

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.3.54>**Н. І. Білак**кандидат юридичних наук,
керівник АО «Світло»

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДКВС УКРАЇНИ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ

Стаття присвячена дослідженню нормативно-правового регулювання Державної кримінально-виконавчої служби України та виокремленню перспектив його удосконалення. Акцентовано увагу на тому, що правові засади є своєрідною правовою основою для регулювання будь-якої діяльності, які знаходять своє безпосереднє втілення у прийнятих нормативно-правових актах. За основу взято широкий підхід до визначення правового регулювання функціонування пенітенціарної служби в Україні, котрий охоплює усі положення, що є обов'язковими для врахування під час функціонування системи органів ДКВС України. Встановлено, що правове регулювання функціонування пенітенціарної служби в Україні являє собою сукупність правових норм, які визначають правові основи діяльності пенітенціарної системи, її завдання, повноваження, структуру, права та обов'язки її персоналу, взаємодію з іншими державними органами, установами та організаціями різних форм власності.

Встановлено, що профільне законодавство відіграє важливу роль у забезпеченні законності та правопорядку в місцях позбавлення волі, а також у реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань. Незважаючи на досягнуті результати, існують ще багато проблем, які потребують вирішення. Подальший розвиток пенітенціарної системи має бути спрямований на гуманізацію умов утримання засуджених, їх ресоціалізацію та підвищення ефективності роботи системи в цілому.

Правове регулювання функціонування пенітенціарної служби в Україні класифіковано наступним чином: 1) залежно від рівня правового закріплення шляхом виокремлення національних та міжнародних; 2) залежно від виду джерела права, у якому вони містяться шляхом виокремлення формалізованих джерел; 3) залежно від предмету правового регулювання шляхом виокремлення: а) тих, що регламентують діяльність митних органів; б) тих, що регламентують діяльність установ виконання покарань та слідчих ізоляторів; в) тих, що регламентують процедурні аспекти безоплатної передачі установам виконання покарань та слідчим ізоляторам майна, яким митні органи набули права розпорядження.

Ключові слова нормативно-правове регулювання, ДКВС України, пенітенціарна система, місця позбавлення волі, засуджені, особи, узяті під варту, права людини, нагляд, контроль.

Станом на теперішній час, система органів, діяльність яких спрямована на виконання кримінальних покарань та попереднє ув'язнення не в повній мірі відповідає принципам гуманізму і поваги до прав і свобод людини. Це має прояв у таких детермінантах: неузгодженість у підпорядкуванні органів виконання покарання загальноприйнятому підходові функціонування центральних органів виконавчої влади, невідповідність умов тримання засуджених та осіб, узятих під варту до

європейських стандартів, низька мотивація персоналу установ виконання покарань. Актуальність вирішення означених проблем пов'язана й з обранням Україною курсу на вступ до Європейського Союзу.

Дослідженням проблематики функціонування органів державної влади в цілому займалися такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як: В. Б. Авер'янов, І. Г. Богатирьов, А. В. Кирилюк, В. В. Коваленко, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Р. С. Мельник, Г. О. Радов, О. П. Хамходера,

С. Я. Фаренюк, Д. В. Ягунов та інші. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, яких присвячено питанням функціонування органів виконання покарань, тематика нормативно-правового регулювання Державної кримінально-виконавчої служби України та виокремлення перспективи його удосконалення є малодослідженими у науці, що обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Виклад основного матеріалу. Будь-які суспільні відносини перетворюються у правовідносини, коли їх врегульовано правом. Для нормативного урегулювання суспільних відносин окрім терміну «правове регулювання» використовуються такі правові категорії як «законодавство», «правові засади» та ін. Законодавство являє собою систему законів України, що формується Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади.

