

О. Ткачова, кандидат юридичних наук, асистент кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Щодо компетенції та повноважень кримінально-виконавчої інспекції при виконанні покарання у виді виправних робіт

Із процесом виконання-відбування будь-якого покарання й діяльністю органів чи установ виконання покарань тісно пов'язані визначення і співвідношення понять і змісту їх компетенції й повноважень. У кримінально-виконавчій системі органом, на який покладено завдання виконання покарання у виді виправних робіт, є кримінально-виконавча інспекція Державної кримінально-виконавчої служби України, яка також має свою компетенцію та повноваження.

Різним аспектам діяльності кримінально-виконавчої інспекції присвячені наукові праці Р. В. Алієва, І. Г. Богатирьова, А. Х. Степанюка, С. І. Халимона, Д. В. Ягунова, І. С. Яковець та ін. Проте у роботах зазначених авторів питанням повноважень та компетенції цього державного органу виконання покарання увагу приділено лише фрагментарно, що зумовлювалося вирішенням інших дослідницьких завдань організації процесу відбування засудженими покарання у виді виправних робіт. Аналіз чинного кримінально-виконавчого законодавства свідчить про те, що в нормативно-правових актах, які регулюють питання виконання покарань, терміни «повноваження» й «компетенція» не визначені. Тому виникає потреба встановити їх співвідношення, а також зміст поняття «виконання покарання у виді виправних робіт». Тим більше, що розробка та уточнення понятійного апарату, котрим оперує та чи інша галузь права, складає теоретичний фундамент, на якому базується практична діяльність відповідних органів виконання покарань.

Вважаємо, що термін «компетенція» треба розглядати у сполученні з такими поняттями, як «повноваження» і «предмети відання». Хоча перелічені терміни і мають міждисциплінарну природу і відомі будь-якій галузі права, але в контексті даної статті вони розглядатимуться передусім стосовно діяльності кримінально-виконавчої інспекції.

Якщо звернутися до етимології слова «компетенція», можна встановити, що цей термін походить від латинського *competentia*, що перекладається як «погодженість частин, розмірність, симетрія»¹, «відання, здатність, належність по праву», і має два найбільш поширені значення: а) перелік питань, в яких особа чи декілька осіб мають знання («відають щось») і б) коло повноважень — прав та обов'язків («відати чимось»).

У спеціальній науковій літературі існує чимало визначень терміна «компетенція». Найбільш оптимальним вважаємо тлумачення компетенції, яке називає її елементами предмети відання й повноваження.

Отже, перш за все необхідно встановити *предмет відання* кримінально-виконавчої інспекції, який виступає головним складовим елементом її компетенції. У юридичній літературі під предметом відання розуміються завжди визначені в законодавстві в тій чи іншій формі суспільні відносини, що становлять предмет правового регулювання² і з приводу яких суб'єкти цих правовідносин мають певні повноваження. Таким чином, самі суспільні відносини (у даному разі кримінально-виконавчі) не включаються до компетенції кримінально-виконавчої інспекції, оскільки вони залишаються предметом її відання і становлять, по суті, середовище, в якому здійснюється кримінально-виконавча діяльність і діють правомочні й правозобов'язані суб'єкти. Важливість визначення предмета відання полягає в тому, що він дає можливість чітко відмежувати ті суспільні відносини, в яких орган компетентний, від суміжних з ними або подібних їм суспільних відносин, що знаходяться за межами цієї компетенції.

Іншим необхідним елементом компетенції є *повноваження*, які характеризують правовий статус органу чи посадової особи і мають владну природу. Під поняттям «повноваження кримінально-виконавчої інспекції», на нашу думку, слід розуміти закріплені нормами кримінально-виконавчого права за вказаним органам права й обов'язки, необхідні для здійснення ним певних завдань та функцій.

Одним із важливих питань є співвідношення компетенції і повноважень. Із вищевикладеного можна зробити висновок, що поняття «компетенція» є ширшим від поняття «повноваження», оскільки включає в себе повноваження як складову частину. Однак постає питання:

¹ Див.: Бутко І. П. Місцеві ради і забезпечення законності / І. П. Бутко, Ю. С. Шемшученко. – К., 1973. – С. 11.

² Див.: Любченко П. М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування / П. М. Любченко. – Х., 2001. – С. 48.

чи достатньо наявності владних повноважень у того чи іншого органу або в посадової особи, щоб їх можна було вважати компетентними вирішувати відповідні проблеми? Тут, вважаємо, знов-таки потрібно зауважити, що компетенція включає в себе поряд із повноваженнями ще й предмет відання. Ці дві категорії, тісно пов'язані між собою, не можуть існувати одна без одної, тому що без предмета відання немає тих суспільних відносин, на які поширюється владний вплив органу або посадової особи; повноваження виступають тільки інструментом впливу на об'єкт. У разі ж відсутності повноважень існують лише суспільні відносини, а владного впливу немає. Тому ми солідаризуємося з позицією Б. М. Лазарева, що не можна сформулювати саме повноваження, не вказавши, що має робити орган управління у певній сфері життя суспільства, стосовно будь-якої діяльності, а якщо не існує «предметності» у тлумаченні повноваження, то, по суті, немає й самого повноваження¹.

