

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ, КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВІ ТА КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧІ АСПЕКТИ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ ПРАВОПОРУШЕННЯМ

УДК 343.81

DOI <https://doi.org/10.32782/2078-3566-2024-3-14>



Іван БОГАТИРЬОВ®

доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України
(Державний університет «Житомирська політехніка»,
м. Житомир, Україна)

ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД РЕФОРМУВАННЯ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

У статті розкрито деякі проблеми адміністративно-правових засад реформування (розвитку) кримінально-виконавчої системи України в умовах правового режиму воєнного стану й запропоновано науково обґрунтовані шляхи їх подолання в діяльності органів та установ Державної кримінально-виконавчої служби України. Виокремлено такі проблеми: ліквідацію Державної пенітенціарної служби, а її завдання й функції покладено на Міністерство юстиції України; здійснення ДКВС України та державною установою «Центр пробації» правозастосовної та правоохоронної функції; підбір і розстановка персоналу ДКВС України; спрямування й координація діяльності уповноважених органів з питань пробації тощо. Доведено, що Міністерство юстиції України є одним із найбільших та авторитетніших міністерств, без якого не є можливою будь-яка діяльність держави в правовій сфері, забезпечення верховенства права й законності, дотримання особами рядового й начальницького складу службової дисципліни. Зазначено, що, маючи адміністративно-правовий статус, функції та завдання, Міністерство юстиції здатне реформувати кримінально-виконавчу систему України в умовах правового режиму воєнного стану в пенітенціарну систему нового зразка.

Ключові слова: Міністерство юстиції України, Державна кримінально-виконавча служба, слідчий ізолятор, пробація, адміністративно-правові засади, персонал, особи рядового й начальницького складу, дисциплінарна відповідальність, службова дисципліна, законність, реформування.

Постановка проблеми та її актуальність. Для України, де триває війна, докорінне реформування (розвиток) кримінально-виконавчої системи України та її трансформація в пенітенціарну систему є невід'ємною частиною дотримання в місцях несвободи Державною кримінально-виконавчою службою України (далі – ДКВС України) верховенства права, міжнародних стандартів поводження із засудженими й ув'язненими, законності, індивідуалізації та диференціації покарання, дотримання особами рядового й начальницького складу службової дисципліни тощо.

Звичайно, необхідною умовою для такого реформування (розвитку) кримінально-виконавчої системи України слугують попередні реформи, а тому їх аналіз, безперечно, збагатить пенітенціарну науку у сфері виконання покарань і пробації. Оскільки українські

вчені вже достатньо дослідили попередні реформи у сфері виконання покарань України, які здійснювалися безперервно з 1991 року, ми спрямували наше дослідження на вивчення актуальних проблем адміністративно-правових засад реформування (розвитку) кримінально-виконавчої системи України в умовах правового режиму воєнного стану.

Загалом проблеми адміністративно-правових засад реформування (розвитку) кримінально-виконавчої системи України в умовах правового режиму воєнного стану поки що не були предметом окремого дослідження, зокрема, і на доктринальному адміністративно-правовому рівні. Указане зумовлює вагомість та актуальність вивчення проблем реформування кримінально-виконавчої системи України та її намагання трансформуватися в сучасну пенітенціарну систему нового зразка.

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції» від 18.05.2016 № 343, ліквідовано Державну пенітенціарну службу, її завдання й функції з реалізації державної політики у сфері виконання покарань і пробації покладено на Міністерство юстиції України. Це, по суті, орган виконавчої влади, який має велике розмаїття покладених на нього функцій і завдань, серед яких – підпорядкування Департаменту з питань виконання покарань і Державної установи «Центр пробації».

Кожен із цих державних інституцій забезпечує порядок та умови виконання й відбування засудженими покарання. У підпорядкуванні Департаменту з питань виконання покарань є міжрегіональні управління, органи й установи виконання покарань. У структурі державної установи «Центр пробації» перебувають уповноважені органи з питань пробації.

Мета статті з урахуванням правового режиму воєнного стану в Україні, реформування (розвиток) кримінально-виконавчої системи і її трансформації в пенітенціарну систему є актуальною й такою, що має адміністративно-правове значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчення наукової літератури показало, що досить активно питання адміністративно-правових засад реформування (розвитку) кримінально-виконавчої системи України відображено в працях В. Авер'янова, К. Автухова, О. Бандурки, А. Богатирьова, І. Богатирьова, А. Галая, А. Градецького, С. Греченюка, О. Джужі, С. Зливка, В. Коваленко, М. Пузирьова, О. Предместнікова, В. Трубникова, С. Царюка, О. Шкути й ін.