У наукових колах правову категорію «законодавство» прийнято розглядати у двох вимірах – вузькому та широкому. У вузькому вимірі під терміном «законодавство» розуміють систему законів України, що формується Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади. До цієї категорії також належать міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України шляхом прийняття закону про ратифікацію відповідного договору (ст. 9 Основного Закону). В свою чергу, у широкому вимірі під терміном «законодавство» розуміють систему законів та інших нормативних актів, що приймаються Верховною Радою України та вищими органами виконавчої влади, – постанови Верховної Ради, укази Президента України, постанови і декрети Кабінету Міністрів України. Ці акти розвивають, конкретизують відповідні закони і не мають їм суперечити. Юридична сила таких нормативних актів визначається компетенцією державного органу, який приймає відповідні акти. У цьому контексті, важливо акцентувати увагу на правовій позиції Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення ч. 3 ст. 21 КЗпП України від 9 липня 1998 р. № 12-рп/98). У зазначеному висновку надано тлумачення терміну

«законодавство», який вживається в ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору. Відповідно, це термін потрібно розуміти як такий, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України [1].

В свою чергу, правові засади є своєрідною правовою основою для регулювання будь-якої діяльності, які знаходять своє безпосереднє втілення у прийнятих нормативно-правових актах. Слушною видається думка Д. Кошикова, який визначає правові засади як керівні начала (принципи) відповідної діяльності окремих органів, що закріплені нормами відповідних законодавчих та підзаконних актів [2]. Відповідно, дослідження правових засад функціонування пенітенціарної служби в Україні має базуватися на таких тезисах: 1) етимологічний зміст поняття «основа» полягає в наступному: а) те, на чому що-небудь ґрунтується; б) головна складова частина чого-небудь; в) найважливіша частина змісту чого-небудь [3]; 2) правові засади (основи) є сукупністю правових норм та заходів, що регулюють відповідні суспільні відносини [4; 5]; 3) правові засади (основи) є відправною точкою і механізмом забезпечення відповідних суспільних відносин [6].

У цьому дослідженні за основу взято широкий підхід до визначення правового регулювання функціонування пенітенціарної служби в Україні, котрий охоплює усі положення, що є обов'язковими для врахування під час функціонування системи органів ДКВС України.

Правове регулювання функціонування пенітенціарної служби в Україні, можна класифікувати таким чином:

1) залежно від рівня правового закріплення шляхом виокремлення національних та міжнародних;

2) залежно від виду джерела права, у якому вони містяться, шляхом виокрем-

лення формалізованих джерел (Конституція України, міжнародні договори, закони України та підзаконні нормативно-правові акти), неформалізованих джерел (акти органів міжнародних організацій, м'яке право), судових рішень (рішення Конституційного суду України, Верховного Суду, Європейського Суду з прав людини) [7];

3) залежно від предмету правового регулювання шляхом виокремлення:

а) тих, що регламентують діяльність Мінюсту, Департаменту, територіальних управлінь, установ виконання покарань та слідчих ізоляторів;

б) тих, що регламентують діяльність інших державних органів з якими відбувається взаємодія (зокрема, митних органів, органів місцевого самоврядування, соціальних служб, правоохоронних органів);

в) тих, що регламентують процедурні аспекти (зокрема, щодо безоплатної передачі установам виконання покарань та слідчим ізоляторам майна, яким митні органи набули права розпорядження).

Підсумовуючи викладене, вбачається можливим сформулювати авторське визначення поняття правового регулювання функціонування пенітенціарної служби в Україні як сукупності правових норм, які визначають правові основи діяльності пенітенціарної системи, її завдання, повноваження, структуру, права та обов'язки її персоналу, взаємодію з іншими державними органами, установами та організаціями різних форм власності.

Перш за все, звернемо увагу на положення Конституції України, що закріплюють фундаментальні засади функціонування органів державної виконавчої влади (включаючи органи ДКВС України та ті, якими здійснюється вплив на формування державної політики в сфері ДКВС України або ж взаємодія), а саме:

1) органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених законом межах і відповідно до законів України (ст. 6);

2) органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19);

3) Кабінет Міністрів України є вищим органом в системі органів виконавчої влади (ст. 113), який наділено повноваженнями щодо утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інші центральних органів виконавчої влади (ст. 116);

4) місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі (ст. 118) [8] тощо.