На кримінально-виконавчу інспекцію під час виконання виправних робіт, згідно з Інструкцією про порядок виконання покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, та здійснення контролю щодо осіб, засуджених до таких покарань (далі — Інструкція), покладено досить різноманітні специфічні повноваження, які можна поділити на декілька груп залежно від характеру напрямів роботи, що здійснюються інспекцією. Отже, усі повноваження інспекції вбачаємо доцільним звести до таких груп, як-от: 1) організаційні; 2) інформаційно-аналітичні та «представницькі»; 3) розшукові; 4) контролюючі; 5) виховні; 6) інші.

До *організаційних повноважень* належить віднести: а) ведення обліку засуджених; б) роз'яснення цим особам порядку та умов відбування покарання; в) установлення періодичності та днів проведення реєстрації засуджених і реєстрування; г) направлення через відповідні центри зайнятості населення на роботу осіб, засуджених до виправних робіт, які на час виконання вироку не працюють або були звільнені з роботи відповідно до законодавства про працю; д) внесення подання до відповідних органів внутрішніх справ щодо здійснення приводу засуджених, які не з'явилися за викликом до інспекції без поважних причин; е) направлення матеріалів прокуророві для вирішення питання про притягнення винних осіб до відповідальності згідно із законом у разі систематичного неправильного або несвоєчасного відрахування

¹ Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки / Б. М. Лазарев. – М., 1988. – С. 241.

сум із заробітку засудженої особи, а також невиконання інших вимог КВК України; є) внесення до суду подання про звільнення від виправних робіт осіб, які під час його відбування згідно з медичним висновком захворіли на психічну чи іншу тяжку хворобу, що перешкоджає відбуванню призначеного судом покарання, або про зміну покарання у виді виправних робіт штрафом у тих випадках, коли особа стала непрацездатною під час відбування покарання, або про звільнення від відбування покарання осіб, які після постанови вироку досягли пенсійного віку, а також вагітних жінок. До цієї ж групи повноважень слід також віднести: направлення матеріалів прокуророві для вирішення питання про притягнення засуджених осіб, які ухиляються від відбування виправних робіт, до кримінальної відповідальності за ч. 2 ст. 389 КК України; зарахування засудженим особам часу щорічної відпустки у строк відбування покарання за умови зразкової поведінки й сумлінного ставлення їх до праці; направлення до суду матеріалів про вирішення питання про умовно-дострокове звільнення від покарання або заміни невідбутої частини покарання штрафом.

Групу *інформаційно-аналітичних* повноважень становлять заходи із проведення працівниками інспекції аналізу роботи щодо виконання покарання у виді виправних робіт та внесення в необхідних випадках пропозицій керівництву інспекції з метою удосконалення її роботи. Разом із повноваженнями інформаційно-аналітичного характеру умовно ми виокремлюємо так звані «представницькі» повноваження, сутність яких полягає у підтриманні постійних контактів з іншими учасниками виконання покарання у виді виправних робіт, зокрема, із власниками підприємств і трудовими колективами з метою своєчасного отримання інформації про застосування до засуджених осіб таких заходів, як заохочення, стягнення, звільнення з роботи, а також із кримінальною міліцією у справах неповнолітніх та службою у справах неповнолітніх при органах місцевого самоврядування.

Повноваження *розшукового характеру* полягають в організації початкових розшукових заходів щодо засуджених осіб, місцезнаходження яких невідоме, та надсиланні матеріалів до органів внутрішніх справ для оголошення їх розшуку.

Контролюючі повноваження кримінально-виконавчої інспекції представлені здійсненням контролю за поведінкою засуджених до виправних робіт, який полягає, зокрема: а) у надсиланні (один раз на три місяці) до органів внутрішніх справ запитів про те, чи притягувалися ці особи до адміністративної відповідальності; б) у запиті (один раз на

шість місяців) до підрозділів інформаційних технологій головних управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, місті Києві й Київській області, управлінь МВС України в областях, місті Севастополі та на транспорті з метою з'ясування випадків учинення засудженими нових злочинів; в) у перевірці обґрунтованості заяв засудженої особи про звільнення з роботи за власним бажанням і наданні дозволу або відмови в цьому; г) у здійсненні контролю за правильністю і своєчасністю відрахувань із заробітку засуджених і перерахувань відрахованих сум у дохід держави; д) у проведенні в разі потреби контрольних перевірок за місцем роботи осіб не менше двох разів протягом строку відбування покарання; е) у наданні дозволу засудженому в разі потреби на виїзд за межі України; є) у здійсненні в цілому контролю за додержанням порядку та умов відбування покарання засудженими особами і власником підприємства за місцем їх роботи.

