

УДК 342.951

**Зливко С. В.,**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного,  
цивільного та господарського права і процесу,  
Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна

## **ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ І ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

*У статті проаналізовано основні завдання Державної кримінально-виконавчої служби Міністерства юстиції України в сучасних умовах реформування (розвитку) пенітенціарної системи України та запропоновано перспективні напрями щодо вдосконалення структури Державної кримінально-виконавчої служби та покращання її діяльності.*

*Досліджено функції Державної кримінально-виконавчої служби як такої, що має власне місце в державному управлінні. Проаналізовано наукові підходи вчених та національне законодавство щодо трактування такого поняття, як «правоохоронні органи». Визначено зміст правоохоронної діяльності Державної кримінально-виконавчої служби. Доведено на підставі наукових тверджень, що Державна кримінально-виконавча служба є класичною управлінською системою, яка має всі організаційні характеристики і сформована на засадах поєднання централізованого управлінського впливу та децентралізації і виконує правозастосувальні та правоохоронні функції.*

**Ключові слова:** Державна кримінально-виконавча служба, завдання, правоохоронні функції, правозастосувальні функції, правоохоронні органи.

**Постановка проблеми.** Розвиток України як правової держави нині відбувається в умовах реформування органів державної влади та місцевого самоврядування, судової системи тощо.

Ефективна діяльність державної влади в Україні неможлива без удосконалення діяльності її органів, пошуку нових форм та методів управління в різних сферах суспільного життя. Чергове реформування переживає нині й Державна кримінально-виконавча служба України, завданням якої, відповідно до ст. 1 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», є здійснення державної політики у сфері виконання кримінальних покарань.

Основними завданнями реформи є:

- залучення нових кадрів у систему на всіх рівнях – насамперед за рахунок підвищення рівня заробітної плати;
- розроблення законодавства у сфері функціонування слідчих ізоляторів та установ виконання покарань відповідно до законодавства Європейського Союзу;

– підвищення операційної ефективності 100 державних підприємств у пенітенціарній системі за рахунок створення виробничих об'єднань за галузевим принципом, проведення закупівель через електронну систему «ProZorro»;

– будівництво нових слідчих ізоляторів та установ виконання покарань у великих містах України в рамках державно-приватного партнерства.

Разом з тим, незважаючи на те, що здійснені кроки щодо реформування пенітенціарної системи, які проводились останній рік, значно поліпшили ситуацію в системі, і надалі залишається актуальним питання її подальшого реформування та внесення деяких коректив у вже здійснені заходи [1].

У теперішній час актуальною проблемою є неефективне функціонування Державної кримінально-виконавчої служби (далі – ДКВС), про що свідчать офіційні статистичні дані Міністерства юстиції України. Аналіз сучасного стану функціонування ДКВС України засвідчує недосконалість організаційного, правового та управлінського її забезпечення, зумовлену, серед іншого, недостатньою розробкою з позицій науки адміністративного права.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** З розвитком держави відбувалося становлення її науки, в тому числі у зазначеній сфері. Серед сучасних українських праць, що розкривають специфіку діяльності органів та установ зазначеної служби, можна відзначити наукові здобутки Радова Г. О., Калужного Р. А., Фаренюка С. Я., Сергеева І. С., Львовичкіна В. А., Пташинського О. Б., Степанюка А. Х., Петкова В. П., Бараш Є. Ю., Галая А. О., Гречанюка С. К., Яковець І. С. та інших учених, які розглядали питання організації процесу виконання покарань.

Натомість проблеми щодо завдань і функцій Державної кримінально-виконавчої служби України в сучасних наукових працях не розглядалися. Саме їх дослідженню і присвячено статтю.

Отже, **мета статті** полягає в тому, щоб на основі комплексного вивчення законодавства України і практики його застосування розкрити основні завдання та функції Державної кримінально-виконавчої служби України в контексті реформування (розвитку) пенітенціарної системи України.

**Виклад основного матеріалу.** Центральним органом виконавчої влади з реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації була визначена Державна пенітенціарна служба України (Положення про Державну пенітенціарну службу України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 225), яка відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 18.05.2016 № 343 була ліквідована [2].

Цією ж постановою, а також розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 № 697-р [3] на Міністерство юстиції України були покладені завдання і функції з реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації (відповідно до Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228, Міністерство юстиції є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації) [4].

