

УДК 351.743

Т.В. МАКАРЕНКО, Харківський національний університет внутрішніх справ

СУБ'ЄКТИ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ УСТАНОВ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

Ключові слова: державний контроль, установи виконання покарань

Центральним елементом системи державного контролю за діяльністю установ виконання покарань є суб'єкти, які його здійснюють. Варто наголосити на тому, що від особливостей правового статусу суб'єктів, які здійснюють державний контроль за діяльністю установ виконання покарань, насамперед, їх компетенції, залежить специфіка та особливості інших складових системи державного контролю: його об'єкт, предмет, форми та методи, адміністративні процедури його здійснення.

Проблемні питання діяльності установ виконання покарань були предметом наукових досліджень Є.Ю. Бараша, А.О. Галай, С.К. Гречанюка, О.М. Джузи, В.А. Львовичкіна, В.П. Петкова, О.Б. Пташинського, Г.О. Радова, О.В. Романенко, А.Х. Степанюка, В.М. Трубникова, С.Я. Фаренюка та інших науковців. Проте, у вітчизняній юридичній науці правовий статус суб'єктів, які здійснюють державний контроль за діяльністю установ виконання покарань висвітлені недостатньо, в існуючих наукових працях вони досліджувались фрагментарно або в рамках ширшої правової проблематики, без комплексного підходу, а низка правових та організаційних проблем, які сьогодні мають місце в діяльності установ виконання покарань, лише підсилюють актуальність наукового пошуку з досліджуваних питань.

Метою цієї статті є уточнення системи суб'єктів, які здійснюють державний конт-

роль за діяльністю установ виконання покарань. Для досягнення поставленої мети необхідно було вирішити такі основні завдання: розмежувати поняття «суб'єкти державного управління» та «суб'єкти державного контролю»; охарактеризувати вузьке та широке значення (розуміння) суб'єктів державного контролю; запропонувати класифікацію суб'єктів державного контролю за діяльністю установ виконання покарань; виробити конкретні пропозиції та рекомендації з досліджуваних питань.

У тлумачних словниках української мови, суб'єкт визначається, як: 1) істота, здатна до пізнання навколишнього світу, об'єктивної дійсності й до цілеспрямованої діяльності; 2) особа, група осіб, організація, яким належить активна роль у певному процесі, акті; 3) особа або організація як носій певних прав та обов'язків [1, с.578].

Наприклад, на думку В.М. Карташова, з якою варто погодитись, «природу суб'єкта юридичної діяльності необхідно досліджувати як мінімум із трьох позицій: в організаційно-структурному плані, на рівні трудового колективу та у персонально-особистісному аспекті з врахуванням виконуваних ним професійних функцій. На думку вченого, в організаційно-структурному плані суб'єкт юридичної діяльності являє собою утворені і діючі у встановленому порядку, наділені державно-владними повноваженнями органи, установи з їхніми внутрішніми підрозділами і зв'язками, що виконують відповідні публічні завдання і функції [2, с.53].

У науковій літературі тривалий час дискутується питання про розмежування таких понять, як «суб'єкт управління» та «суб'єкт контролю». Наприклад, В.Я. Малиновський під суб'єктом управління розуміє «систему, наділену певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дозволяють їй втілювати свою волю у формі керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання» [3, с.22–23]. Головною рисою суб'єкта держа-

вного управління вчений називає «наявність у нього владних повноважень, які дають йому змогу втілювати свою волю у формі рішень, які є обов'язковими для виконання» [3, с.22].

О.Ю. Оболенський, наголошує на тому, що «контроль як тип відносин є ставленням суб'єкта до власної діяльності або до діяльності інших суб'єктів з погляду дотримання певних норм. За допомогою контролю суб'єкт управління отримує інформацію для коригування управлінської діяльності. Діяльність об'єднаних у певну структуру суб'єктів контролю, спрямована на досягнення управлінських цілей і заснована на використанні принципів, типів, методів і технологій контролю, визначається як процес контролю. Суб'єктами контролю в державному управлінні виступають органи державної влади та органи місцевого самоврядування, відомчі органи, структурні підрозділи зазначених органів, громадські організації, колективні та колегіальні органи управління тощо [4, с.138].

