

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС



Кирило Муравйов,

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

УДК 342.5+343.811

Сучасний стан та перспективи подальшого розвитку соціального та правового захисту персоналу органів та установ виконання покарань

Ефективність державної політики в сфері виконання кримінальних покарань напряму залежить від кадрів органів та установ виконання покарань, які у своїй повсякденній і напруженій роботі безпосередньо здійснюють завдання й функції із виконання покарань. На сьогодні спостерігається тенденція до реформування вищенаведених кадрів, в тому числі, шляхом їх оновлення. Разом із тим, у даній сфері існує чимало проблем, пов'язаних із соціальним і правовим захистом персоналу органів та установ виконання покарань, що негативним чином впливає як на якість існуючих кадрів, так і на можливості залучення до цієї системи нових. А тому окремим напрямком реформування державної політики в сфері виконання покарань слід визнати вдосконалення соціального та правового захисту персоналу органів та установ виконання покарань.

Визначення конкретних пропозицій щодо вдосконалення соціального захисту персоналу органів та установ виконання покарань передбачає проведення аналізу його окремих складових. Вирішення такого завдання здається можливим шляхом аналізу відповідних положень Закону України “Про Державну кримінально-виконавчу службу”, які визначають окремі аспекти соціального захисту. Так, соціальному захисту персоналу органів та установ виконання покарань присвячена ст. 23 вищенаведеного нормативно-правового акта, з аналізу якої слідує, що такий захист передбачає, зокрема, грошове та матеріальне забезпечення осіб рядового та начальницького складу, а також оплати праці працівників; пенсійне забезпечення; пільговий залік вилучення; безоплатне медичне забезпечення; душпастирську опіку; інші види соціального захисту, що встановлюються



до відповідної категорії персоналу [1]. У контексті наведеного зазначимо, що ми не ставимо за мету проаналізувати всі без винятку аспекти соціального захисту персоналу органів та установ виконання покарань. У рамках даної статті, ставиться мета акцентувати увагу на найпроблемніших аспектах соціального забезпечення зазначеного вище персоналу із виробленням конкретних пропозицій щодо його вдосконалення.

Так, одним із найпроблемніших аспектів соціального забезпечення персоналу органів та установ виконання покарань є питання їх заробітної плати (грошового забезпечення, оплати праці). Як зазначено в плані пріоритетних дій Уряду на 2016 рік, що затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 травня 2016 року № 418-р фонд оплати праці на одного співробітника установ виконання покарань та слідчих ізоляторів становить 3 243 гривні на місяць. При цьому з аналізу окремих положень вищенаведеного правового акта слідує, що у 2016 році середня заробітна плата співробітників установ виконання покарань становила 2888 гривні [2]. Зазначені вище показники оплати праці персоналу органів та установ виконання покарань є вкрай низкими і аж ніяк не допустимі у контексті закріплених в ч. 2 ст. 23 Закону України “Про Державну кримінально-виконавчу службу України” положень. Зокрема, у вищенаведеній нормі встановлено, що умови грошового та матеріального забезпечення осіб рядового й начальницького складу та оплата праці працівників кримінально-виконавчої служби визначаються законодавством і мають забезпечувати належні матеріальні умови для комплектування Державної кримінально-виконавчої служби України висококваліфікованим персоналом, диференційовано враховувати характер і умови служби чи роботи, стимулювати досягнення високих результатів у службовій і професійній діяльності та компенсувати персоналу фізичні й інтелектуальні затрати [1].

Навантаження, що припадає на персонал органів та установ виконання покарань, особливо того, що в своїй повсякденній діяльності “контактують” із засудженими, без сумніву є колосальним, як й їх фізичні та інтелектуальні затрати, що мають місце в зв’язку із таким навантаженням. Зазначене не в якому разі не можна співпоставити із рівнем грошового забезпечення та заробітної плати, що такий персонал отримує, не говорячи вже про стимулювання досягнення високих результатів у службовій і професійній діяльності. В якості прикладу зазначимо, що внаслідок проведеної реформи Національної поліції, заробітна плата окремих категорій персоналу даного відомства була збільшена в 3-4 рази. Вважаємо, що такі показники доцільно застосувати й до персоналу органів та установ виконання покарань.