Одним із пріоритетних напрямів роботи органів ДКВС України є забезпечення дотримання прав людини і громадянина, вимог законодавства щодо виконання та відбування покарань, реалізації законних інтересів засуджених та осіб, узятих під варту. Конституція України декларує право кожного на повагу до його гідності: «Ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню» (ст. 28) [8].

Деталізація конституційних положень та міжнародних стандартів міститься у законах України, спрямованих на регулювання діяльності пенітенціарної служби в Україні. Оскільки їх значна кількість то можливим є систематизувати в групи залежності від спеціалізації відносин, які вони регулюють.

До першої групи віднесемо акти законодавства, положення яких регламентують діяльність суб'єктів загальної компетенції, які забезпечуються формування та реалізацію державної політики в кримінально-виконавчій сфері. До таких актів слід віднести: Закони України: «Про Кабінет Міністрів України» [9], «Про центральні органи виконавчої влади» [10], «Про Регламент Верховної Ради України» [11]; постанови Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» [12], «Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України» [13].

До другої групи віднесемо акти законодавства, положення яких безпосередньо регламентують діяльність органів ДКВС, зокрема це: Кримінально-виконавчий кодекс України [14], Закони України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» [15], «Про попереднє ув'язнення» [16].

До третьої групи слід віднести ті нормативно-правові акти, які регулюють безпосередньо кадрову політику в органах ДКВС. У цю групу входять: Закони України «Про державну службу» [17], «Про дисциплінарний статут органів внутрішніх справ» [18], «Про запобігання корупції» [19], накази Міністерства юстиції України «Про затвердження Порядку виплати грошового забезпечення та компенсаційних виплат особам рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України» (у редакції станом на 31.05.2019 р.) [20], «Про затвердження переліків посад осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України, які скорочені та прирівнюються до існуючих посад та переліку посад осіб рядового і начальницького складу органів, підрозділів, закладів та установ виконання покарань МВС, які прирівнюються до існуючих посад Державної кримінально-виконавчої служби України» (із змінами) [21], «Про впорядкування умов оплати праці працівників Державної кримінально-виконавчої служби України, які не мають спеціальних звань» [22], тощо.

Зупинимось більш детально на характеристиці кодексу та законів, які мають статус спеціальних у регулюванні функціонування пенітенціарної служби.

Так, відповідно до ст. 7 Кримінально-виконавчого кодексу України, держава поважає і охороняє права, свободи і законні інтереси засуджених, забезпечує необхідні умови для їх виправлення і ресоціалізації, соціальну і правову захищеність та їх особисту безпеку [14]. Зазначеним нормативно-правовим актом встановлюються видовий поділ органів і установ виконання покарань, та визначено, що органами виконання покарань є: центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, його територіальні органи, уповноважені органи з питань пробації. В свою чергу, установами виконання покарань є: кримінально-виконавчі установи, спеціальні виховні установи, слідчі ізолятори у випадках, передбачених зазначеним актом. Здійснено й розподіл кримінально-виконавчих установ на

такі як кримінально-виконавчі установи відкритого типу і кримінально-виконавчі установи закритого типу. Передбачено, що територіальні органи, уповноважені органи з питань пробації, виправні центри, виправні та виховні колонії, слідчі ізолятори організовуються і ліквідуються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, а військові частини, гауптвахти і дисциплінарний батальйон – Міністерством оборони України.