В.А. Львович, робить висновок, що «за допомогою контрольної функції суб'єкт управління (орган чи окремих керівник) отримує інформацію про роботу підконтрольних органів і установ, підрозділів, посадових осіб; для нього вона служить ланкою механізму зворотною зв'язку з об'єктами, що управляються. Контрольна функція в органах і установах виконання покарань служить також одним із засобів забезпечення керованості системи» [5, с.42].

На нашу думку, розмежування між термінами «суб'єкт управління» та «суб'єкт контролю» можна провести таким чином. По-перше, більш ширшим за змістом є термін «суб'єкт управління», оскільки контроль є однією із функцій управління; будь-який з суб'єктів контролю, одночасно є й суб'єктом управління (державного, муніципального, громадського, відомчого тощо). По-друге, загальною рисою суб'єкта управління та суб'єкта контролю є наявність у них владних повноважень, які дають їм змогу втілювати свою

волю у формі управлінських рішень, що є обов'язковими для виконання. По-третє, повноваження суб'єкта управління та суб'єкта контролю спрямовані на організацію та забезпечення діяльності об'єкта управління (підконтрольного об'єкта), перевірку виконання (дотримання) ним відповідних вимог. По-четверте, спільним для суб'єкта управління та суб'єкта контролю є наявність або відсутність субординаційних відносин з об'єктом управління (контролю); По-п'яте, суб'єкт управління, так само як і суб'єкт контролю, може мати значні або усічені управлінські (контрольні повноваження).

Отже, будь-який суб'єкт управління наділений контрольними повноваженнями, відповідно будь-який суб'єкт контролю є одночасно й суб'єктом управління.

Р.А. Калюжний та Г.Т. Горобець визначають суб'єктів пенітенціарної політики, відносячи до таких Верховну Раду України, Президента і Кабінет Міністрів [6, с.238–240]. Г.О. Радов визначає систему суб'єктів пенітенціарної системи, елементами якої, на його думку, є: державний пенітенціарний комітет, регіональний пенітенціарний комітет, органи місцевого самоврядування, суд, прокуратура по нагляду за дотриманням законів у діяльності пенітенціарних установ, органи внутрішніх справ (міліція), органи охорони здоров'я (медичні установи), підприємства, організації, установи, об'єднання громадян, засоби масової інформації, пенітенціарні установи [7, с.20–23].

Перед безпосередньою характеристикою системи суб'єктів державного контролю за діяльністю установ виконання покарань необхідним є уточнення й інших методологічних засад. Насамперед, сказане стосується самого поняття «суб'єкти державного контролю», яке можна подати у вузькому та широкому значення (розумінні). Зокрема, перше (вузьке) значення стосується лише суб'єктів, які: по-перше, мають статус державних органів; по-друге, такого статусу не мають, але на-

діленні державою делегованими контрольними повноваженнями. Друге (широке) розуміння суб'єктів державного контролю стосується усіх суб'єктів, що наділені контрольними повноваженнями, у зв'язку з чим мова повинна йти про міжнародних, державних, муніципальних та громадських суб'єктів контролю.

У подальшому ми будемо використовувати саме вузьке розуміння (тлумачення) державного контролю за діяльністю установ виконання покарань. Отже, будуть охарактеризовані суб'єкти, які: по-перше, мають статус державних органів; по-друге, такого статусу не мають, але наділені державою делегованими контрольними повноваженнями з питань діяльності установ виконання покарань.

Спочатку охарактеризуємо чинне законодавство з досліджуваного питання. Так, ст.6 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» визначає систему та суб'єктів цивільного контролю. Зокрема, у ній зазначено, що система цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави складається з: парламентського контролю; контролю, здійснюваного Президентом України; контролю з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; контролю з боку судових органів та нагляду з боку органів прокуратури; громадського контролю.