Наступною складовою соціального захисту персоналу органів та установ виконання покарань виступає їх пенсійне забезпечення, яке являє собою систему державних соціальних гарантій, відповідно до яких пенсії мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, незалежно від участі особи в солідарній системі пенсійного страхування, заснованого виключно на принципі солідарного перерозподілу пенсійних внесків [3, с. 14] Згідно із ч. 3 ст. 23 Закону України “Про Державну кримінально-виконавчу службу України” пенсійне забезпечення осіб рядового та начальницького складу кримінально-виконавчої служби здійснюється відповідно до Закону України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб” від 9 квітня 1992 року. Аналіз положень вищенаведеного нормативно-правового акта свідчить, що розмір пенсій персоналу органів та установ виконання покарань напряму залежить від відповідних сум їх грошового забезпечення [4]. А тому, підвищення рівня грошового забезпечення даних осіб позитивним чином вплине на й на їх пенсійне забезпечення.

Окремої уваги заслуговує такий аспект соціального захисту персоналу органів та установ виконання покарань як пільговий залік вислуги років. Так, відповідно до ч. 4 ст. 23 Закону України “Про Державну кримінально-виконавчу службу України” особам рядового та начальницького складу кримінально-виконавчої служби встановлюється пільговий залік вислуги років для призначення пенсії – один місяць служби за сорок днів; особам, які проходять службу у вєнізованих формуваннях та установах виконання покарань, призначених для тримання засуджених до довічного позбавлення волі, – один місяць служби за півтора місяця, а в установах виконання покарань, призначених для тримання й лікування інфекційних і психічно хворих засуджених, – один місяць служби за два місяці за переліком посад і в порядку, що затверджуються Міністерством юстиції України [1]. Перелік посад та порядок встановлення пільгового заліку вислуги років для призначення пенсій особам рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України затверджено наказом Міністерства юстиції України від 10 квітня 2013 року № 669/5. Відповідно до п. 1.1 вищевказаного нормативно-правового акта особам рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України, посади яких не передбачені Переліком посад та порядком встановлення пільгового заліку вислуги років для призначення пенсій особам рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України, пільговий залік вислуги років для призначення пенсій зараховується на умовах один місяць служби за сорок днів [5].

Поряд із соціальним захистом, на персонал органів та установ виконання покарань поширюється правовий захист. У контексті досліджуваного питання варто наголосити на зв'язку правового захисту із соціальним захистом. Зокрема, В. В. Соку-

ренко звертає увагу на те, що правовий захист слід розглядати як діяльність уповноважених органів (держави) із встановлення та застосування організаційно-правових гарантій, задоволення соціально-економічних прав людини, працівника, що забезпечують реалізацію їх соціального захисту з метою гарантування такого рівня життя та соціального захисту, який відповідає професійній підготовці, умінню виконувати свої обов'язки, економічному потенціалу держави, рівню правової захищеності, принципам соціальної справедливості, стану правової захищеності [6, с. 162]. Разом із тим науковці наголошують й на відмінностях правового та соціального захисту. Так, з'ясовуючи сутність і види засобів забезпечення службової дисципліни в органах внутрішніх справ, О. Ю. Синявська акцентує на тому, що на відміну від соціального, правовий захист – це діяльність держави в особі її представницьких, виконавчих та судових органів, організацій, установ та посадових осіб щодо забезпечення процесу реалізації особою своїх прав на користування політичними, особистими, матеріальними та духовними благами правовими засобами [7, с. 153-154]. При цьому, соціальний захист на відміну від правового являє собою сукупність правовідносин, направлених на забезпечення функціонування суспільних відносин безпосередньо соціального типу. Тобто головна відмінність соціального захисту від правового – це коло прав, на забезпечення реалізації яких такий захист направлено.

