

Микола Ребкало,
кандидат наук з державного управління,
завідувач кафедри Чернігівського юридичного коледжу ДДУПВП

Проблеми формування системи державного управління у сфері виконання покарань

У статті проаналізовано системні характеристики державного управління у сфері виконання покарань, обгрунтовано проблеми, які впливають на формування ефективної системи державного управління кримінально-виконавчими процесами.

Ключові слова: система державного управління, суб'єкти державного управління, Державна пенітенціарна служба України.

The article analyzes characteristics of the management system in the field of penitentiary service, grounds the problems that influence on the formation of effective system in the state management of criminal and executire processes.

Key words: state management system, subjects of state management, State Penitentiary Service of Ukraine.

Постановка проблеми. Приведення системи виконання покарань до міжнародних пенітенціарних стандартів є одним із зобов'язань, узятих Україною перед Радою Європи. Одним із напрямів реалізації цих зобов'язань є формування належної системи органів виконання покарань. Згідно з гл. 3 Кримінально-виконавчого кодексу України реалізація функції виконання кримінальних покарань покладається на центральний орган виконавчої влади з питань виконання покарань, його територіальні органи управління, кримінально-виконавчу інспекцію, Державну виконавчу службу, військові частини та дисциплінарні батальйони [4]. Управління зазначеними суб'єктами виконання кримінальних покарань здійснюють Міністерство юстиції України та Міністерство оборони України. Відповідно до Закону України "Про Державну кримінально-виконавчу службу України" у сфері виконання покарань функціонує Державна кримінально-виконавча служба України. У цьому законі визначені її завдання, принципи, організація діяльності, вимоги, що стосуються персоналу кримінально-виконавчої служби. Разом з тим закон не дає чіткого визначення, яке стосується статусу Державної кримінально-виконавчої служби України в системі державних органів, що, на нашу думку, може ускладнити процес формування системи державного управління сферою виконання покарань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останніми роками діяльність органів виконання покарань постійно перебуває в полі зору багатьох науковців у галузі кримінально-виконавчого права та державного управління, провідними серед яких є І.Г.Богатирьов, А.О.Гель, О.М.Джужа, Д.В.Ягунов

та ін. Предметом їх наукового дослідження, поряд з іншим, є проблеми, що стосуються: по-перше, характеристики суб'єктів реалізації кримінально-виконавчої політики [9, с. 38]; по-друге, оновлення кримінально-виконавчого законодавства як ключового засобу реформування Державної кримінально-виконавчої служби України [8, с. 33]; по-третє, удосконалення організаційної структури сучасної кримінально-виконавчої системи [10, с. 93]; по-четверте, обґрунтування необхідності проведення пенітенціарної реформи в Україні відповідно до міжнародних стандартів [11].

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Наукова розробка проблем кримінально-виконавчої системи поки що не торкнулася системи державного управління у сфері виконання покарань, її компонентів, елементів та взаємозв'язків. Крім того, потреба наукового дослідження системних характеристик державного управління сферою виконання покарань викликана Указом Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади". Цим актом реорганізовано Державний департамент України з питань виконання покарань, утворено Державну пенітенціарну службу України, що внесло певні зміни до структури діючої системи державного управління у сфері виконання покарань.

Метою статті є наукова розробка проблем, які пливають на формування структури системи державного управління у сфері виконання покарань, у контексті проведених Президентом України організаційно-правових заходів, спрямованих на оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. Система органів, які здійснюють виконання кримінальних покарань в Україні, будується виходячи із видів кримінального покарання, реалізація яких покладається на ці органи. До системи органів, які забезпечують виконання кримінального покарання, входять Державна виконавча служба, Військова служба правопорядку у Збройних Силах України, Державний департамент України з питань виконання покарань [4].

Державна виконавча служба входить до складу органів Міністерства юстиції України і здійснює виконання рішень судів, третейських судів та інших органів, а також посадових осіб [2]. Завданням державної виконавчої служби є своєчасне, повне і неупереджене примусове виконання рішень, передбачених законом.

Військова служба правопорядку у Збройних Силах України - спеціальне правоохоронне формування у складі Збройних Сил України, яка поряд з іншими завданнями призначена забезпечувати виконання кримінального покарання стосовно військовослужбовців, які за вироком суду засуджені до тримання у дисциплінарному батальйоні [1].

Отже, Державна виконавча служба, Військова служба правопорядку у Збройних Силах України є суб'єктами, які забезпечують виконання кримінальних покарань у межах повноважень, визначених кримінально-виконавчим законодавством.