У цілому погоджуючись з таким визначенням системи цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави, до останніх з яких відносяться й установи виконання покарань, варто зазначити, що їй притаманні певні недоліки. Так, не можемо погодитись із законодавцем, який до системи цивільного контролю відносить нагляд з боку органів прокуратури, оскільки прокуратура здійснює нагляд а не контроль. У той же час, варто відзначити непослідовність норм чинного законодавства щодо визначення контролю та нагляду. Так, в Законі України «Про основні засади державного на-

гляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [8] терміни «контроль» та «нагляд» вживаються як синоніми. У Законі України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», всупереч його назві, законодавець визначає адміністративний нагляд як систему тимчасових заходів спостереження й контролю [9].

У Декреті Кабінету Міністрів України «Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення», мова фактично йде про контроль, а не нагляд [10]. У Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001, використовується термін «контрольно-наглядові органи» [11].

Суб'єктами цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами у ст.6 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» держави названі: Верховна Рада України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Президент України; Рада національної безпеки і оборони України; Кабінет Міністрів України; центральні та місцеві органи виконавчої влади в межах повноважень, визначених законом; органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом; прокуратура України; судові органи України; громадяни України та громадські організації, утворені відповідно до Конституції України для здійснення та захисту прав і свобод громадян та задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів; засоби масової інформації [12].

Щодо органів прокуратури, то про недоцільність їх розгляду як суб'єктів контролю ми наголошували вище. Вважаємо також недоцільним окреме виділення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, оскільки він є представником Верховної Ради та

Ради національної безпеки і оборони України, яка відповідно до ст.107 Конституції України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України.

У Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» нічого не говориться про міжнародні суб'єкти контролю, які, до речі, щодо установ виконання покарань виконують значну роль відносно забезпечення законності їх діяльності.

Відповідні норми, які би визначали міжнародні організації суб'єктами контролю, відсутні й у КВК України. Проте, такі організації є непоодинокими.

Глава 4 КВК України «Нагляд і контроль за виконанням кримінальних покарань. Участь громадськості у виправленні і ресоціалізації засуджених» визначає таких суб'єктів контролю: які здійснюють відомчий контроль (органи управління і посадові особи Державного департаменту України з питань виконання покарань); Президента України; Прем'єр-міністра України; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Голову Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голів місцевих державних адміністрацій, на території яких вони розташовані; народних депутатів України, а також депутатів, уповноважених на те Верховною Радою Автономної Республіки Крим, місцевими радами; сільських, селищних, міських голів – на території відповідних місцевих рад; представників засобів масової інформації; об'єднання громадян, релігійні і благодійні організації та окремі особи; спостережні комісії [13].

Главою 26 КВК України врегульовано здійснення контролю за поведінкою осіб, звільнених від відбування покарання, окремі статті якої присвячені регламентації: громадського контролю за особами, умовно-достроково звільненими від відбування покарання; порядку здійснення громадського контролю за особами, умовно-достроково звільненими

від відбування покарання; органів, що здійснюють контроль за поведінкою осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням; порядку здійснення контролю за поведінкою осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням [13].

Варто наголосити на тому, що на відміну від Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», у КВК України залишився неврегульованим такий вид державного контролю, як судовий.

Окремий розділ, що присвячений врегулюванню контролю за діяльністю Державної кримінально-виконавчої служби України, передбачено у Законі України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» у ст.ст.27 та 28 якого зазначено, що контроль за діяльністю Державної кримінально-виконавчої служби України здійснюється відповідно до закону. Безпосередній контроль за діяльністю органів, установ виконання покарань та слідчих ізоляторів здійснюють центральний орган виконавчої влади з питань виконання покарань, його територіальні органи управління. Контроль за фінансово-господарською діяльністю Державної кримінально-виконавчої служби України здійснюється в порядку, визначеному законами України [14].

Підзаконними нормативно-правовими актами, зокрема і відомчими – Державного департаменту України з питань виконання покарань, передбачено повноваження окремих суб'єктів контролю за діяльністю установ виконання покарань. Так, Постановою Кабінету Міністрів України від 10.06.2009 р. № 587 «Про затвердження Положення про Державний департамент України з питань виконання покарань» передбачено контрольні повноваження цього найвищого органу управління з питань виконання покарань. Наказом Державного департаменту України з питань виконання покарань від 30.03.2007 р. № 68 передбачено контрольні повноваження Управління кримінально-виконавчої інспекції Державно-

го департаменту України з питань виконання покарань.