Деякі з учених-правознавців правовий захист розглядають як правовідносини. Так, авторський колектив підручнику “Теорія та методи роботи з персоналом в органах внутрішніх справ” зазначає, що правовий захист – це сукупність правовідносин, які виникають між державою, її органами, організаціями, посадовими особами та людьми з приводу створення особі стану правової захищеності [8, с. 271]. Такий підхід до визначення



правового захисту також необхідно враховувати, оскільки будь-яка діяльність, що врегульована правовими нормами, відбувається в межах відповідних правовідносин. Правовий захист визначають як і процес правового регулювання відповідних правовідносин. Зокрема, обстоюється думка, що правовий захист – це правове регулювання на випадок виникнення загрози порушення прав або скоєння правопорушення [9, с. 98]. Отже, з аналізу вищенаведених позицій слідує, що правовий захист є багатоаспектною категорією. Учені визначають його як: діяльність; систему; правовідносини; процес регулювання. Зазначимо, що зазначені підходи до визначення сутності правового захисту не є протилежними, а лише розкривають його сутність із різних аспектів, а тому можуть бути в повній мірі використанні й під час розкриття сутності правового захисту персоналу органів та установ виконання покарань. На нашу думку, під правовим захистом персоналу органів та установ виконання покарань слід вважати сукупність юридичних засобів, що реалізуються уповноваженими державою суб'єктами по відношенню до персоналу органів та установ виконання покарань задля створення умов щодо недопущення порушення їх прав, свобод та інтересів, що може мати місце в зв'язку із здійсненням ними своєї професійної діяльності.

Як слідує з аналізу законодавчих положень, що встановлюють правові засади функціонування органів та установ виконання покарань, правовий захист їх персоналу має тісний взаємозв'язок із їх правовим статусом. Зокрема, Розділ V Закону України “Про Державну кримінально-виконавчу службу України” має назву “Правовий та соціальний захист персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України” та містить у своєму складі ст. 21 “Правовий статус персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України” [1]. Як слідує з аналізу ст. 22 Закону

України “Про Державну кримінально-виконавчу службу України” правовий захист поширюється на таку категорію персоналу органів та установ виконання покарань як особи рядового та начальницького складу кримінально-виконавчої служби. Зокрема, встановлено, що в інтересах забезпечення особистої безпеки осіб рядового та начальницького складу кримінально-виконавчої служби й членів їхніх сімей не допускається розголошення в засобах масової інформації відомостей про місце проживання цих осіб [1]. Зазначимо, що згідно із ч. 2 ст. 22 Закону України “Про інформацію” від 2 жовтня 1992 року, засоби масової інформації – це засоби, призначені для публічного поширення друкованої або аудіовізуальної інформації [10]. Відповідно до ст. 1 Закону України “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні” під друкованими засобами масової інформації (пресою) в Україні розуміються періодичні й такі, що продовжуються, видання, які виходять під постійною назвою, з періодичністю один і більше номерів (випусків) протягом року на підставі свідоцтва про державну реєстрацію [11]. У свою чергу, в ст. 1 Закону України “Про телебачення і радіомовлення” від 16 квітня 1991 року зазначено, що аудіовізуальна інформація – це будь-які сигнали, що сприймаються зоровими та слуховими рецепторами людини й ідентифікуються як повідомлення про події, факти, явища, процеси, відомості про осіб, а також коментарі (думки) про них, що передаються за допомогою зображень і звуків [12]. Аналіз наведених вище актів законодавства, що регулюють діяльність засобів масової інформації, свідчить про те, що в їх положеннях відсутні приписи щодо заборони розголошення відомостей про осіб, стосовно яких здійснюється правовий захист. На нашу думку, такий припис повинен знайти своє законодавче відображення в положеннях наведених вище нормативно-правових актів. Також слід відмітити те, що аналіз положень Кримінально-

го кодексу України від 5 квітня 2001 року (далі КК України) [13] та Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року (далі КпАП України) [14] свідчить, що ними не встановлено відповідальності осіб за розголошення в засобах масової інформації відомостей про місце проживання осіб рядового та начальницького складу кримінально-виконавчої служби. Вважаємо, що закріплення заборони на вчинення певних дій, в тому числі вищенаведених, без встановлення юридичної відповідальності за її порушення є не припустимим. А тому положення КК України та КпАП України повинні бути доповнені окремими нормами, щоб встановлювали (в залежності від наслідків вчинення правопорушення) кримінальну й відповідно адміністративну відповідальність за розголошення в засобах масової інформації відомостей про місце проживання осіб рядового та начальницького складу кримінально-виконавчої служби.