Виклад основного матеріалу. Розкриваючи зміст адміністративно-правових засад реформування (розвитку) кримінально-виконавчої системи України, варто зазначити, що ця реформа передбачає створення гуманістичної системи виконання кримінальних покарань, що гарантуватиме безпеку суспільства й забезпечуватиме повернення засудженого в суспільство законослухняним громадянином. Крім того, реформа передбачає таке:

– зменшення кількості засуджених до позбавлення волі, що сприятиме забезпеченню економії бюджетних коштів на утримання їх у місцях несвободи завдяки застосуванню альтернативних видів покарань;

– зниження рівня повторної злочинності завдяки впровадженню оцінювання ризиків, ефективних корекційно-реабілітаційних програм серед засуджених у місцях несвободи й в уповноважених органах з питань пробації;

– протидію та запобігання у місцях несвободи випадкам катувань, неналежного поведіння із засудженими, пронесення заборонених предметів. Для цього варто вдосконалити систему внутрішнього контролю, службової дисципліни, дотримання законності серед осіб рядового начальницького складу ДКВС України, укомплектувати персонал органів та установ виконання покарань засобами захисту, зокрема трекерами й нагрудними відеореєстраторами, що дасть змогу виконати статтю 10 Кримінально-виконавчого кодексу (далі – КВК) України [1];

– створення єдиної бази даних інформації про засуджених та ув'язнених, а також збільшення кількості суб'єктів пробації, до яких застосовано електронний моніторинг, забезпечення ефективного контролю за правопорушниками без ізоляції від суспільства;

– запровадження в органах та установах виконання покарань системи відкритості, прозорості й незалежності в разі застосування дисциплінарних стягнень до засуджених, умовно-дострокового звільнення від відбування покарання, притягнення персоналу ДКВС України до дисциплінарної або кримінальної відповідальності за порушення службової дисципліни;

– забезпечення належного матеріально-побутового й медичного обслуговування засуджених в органах та установах виконання покарань відповідно до національних і міжнародних стандартів, що сприятиме дотриманню умов відбування покарань і зниженню рівня захворюваності на соціально небезпечні інфекційні хвороби серед осіб, що відбувають покарання в місцях несвободи.

Варто також зазначити, що саме війна росії проти України поставила перед кримінально-виконавчою системою України нові виклики, а саме:

– реформування (розвиток) кримінально-виконавчої системи та її трансформація в пенітенціарну;

– розробку й затвердження плану евакуації засуджених і персоналу з місць несвободи;

– надання динамічної безпеки в умовах правового режиму воєнного стану;

– дотримання законності й службової дисципліни особами рядового й начальницького складу ДКВС України в роботі із засудженими та військовополоненими, котрі перебувають у тимчасових таборах;

– перегляд умов забезпечення прав і свобод як засуджених, так й ув'язнених у місцях несвободи ДКВС України тощо.

Вищевикладене створило підґрунтя для розгляду на адміністративно-правовому рівні проблем, котрі покладені в систему реформування (розвитку) кримінально-виконавчої системи України. Серед них такі:

1. Ліквідація Державної пенітенціарної служби, а її завдання й функції покладено на Міністерство юстиції України.

Порушена нами проблема є неоднозначною, оскільки серед українських учених і досі точиться дискусія, наскільки виправданою є підтримка серед українських дослідників Постанови Кабінету Міністрів України «Про деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції» від 18.05.2016 № 343 [1].

Зокрема, В. Човган однозначно підтримує повне включення пенітенціарної служби до складу Міністерства юстиції, посилаючись на позицію Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо вступу України до Ради Європи та європейський досвід підпорядкування в'язничної служби Міністерству юстиції [2].

Є. Бараш обґрунтовує розгортання організаційно-управлінського й адміністративно-правового забезпечення переходу Державної пенітенціарної служби до складу Міністерства юстиції шляхом реалізації зазначеної моделі у вітчизняній правовій системі та правозастосовній практиці як оптимальної системи виконання покарань [3, с. 32].

С. Сидоренко також уважає, що підпорядкування Державної пенітенціарної служби Міністерству юстиції України сприяє підвищенню ефективності й гуманізації виконання покарань, дотриманню прав і свобод засуджених, забезпеченню ефективної системи контролю та моніторингу в пенітенціарній сфері, поліпшенню міжнародного співробітництва [4, с. 138].