З метою сприяння виконання Міністром юстиції України повноважень щодо формування державної політики у сфері виконання покарань, контролю за її реалізацією через спрямування і координацію Державного департаменту України з питань виконання покарань та відповідно до рішення наради представників неурядових організацій, що відбулась у Міністерстві юстиції 26.05.2006 р., наказом Міністра юстиції України від 05.06.2006 р. № 46/5 було затверджено Положення про Громадську раду з питань дотримання прав людини в установах виконання покарань.

Постановою Кабінету Міністрів України від 01.04.2004 р. № 429 визначені контрольні повноваження спостережних комісій та піклувальних рад при спеціальних виховних установах. Наказом Державного департаменту України з питань виконання покарань від 28.01.2004 р. № 20 визначені контрольні повноваження педагогічних рад виховної колонії та батьківських комітетів при виховній колонії.

Контрольні повноваження визначені також у низці нормативно-правових актів, які визначають правовий статус інших суб'єктів контролю за діяльністю установ виконання покарань (з питань дотримання установами виконання покарань пожежних, екологічних, бюджетних, земельних, податкових, будівельних та багатьох інших вимог).

Як було зазначалось, особливість суб'єктів, які здійснюють державний контроль за діяльністю установ виконання покарань, залежить від виду (типу) останніх. Наприклад, відповідно до ст.10 Закону України «Про державну виконавчу службу», контроль за діяльністю державних виконавців здійснюють Міністерство юстиції України через Департамент державної виконавчої служби Міністерства юстиції України, а Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, об-

ласні, Київське та Севастопольське міські управління юстиції – через відповідні відділи державної виконавчої служби.

Сказане стосується кримінально-виконавчих інспекцій, арештних домів, слідчих ізоляторів, лікувально-трудовах профілакторіїв, військових частин, гауптвахт і дисциплінарних батальйонів, які виконують окремі види кримінальних покарань та адміністративних стягнень. Суб'єктами контролю за їх діяльністю є вищестоящі органи управління, які їх утворюють та керують їх роботою.

Вищенаведене дає змогу виокремити три групи суб'єктів державного контролю за діяльністю установ виконання покарань: надвідомчих, внутрівідомчих та комплексних. До перших необхідно віднести: Верховну Раду України; Президента України; Кабінет Міністрів України; центральні та місцеві органи виконавчої влади; судові органи України. До другої: Державний департамент України з питань виконання покарань та його територіальні та локальні органи управління. Треті – комплексні суб'єкти державного контролю за діяльністю установ виконання покарань, які складаються як з представників державних органів, так і з представників самоврядних та громадських органів.

Таким чином, державний контроль за діяльністю установ виконання покарань здійснюється широким колом суб'єктів, система яких є складною і розгалуженою, оскільки такий контроль здійснюється державними органами, які належать до різних гілок державної влади (законодавчої, виконавчої та судової) та їх посадовими особами. На жаль у чинному законодавстві система контролю за діяльністю установ виконання покарань, зокрема й державного, не отримала чіткого законодавчого визначення. Беручи до уваги особливості правового статусу суб'єктів контролю за діяльністю установ виконання покарань, Главу 4 КВК «Нагляд і контроль за виконанням кримінальних покарань. Участь громадськості у виправленні і ресоціалізації засу-

джених» необхідно доповнити чотирма статтями з такими назвами: «Міжнародний контроль за діяльністю установ виконання покарань», «Державний контроль за діяльністю установ виконання покарань», «Самоврядний контроль за діяльністю установ виконання покарань», «Громадський контроль за діяльністю установ виконання покарань», які визначали б особливості зазначених видів контролю за діяльністю установ виконання покарань, насамперед, їх суб'єктний склад та загальні повноваження.