Окремої уваги, в контексті досліджуваної проблеми, заслуговує питання забезпечення безпеки персоналу органів та установ виконання покарань, як суб'єктів кримінальних процесуальних правовідносин. Так, у Законі України "Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві" від 23 грудня 1993 року встановлено, що забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, тобто у виявленні, попередженні, припиненні, розкритті або розслідуванні кримінальних правопорушень, а також у судовому розгляді кримінальних проваджень, – це здійснення правоохоронними органами правових, організаційно-технічних та інших заходів, спрямованих на захист життя, житла, здоров'я та майна цих осіб від протиправних посягань, з метою створення необхідних умов для належного відправлення правосуддя. При цьому в ст. 2 вищенаведеного нормативно-правового акта встановлено перелік осіб, які мають право на забезпечення безпеки [15],

серед яких персонал органів та установ виконання покарань відсутній. Лише з прийняттям Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення виконання кримінальних покарань та реалізації прав засуджених" від 7 вересня 2016 року ст. 2 Закону України "Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві" було доповнено п. г-2, внаслідок чого перелік осіб, які мають право на забезпечення безпеки було розширено персоналом органу пробачії [16]. Іншими словами до персоналу органів та установ виконання покарань, які знаходяться в найбільшій "зоні ризику", так як мають справу із злочинцями, які несуть покарання, пов'язане із позбавленням волі, заходи безпеки не застосовуються. У свою чергу, до персоналу, який здійснює нагляд за найменш небезпечною категорією осіб, до яких застосовуються покарання, не пов'язане із позбавленням волі, такі заходи застосовуватися можуть. При цьому слід відмітити ще один законодавчий недолік. Так, в ст. 19 Закону України "Про пробачію" зазначено, що права, обов'язки, відповідальність, правовий і соціальний захист персоналу органу пробачії визначаються Законом України "Про Державну кримінально-виконавчу службу України" [17]. Сам же Закон України "Про Державну кримінально-виконавчу службу України" не містить жодного слова про пробачію й органи пробачії, у тому числі положення щодо їх правового захисту. А тому вважаємо за необхідне ст. 22 Закон України "Про Державну кримінально-виконавчу службу України" доповнити частиною четвертою, в якій закріпити положення щодо можливості, в передбачених законодавством випадках, застосовувати заходи безпеки до персоналу органів та установ виконання покарань. У п. г-2 ст. 2 Закону України "Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві" замість персоналу орга-



ну пробації вказати персонал органів та установ виконання покарань. У цілому Закон України “Про Державну кримінально-виконавчу службу України” привести у відповідність до положень Закону України “Про пробацію”, зокрема, в частині визначення особливостей правового статусу, соціального та правового захисту персоналу органів пробації.

Таким чином, аналіз вищенаведених положень надав змогу дійти наступних висновків. Основоположним, закріпленим на рівні Основного Закону України, правом персоналу органів та установ виконання покарань виступає їх соціальний захист, під яким слід розуміти закріплені на нормативно-правовому рівні засоби, за допомогою яких, в передбачених законодавством випадках і відповідно до закріплених гарантій здійснюється соціально-економічна підтримка такого персоналу. На сьогодні, одними із найпроблемніших аспектів соціального захисту персоналу органів та установ виконання покарань виступають низький рівень оплати праці (заробітної плати, грошового забезпечення) та пенсійного забезпечення, а також

необхідність перегляду посад, на які поширюється пільговий залік виступу років. Із соціальним захистом персоналу органів та установ виконання покарань тісно пов'язаний їх правовий захист, під яким слід розуміти сукупність юридичних засобів, що реалізуються уповноваженими державою суб'єктами по відношенню до персоналу органів та установ виконання покарань задля створення умов щодо недопущення порушення їх прав, свобод та інтересів, що може мати місце в зв'язку із здійсненням ними своєї професійної діяльності. Дія правового захисту персоналу органів та установ виконання покарань також пов'язана із зменшенням негативного впливу порушень їх прав, свобод та інтересів, якщо вони мали місце, а також із відновленням стану, що існував до такого порушення. Серед основних проблемних аспектів правового захисту персоналу органів та установ виконання покарань слід назвати відсутність або ж неузгодженість нормативно закріплених положень, що встановлюють його особливості.