В свою чергу, Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» [15], має статус спеціального у регулюванні функціонування пенітенціарної служби. Його було прийнято 23 червня 2005 року (№ 2713-IV). Цей документ замінив собою радянське законодавство і став новим етапом у розвитку української пенітенціарної системи. З моменту прийняття Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» неодноразово зазнавав змін та доповнень. Ці зміни були пов'язані з необхідністю адаптації законодавства до нових викликів та реалій, а також з метою вдосконалення механізмів виконання кримінальних покарань. До основних причин змін та доповнень слід віднести євроінтеграційний курс України, що передбачало приведення національного законодавства у відповідність до європейських стандартів у сфері прав людини та виконання покарань, а також зміни у суспільстві та посилення демократичних процесів вимагали відповідних змін у пенітенціарній системі. Вбачається можливим виокремити і основні напрями змін та доповнень, а саме такі як: гуманізація умов утримання, ресоціалізація засуджених, прозорість діяльності, співробітництво з міжнародними організаціями у сфері виконання кримінальних покарань. Аналізований нормативно-правовий акт відіграє важливу роль у забезпеченні законності та правопорядку в місцях позбавлення волі, а також у реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань. Незважаючи на досягнуті результати, існують ще багато проблем, які потребують вирішення. Подальший розвиток пенітенціарної системи має бути спрямований на

гуманізацію умов утримання засуджених, їх ресоціалізацію та підвищення ефективності роботи системи в цілому.

Статтею 1 Закону України «Про попереднє ув'язнення» передбачено, що тримання осіб, взятих під варту, відповідно до завдань кримінального судочинства, здійснюється на принципах неухильного додержання Конституції України, вимог Загальної декларації прав людини, інших міжнародних правових норм і стандартів поведінки з ув'язненими і не може поєднуватися з навмисними діями, що завдають фізичних чи моральних страждань або принижують людську гідність [16].

До четвертої групи віднесемо акти законодавства, положення яких регламентують питання забезпечення захисту прав засуджених та осіб узятих під варту та пов'язані із цим організаційні аспекти. Тут слід звернути увагу на Правила внутрішнього розпорядку слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України [23], які регулюють порядок й умови перебування у слідчих ізоляторах осіб, які тримаються під вартою, та окремих категорій засуджених.

До п'ятої групи віднесемо акти законодавства, положення яких регламентують взаємодію ДКВС з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, правоохоронними органами, комісіями, громадськістю. Це Закони України «Про пробацію» [24], «Про місцеве самоврядування» [25], «Про місцеві державні адміністрації» [26], «Про прокуратуру» [27] наказ Міністерства юстиції України «Про Громадську раду з питань дотримання прав людини в установах виконання покарань» [28], тощо.

Висновки. Визначено, що правове регулювання функціонування пенітенціарної служби в Україні являє собою сукупність правових норм, які визначають правові основи діяльності пенітенціарної системи, її завдання, повноваження, структуру, права та обов'язки її персоналу, взаємодію з іншими державними органами, установами та організаціями різних форм власності.

Класифіковано правове регулювання функціонування пенітенціарної служби в Україні наступним чином: 1) залежно

від рівня правового закріплення шляхом виокремлення національних та міжнародних; 2) залежно від виду джерела права, у якому вони містяться шляхом виокремлення формалізованих джерел; 3) залежно від предмету правового регулювання шляхом виокремлення: а) тих, що регламентують діяльність митних органів; б) тих, що регламентують діяльність установ виконання покарань та слідчих ізоляторів; в) тих, що регламентують процедурні аспекти безоплатної передачі установам виконання покарань та слідчим ізоляторам майна, яким митні органи набули права розпорядження.