І. Богатирьов, навпаки, критично ставиться до ліквідації ДПтС і передачі її функцій Міністерству юстиції України, оскільки за вісім років пенітенціарна система не стала кращою, а в умовах війни набула особливої вразливості. Найгіршим є те, що засуджені в місцях несвободи продовжують учиняти нові кримінальні правопорушення, що свідчить про порушення ними режиму відбування покарань і спричиняє низку негативних наслідків не лише кримінально-правового, а й кримінально-виконавчого характеру. Ще гірше, коли під час виконання службових обов'язків персонал місць несвободи вступає в неслужбові

відносини із засудженими, тим самим вчиняє кримінальні правопорушення і своїми діями підриває авторитет усієї пенітенціарної системи в очах як засуджених, так і суспільства загалом [5, с. 15–16].

2. Здійснення ДКВС України та державною установою «Центр пробації» правозастосовної та правоохоронної функції. Ми не можемо погодитися з вітчизняним ученим О. Предместніковим, який у дослідженнях, присвячених адміністративно-правовому статусу Міністерства юстиції, зазначає, що підпорядкування Міністерству юстиції Департаменту пробації є за своєю сутністю професійною правоохоронною діяльністю, яка надає йому рис, притаманних правоохоронним органам [6, с. 160].

На тлі зазначеного наша позиція ґрунтується на тому, що, згідно із Законом України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», її особи рядового й начальницького складу можуть здійснювати правозастосовні та правоохоронні функції, а державна установа «Центр пробації», відповідно до Закону України «Про пробацію», такою функцією не наділена, а тому вважати її державною інституцією, наділеною правозастосовними та правоохоронними функціями, не доречно. Відсутні, до речі, правозастосовні та правоохоронні функції персоналу пробації й у Стратегії реформування пенітенціарної системи на період до 2026 року та затвердженому операційному плані її реалізації у 2022–2024 роках [7].

3. Підбір і розстановка персоналу ДКВС України. Варто зазначити, що після набрання чинності у 2004 році нового КВК України поняття «персонал» закріплено на законодавчому рівні [8] у 2005 році в Законі України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» [9]. Зокрема, у ст. 14 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» зазначено, що до персоналу ДКВС України належать особи рядового й начальницького складу, спеціалісти, які не мають спеціальних звань, та інші працівники, які працюють за трудовими договорами в ДКВС України.

У науковій літературі й нормативно-правових актах немає єдиного підходу в розкритті змісту підбору та розстановки персоналу ДКВС України. У процесі дослідження встановлено відмінності між поняттями «персонал ДКВС України» й «персонал органів та установ виконання покарань» і визначено, що остання дефініція має звужене розуміння. Щодо поняття «особовий склад», то він, на нашу думку, не є синонімом категорії «персонал», оскільки не охоплює всієї різноманітності персоналу ДКВС України [9].

Це дає нам змогу визначити адміністративно-правовий статус і функції ДКВС України як особливого державного інституту, що включає таке: персонал органів виконання покарань, персонал установ виконання покарань, персонал державних установ, створених для забезпечення виконання завдань Державної кримінально-виконавчої служби України, особовий склад територіальних (міжрегіональних) воєнізованих формувань ДКВС України, персонал закладів освіти, персонал закладів охорони здоров'я, персонал державних підприємств ДКВС України.

4. Спрямування й координація діяльності уповноважених органів з питань пробації. Оскільки Державна установа «Центр пробації» є неприбутковою державною установою, то її робота безпосередньо направлена на спрямування й координацію діяльності уповноважених органів з питань пробації, що належить до сфери управління Міністерства юстиції України [10].

З огляду на нормативно-правове закріплення повноважень зі спрямування й координації діяльності уповноважених органів з питань пробації у сфері виконання й відбування покарань, альтернативних позбавленню волі, ця робота потребує постійної уваги з боку керівництва Міністерства юстиції України. Для забезпечення належної підготовки, організації та реалізації спрямування й координації з боку Міністерства юстиції вагомого значення набуває правильне розуміння їх мети, завдань, принципів, форм і методів роботи з клієнтами пробації та персоналом уповноважених органів з питань пробації.

З урахуванням викладеного пропонуємо авторське визначення адміністративно-правових засад реформування (розвитку) кримінально-виконавчої системи України як регламентованої національним законодавством діяльності Міністерства юстиції України, що спрямована на забезпечення функціонування кримінально-виконавчої системи України через учинення організаційно-правових і розпорядчих дій публічного характеру з метою виконання завдань і реалізації цілей за допомогою адміністративно-правових засобів.