Також постановою Кабінету Міністрів України від 18.05.2016 № 348 «Про ліквідацію територіальних органів управління Державної пенітенціарної служби та утворення територіальних органів Міністерства юстиції» територіальні органи управління Державної пенітенціарної служби були ліквідовані як юридичні особи публічного права, а правонаступником визначені утворені міжрегіональні управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції.

З огляду на викладене вище та згідно з пунктом 2 постанови Кабінету Міністрів України від 18.05.2016 № 343 Міністерство юстиції України є правонаступником Державної пенітенціарної служби України, що ліквідується, в частині реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації [2]. Унаслідок чого до складу Міністерства юстиції ввійшли:

- сектор мобілізаційної роботи та територіальної оборони;
- відділ інспектування дотримання прав людини в пенітенціарних закладах;
- три управління (планово-фінансової діяльності і соціально-трудових відносин кримінально-виконавчої служби та пробації,

персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України, медичного забезпечення);

– три департаменти (ресурсного забезпечення Державної кримінально-виконавчої служби, Державної кримінально-виконавчої служби, пробації Міністерства юстиції України) [5].

При цьому необхідно звернути увагу на те, що ДКВС виконує унікальну й притаманну тільки їй функцію виправлення і ресоціалізації засуджених, а також функції охорони здоров'я, загальноосвітнього та професійно-технічного навчання, наділена правом займатись оперативно-розшуковою діяльністю, має у своєму підпорядкуванні воєнізовані формування, зброю, виробничі потужності промислового та сільськогосподарського призначення.

Ми погоджуємося з думкою Гулак О., що всі ці функції, не властиві Міністерству юстиції України і більше, стосуються інших міністерств [6, с. 27].

Зокрема, відповідно до оптимізації структури Міністерства юстиції України для виконання специфічних функцій, які не властиві Мін'юсту, в системі виконання покарань будуть створені три відомства: «Адміністрація державної кримінально-виконавчої служби», «Центр пробації» і «Центр охорони здоров'я» [7].

Отже, саме ці три нові спецустанови виконуватимуть специфічні функції та вирішуватимуть увесь комплекс завдань у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, крім формування та реалізації державної політики, що залишається за Міністерством.

Слід зазначити, що в адміністративному праві проблема функцій управлінських органів була предметом самостійного наукового дослідження (наприклад, [8; 9; 10]), а також розглядалася під час висвітлення питань компетенції, повноважень та ефективності їх діяльності. Більшість учених функції управлінських органів розглядають як їх управлінські дії. Вони поділяються на підфункції, дії і операції, які можна класифікувати у тому числі і за силою владного впливу.

Зокрема, виділяються функції організації, регулювання, керівництва, координації, стимулювання, планування, контролю, прогнозування, використання інформації, розрахунково-аналітичні.

Проте, якщо звернутися до положень Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», то можна констатувати, що законодавець передбачив для служби тільки дві функції – правозастосовну та правоохоронну.

На думку Скакун О. Ф., правозастосування – це здійснювана в процедурно-процесуальному порядку владно-організуюча діяльність компетентних державних органів і посадових осіб, яка полягає в індивідуалізації юридичних норм стосовно конкретних суб'єктів і конкретних життєвих випадків в акті застосування норм права.

Застосування правових норм – це ухвалення на основі норм права рішень у конкретних справах. З погляду формальної логіки це процес, який полягає у підведенні конкретного життєвого випадку під загальну правову норму, а також ухвалення на цій основі спеціального акта – акта застосування норм права [11, с. 388–389].

На думку Шульги А. М., правозастосування – це владна діяльність уповноважених на те державних органів і осіб щодо забезпечення реалізації норм права їх адресатами [12, с. 91].

На підставі аналізу дослідження зазначених авторів можна визначити загальні особливості та ознаки правозастосування:

1. Має владний характер, тому що це діяльність компетентного органу або посадової особи, і лише в рамках наданих йому (їй) повноважень.

2. Має індивідуалізований, персоніфікований характер, тому що відбувається вирішення конкретної справи, життєвого випадку, певної правової ситуації на основі норм права. Полягає в «прикладненні» норм права до конкретної особи (персони), конкретних обставин.