Крім того, беручи до уваги так званий «усічений» характер контрольних повноважень громадських суб'єктів, пропонуємо створити інститут громадських інспекторів, які мали би право перевіряти: стан забезпечення та дотримання установами виконання покарань прав засуджених; умови та порядок виконання покарань; стан (підстави, умови, порядок тощо) застосування установами виконання покарань до засуджених обмежень; забезпечення особистої безпеки засуджених; медичне обслуговування засуджених; матеріально-побутове забезпечення засуджених; соціально-виховну роботу із засудженими до обмеження волі; порядок застосування заходів заохочення і стягнення до осіб, засуджених до обмеження волі; умови праці засуджених; діяльність підприємств установ виконання покарань; застосування сили персоналом установ виконання покарань; дотримання законності при розгляді установами виконання покарань звернень засуджених.

ЛІТЕРАТУРА

1. Тлумачний словник української мови / уклад. Т. В. Ковальова, Л. П. Коврига. – Х. : Синтекс, 2005. – 672 с.

2. Карташов В. Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность / В. Н. Карташов. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1989. – 218 с.

3. Малиновський В. Я. Державне управ-

ління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.

4. Мельник А. Ф. Державне управління : навч. посіб. / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко] ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.

5. Організація управлінської діяльності в органах і установах кримінально-виконавчої системи : методичний посібник / за ред. В. А. Львовчкіна. – К. : ДДУВП, 2004. – 76 с.

6. Калюжний Р. А. Пенітенціарна доктрина як головний постулат пенітенціарної політики України / Р. А. Калюжний, Г. Т. Горобець // Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність : матеріали наук.-практ. конф. (22–23 листопада 1996 р.). – К. : Генеза, 1997. – С. 238–240.

7. Радов Г. О. Доктринальна модель закону «Про пенітенціарну систему України» / Г. О. Радов // Юридичний вісник України. – 1997. – № 18. – С. 19–32.

8. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» : від 05.04.2007 р., № 877–V // ВВР України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.

9. Закон України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» : від 01.12.1994 р., № 264/94–ВР // ВВР України. – 1994. – № 52. – Ст. 455.

10. Декрет Кабінету Міністрів України «Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення» // ВВР України. – 1993. – № 23. – Ст. 247.

11. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року / затв. Постановою Кабінету Міністрів України : від 21.07.2006 р., № 1001 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 30. – Ст. 2132.

12. Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» : від 19.06.2003 р., № 975–IV // ВВР України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.

- | | |
|---|---|
| <p>13. Кримінально-виконавчий кодекс України // ВВУ. – 2004. – № 3–4. – Ст. 21.</p> <p>14. Закон України «Про Державну кримі-</p> | <p>нально-виконавчу службу України» : від 23.06.2005 р., № 2713–IV // ВВУ. – 2005. – № 34. – Ст. 254.</p> |
|---|---|

Макаренко Т. В. Суб'єкти, які здійснюють державний контроль за діяльністю установ виконання покарань / Т. В. Макаренко // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 610–616 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11mtvuvr.pdf>

Виконане уточнення системи суб'єктів, які здійснюють державний контроль за діяльністю установ виконання покарань; розмежовані поняття «суб'єкти державного управління» та «суб'єкти державного контролю»; охарактеризоване вузьке та широке значення (розуміння) суб'єктів державного контролю; запропонована класифікація суб'єктів державного контролю за діяльністю установ виконання покарань.

Макаренко Т.В. Субъекты, осуществляющие государственный контроль за деятельностью учреждений исполнения наказаний

Выполнено уточнение системы субъектов, которые осуществляют государственный контроль за деятельностью учреждений исполнения наказаний; разграничены понятия «субъекты государственного управления» и «субъекты государственного контроля»; охарактеризовано узкое и широкое значения (понимания) субъектов государственного контроля; предложена классификация субъектов государственного контроля за деятельностью учреждений исполнения наказаний.

Makarenko T.V. Subjects Who are Carrying out the State Control over Activity of Establishments of Execution of Punishments

Specification of system of subjects which carry out the state control over activity of establishments of execution of punishments is executed; concepts «subjects of the government» and «subjects of the state control» are differentiated; it is characterized narrow and wide values (understanding) of subjects of the state control; classification of subjects of the state control over activity of establishments of execution of punishments is offered.