закрепления их функционирования, разработки и внедрения проверенных наукой и практикой форм и методов деятельности.*

***Summary.** Goals, objectives and functions of the State Penitentiary Service of Ukraine towards implementation of penal policy. Aims, tasks and functions of State penitentiary service of Ukraine on questions of implementation of punishments towards realization of criminally-executive policy are analyzed in the article. The necessity of the legislative attaching of their functioning, development and introducing of tested by means of science and practice forms and methods of activity is proved.*

***Ключові слова:** кримінально-виконавча політика, Державна пенітенціарна служба України, цілі, завдання, функції, законодавство.*

Постановка проблеми. Серед багатьох теоретичних і практичних завдань, які потребують сьогодні розв'язання, своєю актуальністю і новизною виділяється розробка правових і організаційних засад органів і установ виконання кримінальних покарань (далі – УВП), зокрема, науково-теоретичне обґрунтування цілей, завдань та функцій Державної пенітенціарної служби України (далі – ДПтС України), щодо реалізації кримінально-виконавчої політики.

Необхідність дослідження зазначеної проблеми обумовлюється низкою обставин. З одного боку, це пов'язано з відсутністю в юридичній науці достатньо чіткої уяви щодо правової природи сучасних кримінально-виконавчих установ різних типів. З іншого – існує потреба глибокого теоретичного аналізу основних положень чинного законодавства щодо їх функціонування, а також розробки науково обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення їх діяльності. Актуальність теми дослідження обумовлена також новизною досліджуваного напряму і практичною значимістю результатів діяльності цих установ для вирішення основних проблем політики держави у сфері виконання покарань, виправлення і ресоціалізації засуджених.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні дослідники правових основ організації та діяльності ДПтС, її завдань та повноважень (І. Г. Богатирьов, Є.М. Бодюл, О.М. Джужа, О.Г. Колб, В.А. Львовчкін, А.Х. Степанюк, Д.В. Ягунов, І.С. Яковець і ін.) наголошують на тому, що виконання кримінальних покарань є виключно функцією держави, яку вона реалізує через спеціальні органи і установи. На цій основі окремі з

них визначають кримінально-виконавчу систему “як сукупність органів державної влади і громадських інституцій, що об’єднані на інтегрально-функціональних засадах навколо центрального органу пенітенціарного управління, на який покладена реалізація єдиної державної політики у сфері виконання кримінальних покарань. У цій системі органи і інституції взаємодіють у напрямку забезпечення соціальної безпеки шляхом ресоціалізації осіб, які відбувають і відбули кримінальні покарання” [1, с. 9].

У цьому значенні указом Президента України № 1085/2010 “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” [2,] визначено єдиний державний орган – Державну пенітенціарну службу України, на яку покладається завдання щодо здійснення єдиної державної політики у сфері виконання кримінальних покарань.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі комплексного вивчення законодавства України і практики його застосування розкрити цілі, завдання та основні напрямки діяльності Державної пенітенціарної служби України в контексті реалізації державного примусу в його найбільш гострій формі, якою є кримінальне покарання.

Виклад основних положень. Абстрагуючись від основних завдань кримінально-виконавчої політики, а саме: визначення основних напрямів ефективного виконання кримінальних покарань за умов суворого дотримання вимог законності; розроблення основних напрямів діяльності органів держави і громадськості для досягнення виправлення та ресоціалізації засуджених; розроблення основних напрямів діяльності, пов’язаної з профілактикою вчинення злочинів і правопорушень засудженими як під час відбування покарання, так і після звільнення; визначення напрямів діяльності державних органів і громадськості для забезпечення соціальної адаптації осіб, звільнених з кримінально-виконавчих установ, у різних статтях КВК України (зокрема, у ст. 1, 5, 11, 22, 25, 93, 102 та ін.) конкретизовано функції кримінально-виконавчої системи, серед яких можна виділити:

– охоронну – забезпечує захист суспільства від злочинних посягань шляхом реалізації соціальних заходів у процесі і після виконання покарань;

– запобіжну – полягає у превентивному впливі як на засуджених, так і на інших осіб з метою недопущення скоєння ними злочинів;