Отже, зміст адміністративно-правових засад реформування (розвитку) кримінально-виконавчої системи України становлять дві групи, до яких належать: 1) основні елементи: об'єкт, суб'єкт, адміністративно-правові відносини; 2) додаткові елементи: принципи, засоби, способи, форми й методи. Варто також зазначити, що в змісті адміністративно-правових засад реформування (розвитку) кримінально-виконавчої системи України ми пропонуємо виокремлювати такі елементи, як нормативний та інституційний.

Зокрема, нормативний передбачає висвітлення понять та ознак явища, змодельованих у правових актах, порівняння з правовим і соціальним буттям і формування науково-правової категорії, що адекватно відображає правову реальність у місцях несвободи або в діяльності уповноважених органів з питань пробації.

При цьому в основу їх формування необхідно покласти адміністративно-правові концепції, здобутки вітчизняного й зарубіжного адміністративного права, у тому числі й методологію. Щодо інституційного, то він передбачає форми й методи правотворчої, правозастосовної та правоохоронної діяльності суб'єктів реалізації норм адміністративного права у сфері управлінської діяльності органів та установ виконання покарань.

Висновки. З огляду на вищевикладене, видається доцільним зазначити таке:

1. Сучасна система адміністративного права здатна забезпечити належне, об'єктивне реформування (розвиток) кримінально-виконавчої системи України в умовах режиму воєнного стану, оскільки вона є одною з найбільш сталих командно-адміністративних систем управління, яка дісталася нам після 1991 року. Розглянуті проблемні питання адміністративно-правових засад реформування (розвитку) кримінально-виконавчої системи України дали змогу надати їх авторське визначення.

2. Обґрунтовується авторська позиція, згідно з якою своєчасне реформування (розвиток) кримінально-виконавчої системи України підвищить рівень дотримання персоналом у місцях несвободи законності й відповідальності адміністрації органів та установ виконання покарань ДКВС України й Державної установи «Центр пробації» щодо забезпечення належних умов відбування засудженими покарання і створить підґрунтя довіри населення країни до пенітенціарної системи.

Список використаних джерел

1. Про деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.05.2016 № 343. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/343-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.07.2024).

2. Човган В.О. Ключові напрями пенітенціарної реформи як складові національного Плану дій у сфері прав людини. *Права Людини в Україні. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи*. 22.01.2016. URL: <http://khp.org/index.php?id=1453461065> (дата звернення: 16.05.2024).

3. Бараш Є.Ю. Адміністративно-правові засади управління державною кримінально-виконавчою службою України : дис. ... докт. юрид. наук. Харків, 2012. 445 с.

4. Сидоренко С.М. Зарубіжний досвід виконання правоохоронних функцій пенітенціарними установами та можливості його використання в Україні. *Вісник ХНУВС*. 2013. № 3 (62). С. 130–138.

5. Богатирьов І.Г. Інтегративна парадигма як теоретико-методологічний орієнтир реформування (розвитку) пенітенціарної системи України. *Пенітенціарна система у глобальному вимірі* : матеріали І Міжнародного пенітенціарного форум (м. Рівне, 29–30 жовтня 2021 року) / Міжнародний економіко-гуманітарний університет імені академіка Степана Дем'янчука. Рівне : Видавничий дім «Гельветика», 2021. 140 с. С. 14–18.

6. Предместніков О.Г. Адміністративно-правове регулювання організаційної структури Міністерства юстиції України. *Форум права*. 2016. № 5. С. 157–167.

7. Про схвалення Стратегії реформування пенітенціарної системи на період до 2026 року та затвердження операційного плану її реалізації у 2022–2024 роках : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1153-2022-%D1%80#Text> (дата звернення: 05.05.2024).

8. Кримінально-виконавчий кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-IV#Text> (дата звернення: 08.08.2024).

9. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України від 23 червня 2005 року № 2713-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2713-15#Text> (дата звернення: 02.06.2024).

10. Про затвердження Порядку спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.03.2011 № 283. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/965-2000-%D0%BF#Text> (дата звернення: 02.06.2024).

Надійшла до редакції 06.09.2024

Прийнято до опублікування 11.09.2024

References

1. Resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated May 18, 2016 № 343 «On some issues of optimizing the activities of the central executive bodies of the justice system». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/343-2016-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

2. Chovgan V.O. (2016) Key areas of penitentiary reform as components of the national action plan in the field of human rights. Human Rights in Ukraine. Information portal of the Kharkiv human rights group. URL: <http://khpg.org/index.php?id=1453461065> [in Ukrainian].