Згідно з Кримінально-виконавчим кодексом України до органів виконання покарань належить Державний департамент України з питань виконання покарань [4]. У грудні 2010 р. Указом Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" Державний департамент України з питань виконання покарань ліквідовано і утворено Державну пенітенціарну службу України [7].

Державна пенітенціарна служба України є центральним органом виконавчої влади, що безпосередньо реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань. У своїй діяльності вона керується Конституцією і законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України. Державна пенітенціарна служба України здійснює організаційні, координаційні, контрольні та інші управлінські функції. У межах своїх повноважень Державна пенітенціарна служба України організовує виконання актів законодавства, здійснює систематичний контроль за їх реалізацією. На цей державний виконавчий орган покладається завдання щодо узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробка пропозицій з удосконалення нормативної бази і внесення їх на розгляд Президенту України та Кабінету Міністрів України. Організаційна структура Державної пенітенціарної служби України включає керівництво, функціональні та забезпечувальні підрозділи. Для спрямування і координації кримінально-виконавчої діяльності в Автономній Республіці Крим, областях України створені територіальні органи управління Державної пенітенціарної служби України. Діяльність Державної пенітенціарної служби України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністерство юстиції України [6].

Отже, Державна пенітенціарна служба України є органом центральної виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної кримінально-виконавчої політики та здійснює управлінські функції, спрямовані на належне функціонування сфери виконання покарань. Вона виступає суб'єктом державного управління, який через певний управлінський механізм справляє вплив на сферу виконання покарань.

Згідно із Законом України "Про Державну кримінально-виконавчу службу України" у сфері виконання покарань функціонує Державна кримінально-виконавча служба України. Відповідно до ст. 1 зазначеного закону Державна кримінально-виконавча служба України реалізує державну політику у сфері виконання покарань. На Державну кримінально-виконавчу службу України покладається завдання здійснювати правозастосовні та правоохоронні функції. Законодавство України покладає на Державну кримінально-виконавчу службу України функцію організації взаємодії з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями. Для організації міжнародного співробітництва

ва у сфері виконання кримінальних покарань Державна кримінально-виконавча служба України співпрацює з відповідними органами іноземних держав і міжнародними організаціями на основі міжнародних договорів [3]. Тобто одночасно з правоохоронними функціями законодавство передбачає для Державної кримінально-виконавчої служби здійснення і деяких управлінських функцій.

Отже, зазначене вище дає підстави стверджувати, що Державна кримінально-виконавча служба України має ознаки суб'єкта державного управління у сфері виконання покарань.

Державна кримінально-виконавча служба України має певну структуру. Вона складається з центрального органу виконавчої влади з питань виконання 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 [3]. Персонал кримінально-виконавчої служби складають особи рядового і начальницького складу, спеціалісти, які не мають спеціальних звань, та інші особи, які працюють за трудовими договорами. Державна кримінально-виконавча служба України фінансується за рахунок коштів Державного бюджету України та інших джерел, передбачених законом. Викладені характеристики дають підстави зробити висновок, що Державна кримінально-виконавча служба України виступає об'єктом управлінського впливу.

Таким чином, Державна кримінально-виконавча служба України в існуючій системі державного управління має ознаки як суб'єкта, так і об'єкта управлінського впливу, що породжує певну невизначеність суб'єктного складу системи державного управління сферою виконання покарань.

Успішне розв'язання цієї проблеми, на наш погляд, залежить від з'ясування місця та ролі, яку відведено в діючій системі державного управління Державній кримінально-виконавчій службі України. Зазначену проблему доцільно розглянути через спробу гіпотетично віднести Державну кримінально-виконавчу службу України до системи органів центральної виконавчої влади. Порівняльний аналіз змісту норм Закону України "Про державну кримінально-виконавчу службу України" (ст. 1-6) та п. 1, 2, 5 Указу Президента України "Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади" дають підстави стверджувати про наявність у Державної кримінально-виконавчої служби України ознак центрального органу виконавчої влади [5]. Серед них слід виділити: по-перше, забезпечення реалізації державної політики у сфері виконання покарань; по-друге, розгалужена структура Державної кримінально-виконавчої служби України дає можливість здійснювати управлінські функції як безпосередньо, так через територіальні органи; по-третє, наявність у Державної кримінально-виконавчої служби України повноважень взаємодіяти в установ-

леному порядку з іншими органами виконавчої влади, допоміжними органами і службами з метою ефективної реалізації покладених на неї завдань і ін.