– правоохоронну – забезпечує охорону прав та законних інтересів осіб, які відбувають чи відбули кримінальні покарання, та осіб, які працюють в інституціях кримінально-виконавчої системи;

– соціальну – полягає у реалізації заходів соціальної допомоги засудженими як у процесі відбування покарання, так і після його завершення;

– нейтралізаційну – сприяє нейтралізації негативних наслідків діяльності УВП та недопущенню соціального виключення засуджених шляхом проведення комплексу соціально спрямованих заходів;

– виправну – сприяє мобілізації внутрішніх сил особистості злочинця для його повернення до суспільства шляхом створення відповідних для цього соціальних, правових та організаційних умов;

– регулятивну (організаційну) – полягає в тому, що всі суб’єкти кримінально-виконавчої системи в процесі реалізації функції держави з виконання кримінальних покарань виступають як єдина цілісна система;

– координаційну – полягає у відведенні ДПтС України головного місця при реалізації пенітенціарної функції держави і в забезпеченні цим відомством взаємодії всіх інших суб’єктів кримінально-виконавчої системи;

– інформаційну – полягає у створенні прозорого інформаційного простору навколо діяльності всіх суб’єктів кримінально-виконавчої системи [3, с. 18].

Так, охоронна функція кримінально-виконавчої системи забезпечується діяльністю спеціальних державних органів і установ виконання покарань. Загалом, законодавчо усталена державна структура включає в себе 182 установи, в яких утримується майже 200 тис. осіб, у тому числі в 33 діючих ізоляторах – 38,7 тис., в арештних домах – 357 осіб, у 134 кримінально-виконавчих установах закритого і відкритого типів – майже 149,6 тис. засуджених (із них 9,3 тис. жінок), в 11 виховних колоніях – майже 3,2 тис. неповнолітніх засуджених, у 20 виправних центрах – 3,6 тис. осіб, засуджених до обмеження волі, та у 2 лікувально-трудовах профілакторіях – 478 осіб, 1245 осіб, засуджених до довічного позбавлення волі. Понад норму житлової площі в установах тримається 39,9 тис. засуджених (26,6 %). Найбільше переповнені лікарні – 4 тис. осіб (37,1 %), виправні колонії середнього рівня безпеки, в яких тримаються вперше засуджені особи, – 15,1 тис. (27,7 %), виправні колонії середнього рівня безпеки, в яких тримаються неодноразово засуджені особи, – 15 тис. (26,4 %), виправні колонії мінімального рівня безпеки із загальними умовами тримання (для осіб жіночої статі) – 2,9 тис. осіб (35,8 %), виправні колонії мінімального рівня безпеки із загальними умовами тримання (для осіб чоловічої статі) – 1052 особи (17,8 %) та слідчі ізолятори – 4,5 тис. (11,7 %). Крім цього, у системі органів та установ виконання покарань функціонують 703 підрозділи кримінально-виконавчої інспекції, на які покладено функцію організації виконання покарань, не пов’язаних з позбавленням волі. На обліку зазначених інспекцій перебуває 156,3 тис. засуджених [4, с. 3].

На наш погляд, дослідницький інтерес визначення в межах кримінально-виконавчої політики держави правоохоронної функції, що трансформується через органи і установи ДПтС як один із їх основних структурних елементів у вигляді охоронної функції – забезпеченні захисту суспільства від злочинних посягань шляхом реалізації соціальних заходів у процесі і після виконання покарань, сьогодні є досить актуальним. Це стосується, як кожної із складових частин глобальної кримінальної політики держави – кримінально-правової та кримінально-процесуальної, які конкретно регламентують порядок застосування компетентними органами держави запобіжного примусу і без визначення яких не може йти мови про виконання кримінальних покарань, так і кримінально-виконавчої, яка визначає порядок регулювання умов тримання, правовий статус ув’язнених і засуджених, забезпечує режим та охорону і т. ін., а також виконання покарань, не пов’язаних з позбавленням волі.

Таким чином, під доктринальним визначенням поняття “правоохоронна політика держави” і відповідно – правозастосовною “охоронною функцією кримінально-виконавчої системи” слід розуміти особливий вид соціальної діяльності, що забезпечує охорону цінностей правової держави: безпеку особи, суспільства і держави, права і свободи людини і громадянина, законність, гуманізм і справедливість.