Список використаної літератури:

1. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство»). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98#Text>.
2. Кошиков Д.О. Сутність правових засад реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави. *Вісник пенітенціарної асоціації України*. 2020. № 11. С.164-175.
3. Сучасний тлумачний словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/s/osnova>
4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Київ: НАДУ, 2011. 524 с.
5. Історія та практика державного управління і місцевого самоврядування в Україні : у 2-х т. : навч. посіб. Миколаїв, 2012. 143 с.
6. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>
7. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
8. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
9. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>

10. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>
11. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>.
12. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#Text>.
13. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF#Text>.
14. Кримінально-виконавчий кодекс України: Закон України від 11.07.2003 р. № 1129-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15#Text>
15. Про Державну кримінально-виконавчу службу України: Закон України від 23.06.2005 р. № 2713. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2713-15#Text>
16. Про попереднє ув'язнення: Закон України від 30.06.1993 р. № 3352-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3352-12#Text>.
17. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
18. Про дисциплінарний статут органів внутрішніх справ: Закон України від 22.02.2006 р. № 3460-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-15#Text>.
19. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0377-18#Text>
20. Про затвердження Порядку виплати грошового забезпечення та компенсаційних виплат особам рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України» (у редакції станом на 31.05.2019 р.): наказ Міністерства юстиції України від 28.03.2018 р. № 925/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0377-18#Text>.
21. Про затвердження переліків посад осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України, які скорочені та прирівнюються до існуючих посад та переліку посад осіб рядового і начальницького складу органів, підрозділів, закладів та установ виконання покарань МВС, які прирівнюються до існуючих посад Державної кримінально-виконавчої служби України» (із змінами): наказ Міністерства юстиції України від 13.03.2018 р. № 686/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0388-18#Text>.
22. Про впорядкування умов оплати праці працівників Державної кримінально-виконавчої служби України, які не мають спеціальних звань: наказ Міністерства юстиції України від 17.06.2014 р. № 957/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0660-14>.
23. Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України: наказ Міністерства юстиції України від 14.06.2019 р. № 1769/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0633-19#Text>.
24. Про пробацію: Закон України від 05.02.2015 р. № 160-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160-19>.
25. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
26. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.
27. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.
28. Про Громадську раду з питань дотримання прав людини в установах виконання покарань: наказ Міністерства юстиції України від 05.06.2006 р. № 46/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0046323-06#Text>.

Bilak N. Regulatory and legal regulation of the activities of the SPS of Ukraine: status and prospects for improvement

The article is devoted to the study of the regulatory and legal regulation of the State Penitentiary Service of Ukraine and the identification of the prospects for its improvement. The emphasis is on the fact that legal principles are a kind of legal basis for regulating any activity, which find their direct embodiment in the adopted regulatory and legal acts. The basis is taken

as a broad approach to determining the legal regulation of the functioning of the penitentiary service in Ukraine, which covers all provisions that are mandatory for consideration during the functioning of the system of bodies of the State Penitentiary Service of Ukraine. It is established that the legal regulation of the functioning of the penitentiary service in Ukraine is a set of legal norms that determine the legal basis for the activities of the penitentiary system, its tasks, powers, structure, rights and obligations of its personnel, interaction with other state bodies, institutions and organizations of various forms of ownership.

It has been established that specialized legislation plays an important role in ensuring law and order in places of deprivation of liberty, as well as in the implementation of state policy in the field of execution of criminal sentences. Despite the achieved results, there are still many problems that need to be resolved. Further development of the penitentiary system should be aimed at humanizing the conditions of detention of convicts, their resocialization and increasing the efficiency of the system as a whole.

Legal regulation of the functioning of the penitentiary service in Ukraine is classified as follows:

1) depending on the level of legal consolidation by distinguishing national and international;
2) depending on the type of source of law in which they are contained by distinguishing formalized sources;
3) depending on the subject of legal regulation by distinguishing: a) those that regulate the activities of customs authorities; b) those that regulate the activities of institutions for the execution of sentences and pre-trial detention centers; c) those that regulate the procedural aspects of the free transfer to penal institutions and remand prisons of property over which customs authorities have acquired the right to dispose.

Key words: regulatory and legal regulation, State Committee for the State Inspection of the Interior of Ukraine, penitentiary system, places of deprivation of liberty, convicts, persons taken into custody, human rights, supervision, control.