Отже, викладене вище вказує на те, що Державна кримінально-виконавча служба України має ознаки, які притаманні центральним органам виконавчої влади. Однак такий стан суперечить Указу Президента "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади", де визначено, що Державна пенітенціарна служба України є єдиним центральним органом виконавчої влади і який безпосередньо здійснює управління у сфері виконання покарань. На неможливість віднесення Державної кримінально-виконавчої служби України до органів центральної виконавчої влади вказує і той факт, що у її структурі функціонує центральний орган виконавчої влади з питань виконання покарань, у нашому випадку - це Державна пенітенціарна служба України. Виходячи з цього Державну кримінально-виконавчу службу України не можна відносити до системи центральних органів виконавчої влади і з огляду на це вона не може бути визнана суб'єктом державного управління сферою виконання покарань.

Висновки. Отже, до основних проблем, які впливають на формування системи державного управління у сфері виконання покарань, на нашу думку, слід віднести: по-перше, відсутність чіткого визначення статусу Державної кримінально-виконавчої служби України в системі органів, які забезпечують реалізацію кримінальних покарань; по-друге, наявність певних дублювань у повноваженнях, якими наділені як Державна кримінально-виконавча служба України, так і Державна пенітенціарна служба України.

Перспективи подальших розвідок. Таким чином, проведений теоретичний аналіз діючої системи державного управління сферою виконання покарань підтверджує наявність деяких проблем, які стосуються суб'єктного складу системи державного управління у зазначеній сфері та дає підстави для подальшої наукової розробки шляхів її вдосконалення.

Список використаних джерел

1. Закон України про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України // Відом. Верховної Ради України. - 2002. - № 32. - Ст. 225.
2. Закон України про Державну виконавчу службу // Відом. Верховної Ради України. - 1998. - № 36-37. - Ст. 243.
3. Закон України про Державну кримінально-виконавчу службу України // Відом. Верховної Ради України. - 2005. - № 30. - Ст. 409.
4. Кримінально-виконавчий кодекс України. Офіційне видання. - К. : Атіка, 2004.
5. Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 24 груд. 2010 р. № 1199/2010. - Режим доступу : www.president.gov.ua/documents/12729.html
6. Про затвердження Положення про Державну пенітенціарну службу України : Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 394/2011. - Режим доступу : www.kvs.gov.ua

7. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010. - Режим доступу : www.president.gov.ua/documents/12729.html

8. *Богатирьов І. Г.* Кримінально-виконавче право України : підручник / І. Г. Богатирьов. - К. : Всеукр. асоціація видавців "Правова єдність", 2008.

9. Кримінально-виконавче право : підручник / за заг. ред. О. М. Джужи. - К. : Атіка, 2010.

10. Кримінально-виконавче право України : навч. посіб. / за ред. проф. А. Х. Степанюка. - К. : Юрінком Інтер, 2008.

11. *Ягунов Д. В.* Ідея пенітенціарної реформи / Д. В. Ягунов // Закон і обов'язок. - 2010. - 24 груд.

Тарас Булковський,

аспірант Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування НАДУ

Запровадження системи управління якістю в органах внутрішніх справ України на основі міжнародних стандартів

У статті визначено напрями практичного застосування світових та європейських стандартів реалізації нових підходів щодо вдосконалення функціонування системи управління якістю органів внутрішніх справ України.
Ключові слова: управління якістю, сертифікація, міжнародні стандарти, органи внутрішніх справ.

In the article it is identified the direction of practical application the European and world standards of new approaches' realization to improve the quality management system functioning of executive authorities and organs internal affairs in Ukraine.
Key words: quality management, certification, international standards, organs internal affairs.

Постановка проблеми. Державні інституції мають основним завданням забезпечити якісне життя громадян, зокрема через належне виконання власних повноважень та надання відповідних послуг. Держави, які входять до Європейського Союзу, виробили відповідні стандарти зі здійснення органами виконавчої влади завдань і функцій, спрямованих на забезпечення прав і свобод громадян, задоволення потреб приватних осіб. Тому входження України в європейські та євроатлантичні структури не можливе без комплексного розв'язання проблем оптимізації функціональної та організаційної структури, складу й чисельності органів внутрішніх справ (далі - ОВС), удосконалення їх діяльності з метою підвищення рівня захисту прав і свобод громадян, посилення боротьби зі злочинністю та корупцією, покращення якості зв'язків міліції з населенням, приведення форм і методів оперативного