Відповідно до цього, Державна пенітенціарна служба України формує єдину державну політику, реалізує цільові програми розвитку кримінально-виконавчої системи та визначає основні напрями діяльності органів і установ виконання покарань, а саме:

контролює виконання актів законодавства з питань, що належать до його компетенції, вироків, постанов і ухвал судів, забезпечує розподіл на тримання засуджених до позбавлення волі й осіб, взятих під варту;

аналізує результати діяльності органів і УВП, складає довгостроковий та оперативний прогнози криміногенної обстановки і на їх основі вносить у встановленому порядку пропозиції щодо підвищення ефективності функціонування кримінально-виконавчої системи, забезпечення правопорядку та безпеки, посилення боротьби із злочинністю, інформує населення з цих питань через засоби масової інформації;

організовує і контролює оперативно-розшукову діяльність;
організовує виконання актів амністії та помилування;
забезпечує організацію виховної роботи із засудженими;
забезпечує, згідно із законодавством, правовий і соціальний захист осіб рядового та начальницького складу, працівників кримінально-виконавчої системи та членів їх сімей
налагоджує за дорученням Кабінету Міністрів України, Міністерства юстиції України зв'язки з міжнародними організаціями, укладає угоди з відповідними органами іноземних держав про співробітництво у сфері виконання кримінальних покарань, боротьби зі злочинністю та з інших питань, що належать до його компетенції і ін. [5].

Створення ДПтС України, яка згідно із перерахованими вище законодавчими і нормативно-правовими актами уособлює в собі всі функції Центрального органу виконавчої влади, підпорядковується безпосередньо Кабінету Міністрів України (Міністерству юстиції України), дає підстави стверджувати про поліфункціональність цього органу: з одного боку, серед його функцій чітко виділяються напрямки діяльності, які характеризують ДПтС тільки як орган виконання покарань, з іншого, він виконує значно ширше коло функцій, притаманних сучасній кримінально-виконавчій службі і пов'язаних з дотриманням правового статусу засуджених; порядком застосування до них заходів впливу з метою виправлення і профілактики асоціальної поведінки; удосконаленням системи органів і установ виконання покарань, їх функцій та порядку діяльності (нормотворчий процес); звільнення від відбування покарань, ресоціалізацією і ін.

Разом з тим, згідно з вимогами сучасної кримінально-виконавчої політики, пріоритетним завданням ДПтС і надалі залишається реалізація персоналом УВП такого елемента мети і завдання кримінально-виконавчого законодавства України, що зазначений у ч. 1, ст. 1 Кримінально-виконавчого Кодексу України, як запобігання вчиненню нових злочинів засудженими та іншими особами, а також запобігання тортурам та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню із засудженими.

Актуальність даного питання викликана, перш за все, тим, що в загальній структурі злочинів так звана рецидивна злочинність складає 17 – 18 %. Значне місце серед цієї категорії осіб займають засуджені, які були звільнені з УВП і до зняття або погашення судимості вчинили нові злочини (від 15 % – до 20 %) [6, с. 111].

Таке становище склалось через низку обставин, що негативно впливають на зміст, рівень та динаміку протидії рецидивній злочинності силами, методами і засобами ДПтС України і громадських формувань, зокрема, недостатнім нормативно-правовим забезпеченням, а також станом висвітлення даної теми в сучасній юридичній науці. Разом з тим, УВП і її персонал, як суб'єкт запобігання злочинам, досі комплексно не розглядалися ні науковцями, ні законодавцями. У той самий час, Концепція реформування Державної кримінально-виконавчої служби України, схвалена Указом Президента України від 25 квітня 2008 року № 401/2008 [7], передбачає уже на першому етапі (2008 – 2012 роки) створення нових моделей УВП, здатних у повному обсязі виконувати всі функції, покладені на кримінально-виконавчу службу, на основі нормативно-правової бази, яка відповідає міжнародним нормам (п. 3).

Як показує аналіз, тактичні завдання профілактики злочинів з боку засуджених є досить різноманітними. Їх конкретний зміст може змінюватись залежно від суб'єктивних і об'єктивних обставин, які й визначають тактику дій персоналу УВП.