До *виховних повноважень*, як впливає з норм законодавства, належать прийняття інспекцією участі у виховній роботі із засудженими особами: а) у проведенні з ними індивідуальних бесід; б) вжитті заходів щодо організації індивідуального шефства над неповнолітніми за наявності рішення суду з даного питання; в) проведенні роз'яснювальної роботи з батьками засуджених неповнолітніх; г) застосуванні до засуджених осіб установлених законодавством заходів заохочення і стягнення. Так, згідно з ч. 2 ст. 46 КВК України кримінально-виконавча інспекція за зразкову поведінку й сумлінне ставлення до праці щодо засуджених може застосовувати такі заходи заохочення: подання до суду матеріалів на засудженого щодо умовно-дострокового звільнення або зміни невідбутої частини покарання штрафом; зарахування часу щорічної відпустки у строк відбування покарання. За порушення порядку та умов відбування покарання у виді виправних робіт до засудженого може застосовуватися застереження у виді письмового попередження про притягнення до кримінальної відповідальності. Тут проведена класифікація лише тих повноважень кримінально-виконавчої інспекції, які викладаються у відповідних підрозділах розділів II та III Інструкції. Однак, на наш погляд, про повноваження йдеться й в інших підрозділах цих розділів, присвячених тим чи іншим аспектам роботи інспекції, які внаслідок особливого призначення певної ділянки роботи у процесі виконання покарання виділені в окремі підрозділи.

Крім того, усі повноваження кримінально-виконавчої інспекції можна поділити, виходячи з того, на якому етапі процесу виконання

покарання вони здійснюються, принаймні, найчастіше. Отже, якщо процес виконання-відбування покарання структурувати на певні стадії, то виходячи з цієї підстави, можна виокремити повноваження, що реалізуються інспекцією: а) на початковому етапі виконання покарання; б) власне у процесі їх виконання й в) на етапі зняття з обліку осіб, засуджених до покарання. Так, на початковому етапі на кримінально-виконавчу інспекцію покладаються обов'язки з документального оформлення взяття на облік осіб, повідомлення суду у визначений строк про прийняття вироку до виконання та органу внутрішніх справ за місцем проживання засудженого про взяття його на облік та ін. На етапі зняття з обліку особи працівник інспекції в день закінчення строку покарання у виді виправних робіт (тобто в день отримання останніх розрахункових відомостей з підприємства), а при звільненні за іншими підставами — не пізніше наступного робочого дня після одержання відповідних документів направляє повідомлення власникові підприємства про припинення відрахувань із заробітної плати засудженого і знімає його з обліку. Зняття засудженої особи з обліку за іншими підставами провадиться в день надходження відповідних документів до інспекції. У той же час на цьому етапі працівниками кримінально-виконавчої інспекції здійснюється низка інших повноважень, про які йдеться в Інструкції. Проте основний обсяг повноважень приходить саме на етап відбування засудженим покарання, який триває значний час і дорівнює за терміном призначеному покаранню.

Поділ повноважень кримінально-виконавчої інспекції на певні групи із застосуванням тих чи інших класифікаційних критеріїв вважаємо доцільним: 1) для надання більшої чіткості нормативних положень, які є підставою діяльності кримінально-виконавчої інспекції; 2) для уникнення дублювання деяких приписів, як це має місце у деяких пунктах Інструкції; 3) для доступності сприйняття працівниками кримінально-виконавчих інспекцій своїх безпосередніх функцій.

Наслідком реалізації повноважень кримінально-виконавчою інспекцією є встановлення, зміна або припинення правових відносин у сфері виконання певних видів покарань, учасниками яких є сама інспекція, засуджені, підприємства, установи, організації, інші юридичні особи та громадяни, пов'язані з процесом відбування покарання.

Підбиваючи підсумок викладеному, ми погоджуємо з позицією, висловленою Л. Кашеєвою, що розвиток кримінальної політики в напрямі розширення застосування альтернатив позбавленню волі передбачає зміцнення системи виконання покарань без ізоляції від суспіль-

ства¹. Вирішення цього завдання потребує підвищення ефективності діяльності кримінально-виконавчих інспекцій у справі досягнення цілей покарання, у тому числі шляхом більш чіткого окреслення й нормативного закріплення їх повноважень. Вважаємо, що підвищена увага повинна приділятися повноваженням кримінально-виконавчої інспекції, під якими слід розуміти *закріплені нормативно-правовими актами права й обов'язки зазначеної інспекції, що визначають межі самостійного вирішення питань, що постають під час виконання певних видів покарань, зокрема, виправних і громадських робіт*. Ці повноваження залежно від характеру напрямів роботи, що здійснюються інспекцією, поділяються на: 1) організаційні; 2) інформаційно-аналітичні та «представницькі»; 3) розшукові; 4) контролюючі; 5) виховні; 6) інші повноваження.

¹ Кащеева Л. Исправление осужденных без изоляции от общества / Л. Кащеева // Рос. юстиция. – 2001. – № 10. – С. 69.