Список використаних джерел

1. *Про Державну кримінально-виконавчу службу України* : Закон України : від 23 черв. 2005 р. № 2713-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 30. – Ст. 409.
2. *Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік* : розпорядження Кабінету Міністрів України : від 27 трав. 2016 р. № 418-р // Офіційний вісник України. – 2016. – № 47. – Ст. 1709.
3. *Фещук В. В.* Правове регулювання та організація пенсійного страхування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. В. Фещук. – К., 2010. – 18 с.
4. *Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб* : Закон України від 9 квіт. 1992 р. № 2262-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 29. – Ст. 399.
5. *Про затвердження Переліку посад та порядку встановлення пільгового заліку виступу років для призначення пенсій особам рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України* : наказ Міністерства юстиції України : від 10 квіт. 2013 р. № 669/5 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 31. – Ст. 335.

6. Сокурєнко В. В. Роль соціальної справедливості в розбудові правової соціальної держави : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.12 / Сокурєнко Валерій Васильович. – К., 2002. – 198 с.

7. Синявська О. Ю. Засоби забезпечення службової дисципліни в органах внутрішніх справ України (організаційно-правові питання) : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Синявська Олена Юхимівна. – Х., 2001. – 215 с.

8. Бандурка О. М. Теорія та методи роботи з персоналом в органах внутрішніх справ: Підручник. / О. М. Бандурка, В. О. Соболев. – Харків: Вид-во Ун-ту внутр.справ, 2000. – 480 с.

9. Лісніча Т. В. Захист особистих немайнових прав, що забезпечують природне існування фізичної особи (право на життя, здоров'я, свободу та особисту недоторканність) : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.03 / Лісніча Тетяна Володимирівна. – Х., 2007. – 208 с.

10. Про інформацію : Закон України : від 2 жовт. 1992 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

11. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні : Закон України : від 16 лист. 1992 р. № 2782-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 1. – Ст. 1.

12. Про телебачення і радіомовлення : Закон України : від 16 квіт. 1991 р. № 959-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 29. – Ст. 377.

13. Кримінальний кодекс України : Закон України : від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25 –26. – Ст. 131.

14. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України : від 7 груд. 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

15. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві : Закон України : від 23 груд. 1993 р. № 3782-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 51.

16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення виконання кримінальних покарань та реалізації прав засуджених : Закон України : від 7 верес. 2016 р. № 1492-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 43. – Ст. 736.

17. Про пробацію : Закон України : від 5 лют. 2015 р. № 160-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 93.

Муравйов К. В. Сучасний стан та перспективи подальшого розвитку соціального та правового захисту персоналу органів та установ виконання покарань

У статті викладено авторське бачення існуючих проблем в сфері соціального та правового захисту персоналу пенітенціарної системи України. Обумовлюються шляхи вирішення вказаних проблем, як на законодавчому так і практичному рівні.

Ключові слова: персонал органів і установ виконання покарань, соціальний захист, правовий захист, кримінально-виконавча служба.

Муравьев К. В. Современное состояние и перспективы дальнейшего развития социальной и правовой защиты персонала органов и учреждений исполнения наказаний

В статье изложены авторское видение существующих проблем в сфере социальной и правовой защиты персонала пенитенциарной системы Украины. Оговариваются пути решения указанных проблем, как на законодательном так и практическом уровне.



Ключевые слова: персонал органов и учреждений исполнения наказаний, социальная защита, правовая защита, уголовно-исполнительная служба.

Muraviov K. Current state and prospects of further development of the social and legal protection of personnel agencies and penal institutions

The article describes the author's vision of the existing problems in the sphere of social and legal protection of the personnel of the penitentiary system of Ukraine. Agreeing on solutions to these problems, both at the legislative and practical levels.

Key words: personnel of the bodies of penal institutions, social protection, legal protection, criminal-executive service.