На разі, для досягнення стратегічної мети профілактичної діяльності по запобіганню злочинам і наукою, і практикою відпрацьований відповідний набір технічних вимог і механізмів їх реалізації в конкретно взятій УВП. До них варто віднести наступні:

1. Недопустимість волюнтаризму і створення умов, сприятливих для досягнення позитивного профілактичного результату. Цілком слушним у даному випадку є вироблення конкретних рекомендацій щодо тактики запобіжної діяльності, пов'язаної, наприклад, з усуненням окремих негативних явищ у середовищі засуджених, викликаній безробіттям в УВП, або ж з нейтралізацією впливу на них з боку осіб негативної спрямованості (так званих “авторитетів”, “зłodіїв у законі” і ін.).

2. Постійне удосконалення та видозмінюваність видів і засобів профілактики злочинів, дотримання відповідного співвідношення між ними й усунення протиріч. Як правило, настання очікуваного тактично виправданого позитивного результату по запобіганню злочинам можливе лише за умови раціонального використання виділених для цього фінансових і матеріальних ресурсів, а також людських зусиль.

3. Готовність об'єктів запобіжного впливу в УВП до профілактики злочинів. Це стосується в однаковій мірі як заходів загальної, так і індивідуальної профілактики злочинів. Так, якщо в процесі індивідуальної профілактики засуджений продовжує вчиняти дисциплінарні проступки, включаючи злісні їх прояви (ст. 133 КВК України), а суб'єкт запобігання злочинам не змінює (чи не доповнює) своїх методів регулювання або не вживає попереджувальних заходів на ті чи інші протиправні дії з боку засудженого, то це закінчується вчиненням злочинів: як свідчить статистика, більше 30 % злочинів в УВП вчиняються особами, які перебували на профілактичних обліках, та майже 70 % – порушниками режиму тримання в колонії [8, с. 13].

4. Наукове забезпечення тактики профілактичної діяльності, що включає:

- систематичний глибокий науковий аналіз явищ злочинності;
- визначення правового статусу засуджених, гарантії захисту їхніх прав, законних інтересів та обов'язків і особистої безпеки (ст. ст. 7 – 10 КВК України), особливо в частині застосування до них заходів профілактичного впливу;
- корегування змісту виконання покарання і тактики запобігання злочинам в УВП шляхом введення у структурних дільницях колоній рівнів безпеки, гласності використання технічних засобів нагляду і контролю за поведінкою засуджених (ст. ст. 94 – 100, 103, 138 – 140 КВК України) і ін.

5. Систематична і наполеглива робота по удосконаленню нормативно-правових актів, зокрема, в частині:

- закріплення порядку виконання примусового лікування засуджених, що дозволить не тільки забезпечити дотримання законних прав останніх, але й створить умови для запобігання злочинам в УВП (ст. 117 КВК України);
- встановлення на законодавчому рівні пенсійного забезпечення (ст. 122 КВК України);
- введення богослужіння і створення умов для здійснення релігійних обрядів в УВП засудженими різних віросповідань (ст. 128 КВК України);
- закріплення (нормативне) особливостей відбування покарання у виді позбавлення волі засудженими жінками і неповнолітніми (ст. ст. 141 – 149 КВК України).

6. Врахування важливості різноманітних соціальних процесів в УВП, зокрема, тих, які детермінують злочинність у колоніях і вимагають тактичного співвідношення кількісних та якісних показників об'єктів профілактичного впливу, а також сил і засобів, задіяних для виконання кримінального покарання чи інших профілактичних дій.

Дотримання перерахованих вище вимог профілактики злочинів у місцях позбавлення волі позитивно впливає на вибір і постановку відповідних тактичних завдань по виявленню та усуненню причин і умов злочинності в УВП, визначення засобів впливу на детермінанти злочинності та об'єкти профілактичного впливу, а також

форм діяльності (гласних і негласних) суб'єктів профілактики злочинів, спрямованих на досягнення стратегічної мети покарання і запобігання вчиненню злочинів.

Однак, щодо реалізації політики держави з виконання кримінальних покарань Державною пенітенціарною службою України, існує поки що великий розрив між концептуальним визначенням цілей і завдань держави у сфері виконання кримінального покарання і їх реалізацією органами і установами ДКВС як специфічного аспекту державно-владної компетенції із застосуванням визначених законами і підзаконними актами засобів примусу.