3. Barash E.Yu. (2012) Administrative and legal principles of management of the State Criminal-Executive Service service of Ukraine: thesis of Dr. law of science. Kharkiv. 445 p. [in Ukrainian].

4. Sydorenko S.M. (2013) Foreign experience in the performance of law enforcement functions by penitentiary institutions and the possibility of its use in Ukraine. Bulletin of Kharkiv National University of Internal Affairs. № 3 (62). P. 130–138 [in Ukrainian].

5. Bogatyryov I.G. (2021) Integrative paradigm as a theoretical and methodological guideline for the reform (development) of the penitentiary system of Ukraine. The penitentiary system in a global dimension: Materials of the 1st International Penitentiary Forum (Rivne, October 29–30, 2021) Academician Stepan Demianchuk International University of Economics and Humanities. Rivne: Publishing House «Helvetica». 140 p. [in Ukrainian].

6. Predmestnikov O.G. (2016) Administrative and legal regulation of the organizational structure of the Ministry of Justice of Ukraine. Law forum. № 5. P. 157–167 [in Ukrainian].

7. On the approval of the Penitentiary System Reform Strategy for the period until 2026 and the approval of the operational plan for its implementation in 2022–2024: order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated December 16, 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1153-2022-%D1%80#Text> [in Ukrainian].

8. Criminal and Executive Code of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-IV#Text> [in Ukrainian].

9. On the State Criminal Enforcement Service of Ukraine: Law of Ukraine dated June 23, 2005 № 2713-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2713-15#Text> [in Ukrainian].

10. On the approval of the Procedure for directing and coordinating the activities of central executive bodies through the relevant ministers. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 21.03.2011 № 283. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/965-2000-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

ABSTRACT

Ivan Bogatyryov. Problems of the administrative and legal principles of the reform (development) of the criminal and executive system of Ukraine in the conditions of the legal regime of martial law.

The article proves that the modern system of administrative law is able to ensure the proper, objective reformation (development) of the criminal-executive system of Ukraine in the conditions of the martial law regime, as it is one of the most stable command-administrative management systems that came to us after 1991.

It has been established that for Ukraine, where there is a war, the fundamental reform (development) of the criminal-executive system of Ukraine and its transformation into a penitentiary system is an integral part of the observance of the rule of law and international standards of treatment with convicts and prisoners in places of imprisonment by the State Criminal-Executive Service of Ukraine, legality, individualization and differentiation of punishment, observance of official discipline by rank-and-file and senior staff, etc.

It is noted that the problems of the administrative-legal foundations of the reform (development) of the criminal-executive system of Ukraine in the conditions of the legal regime of martial law have not been the subject of a separate study yet, in particular at the doctrinal administrative-legal level. This determines the importance and relevance of the study of the problems of reform (the development of the criminal-executive system of Ukraine and its efforts to transform into a modern penitentiary system of a new model).

It has been proven that Russia's war against Ukraine posed new challenges to the criminal-executive system of Ukraine. Among them: reformation (development) of the criminal enforcement system and its transformation into a penitentiary; development and approval of the plan for the evacuation of convicts and personnel from places of imprisonment; provision of dynamic security in the conditions of the legal regime of martial law; observance of legality and official discipline by members of the rank and file of the State Criminal-Executive Service of Ukraine in working with convicts and prisoners of war who are in temporary camps; review of the conditions for ensuring the rights and freedoms of both convicts and prisoners in places of imprisonment of the State Criminal-Executive Service of Ukraine, etc.

The author's position is substantiated that the timely reform (development) of the criminal-executive system of Ukraine will increase the level of compliance by personnel in places of imprisonment with the legality and responsibility of the administration of bodies and institutions for the execution of punishments of the State Criminal Court of Ukraine and the State institution "Probation Center" in ensuring proper conditions for convicts to serve their sentences and will create a foundation for the country's population's trust in the penitentiary system.

The author's definition of the administrative-legal principles of the reform (development) of the criminal-executive system of Ukraine is formulated – this is the activity of the Ministry of Justice of Ukraine regulated by national legislation, which is aimed at ensuring the functioning of the criminal-executive system of Ukraine, through the execution of organizational-legal and administrative actions of a public nature with the aim of implementing tasks and implementation of goals with the help of administrative and legal means.

Keywords: *Ministry of Justice of Ukraine, State Criminal-Executive Service, probation, administrative and legal principles, personnel, members of the rank and file, disciplinary responsibility, official discipline, legality, reformation.*