Як свідчить аналіз, проведений на основі статистичних даних, повідомлень правозахисних організацій, перевірок та зауважень Європейського комітету по запобіганню тортурам, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Головного КРУ, Тендерної палати, Урядової міжвідомчої комісії та інших державних контролюючих структур, в діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України мають місце істотні недоліки. Основні з них тезисне викладені в преамбулі Концепції реформування Державної кримінально-виконавчої служби України, затвердженої указом Президента України від 25 квітня 2008 року № 401/2008.

Важке становище вітчизняної системи виконання покарань, що пов'язане з переповненням виправних установ і слідчих ізоляторів, значною мірою зумовлене рудиментарними стереотипами практичних працівників органів внутрішніх справ, прокуратури та суду щодо того, що жорстокість покарання є стримуючим фактором зростання злочинності. На жаль, такий підхід до обрання засобів боротьби зі злочинністю часто призводить до невинного засудження людей до позбавлення волі.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Підсумовуючи викладене вище, можна констатувати, що закріплення концептуальних положень кримінально-виконавчої політики в системі Державної пенітенціарної служби України проводиться в основному через вивчення феномену злочинності, її причин та умов і на цьому ґрунті визначення цілей, завдань та функцій ДПтС, статусу та компетенції їх керівних органів та структурних підрозділів.

У такій умовній схемі головним важелем має стати право, що регулює цінності правової держави: безпеку особи, суспільства і держави, права і свободи людини і громадянина, законність, гуманізм і справедливість – основні компоненти стратегії і тактики кримінально-виконавчої політики, що відображають її концептуальний, законодавчий та правозастосовчий рівні. Ігнорування будь-якого з них в діяльності органів і установ виконання покарань призводить, як про це вже говорилося вище, до грубих порушень прав засуджених та персоналу УВП, застосування незаконного насильства відносно позбавлених волі, до численних службових зловживань.

У зв'язку з цим, слід ще раз чітко визначити кількість суб'єктів, які безпосередньо і на усіх визначених вище рівнях реалізують зазначені напрями кримінально-виконавчої політики, наділивши їх правовими повноваженнями щодо організації та здійснення керівництва реалізацією правозастосовчого та запобіжного процесу, керівництва практикою в системі виконання покарань, її підрозділів та забезпечення належного і ефективного застосування сил, засобів, форм і методів впливу для досягнення головної мети кримінального покарання.

Використана література

1. Ягунов Д.В. Державне управління пенітенціарною системою України: механізми ресоціалізації засуджених: автореф. дис... канд. наук з державного управління : 25.00.02 /

Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Одеса, 2004. – С. 9.

2. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : указ Президента України № 1085/2010. – Режим доступу : [//www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1085/2010](http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1085/2010)

3. Денисова Т.А. Мета, завдання та функції кримінально-виконавчого права // Кримінально-виконавче право : навч. посіб. ; за ред. Т.А. Денисової. – К. : Істина, 2008. – 400 с.

4. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні : доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини – Режим доступу : [//www.ombudsman.kiev.ua/dopovid%204/Dop4_%Zmist.htm](http://www.ombudsman.kiev.ua/dopovid%204/Dop4_%Zmist.htm)

5. Про Положення про Державний департамент України з питань виконання покарань: указ Президента України від 31.07.98 р. № 827/98 // Урядовий кур’єр. – 1998. – № 154 –155. – 13 серп.

6. Яцишин М. М. Поняття та складові елементи стратегії і тактики запобігання злочинам в установах виконання покарань України // Юридична Україна. – 2009. – № 3. – С. 111 –115.

7. Про Концепцію реформування Державної кримінально-виконавчої служби України: Указ Президента України від 25.04.08 р. № 401/2008. – Режим доступу : [//www.resident.gov.ua/documents/7811.html](http://www.resident.gov.ua/documents/7811.html)

8. ПРЕС-РЕЛІЗ щодо діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України. – Режим доступу : [//www.kvs.gov.ua/punish/control/uk/publish/article?art_id=50036](http://www.kvs.gov.ua/punish/control/uk/publish/article?art_id=50036)

~~~~~ \* \* \* ~~~~~