3. Має управлінський, організаційний, процедурно-процесуальний характер, тому що являє собою офіційний порядок дій, складається з низки стадій.

4. Має творчий, інтелектуальний характер, тому що це завжди інтелектуальна діяльність. Для застосування норм права необхідно свідомо проводити низку дій.

5. Здійснюється на основі норм права.

6. Має юридично оформлений характер – завершується ухваленням спеціального акта (у більшості випадків письмового),

який називається актом застосування норм права або правозастосовним актом [11, с. 391; 12, с. 91].

Таким чином, можна дійти висновку, що значна кількість управлінських функцій можуть бути реалізовані саме завдяки правозастосуванню (зокрема, функції організації, регулювання та контролю). Серед таких функцій ДКВС у практичній діяльності, відповідно до покладених на неї завдань, можна відзначити: подає Міністрові юстиції пропозиції щодо визначення основних напрямів діяльності територіальних органів управління ДКВС, кримінально-виконавчої інспекції, установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, воєнізованих формувань, навчальних закладів, закладів охорони здоров'я, підприємств, установ виконання покарань, інших підприємств, установ та організацій, утворених для забезпечення виконання завдань Державної кримінально-виконавчої служби (далі – органи і установи); аналізує результати діяльності органів і установ, готує на їх основі та подає Міністрові юстиції пропозиції щодо підвищення ефективності функціонування органів і установ; забезпечує виконання державних цільових програм розвитку органів і установ; бере участь у розробленні та виконанні державних комплексних програм протидії злочинності; організовує та контролює виконання вироків суду та інших судових рішень і застосування передбачених законом засобів виправлення засуджених; забезпечує дотримання вимог законодавства в органах і установах; забезпечує здійснення заходів стосовно запобігання вчиненню кримінальних правопорушень і дисциплінарних проступків засудженими та особами, взятими під варту, а також заходів щодо них для припинення кримінальних правопорушень і дисциплінарних проступків; забезпечує виявлення кримінальних правопорушень, учинених в органах і установах; організовує здійснення контролю за поведінкою осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням; забезпечує контроль за організацією охорони установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, дотриманням правопорядку та забезпеченням безпеки в них; організовує забезпечення безпеки осіб, які утримуються в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах, підрозділами таких установ та слідчих ізоляторів; організовує і контролює оперативно-

розшукову діяльність органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів, налагоджує взаємодію з органами, до складу яких входять підрозділи, що провадять таку діяльність; здійснює довідково-інформаційне та методичне забезпечення органів і установ; забезпечує функціонування власної системи внутрішньої безпеки [13].

Усі зазначені напрямки діяльності ДКВС можна втілити тільки за допомогою створення та реалізації спеціальних норм, які б урегулювали конкретні сфери діяльності її окремих елементів.

Таким чином, можна дійти висновку, що правозастосувальна функція в діяльності ДКВС виявляється у формуванні та реалізації на основі спеціального законодавства у сфері виконання покарань та функціонування системи органів та установ виконання покарань, комплексу нормативно-правового регулювання управлінського, організаційного характеру, який визначає процедуру та порядок застосування конкретної юридичної норми у кримінально-виконавчих та адміністративних правовідносинах (у сфері діяльності установ та органів Державної кримінально-виконавчої служби України).

Правозастосувальна діяльність є загальною стосовно другої функції ДКВС – правоохоронної. Застосовувати право в буквальному розумінні можуть всі юридичні і фізичні особи, але коли мова йде про правозастосувальні органи, маються на увазі тільки державні органи, одним з видів яких є правоохоронні. Таким чином, правоохоронна діяльність спеціальних органів є складовою правозастосувальною.

Щодо правоохоронної функції ДКВС, то можна констатувати, що дотепер віднесення зазначеної служби до категорії правоохоронних залишається дискусійним. Це, в першу чергу, пов'язано з сучасними суперечностями в законодавстві, яке регулює діяльність правоохоронних органів. До цього часу ані науковці, ані законодавець не дійшли згоди в однозначності щодо розуміння, які саме органи є правоохоронними.

У законодавстві України поняття «правоохоронна діяльність» та «правоохоронні органи» визначаються одне через одного, відсутні нормативно визначені критерії, за якими певна діяльність чи органи можуть бути віднесені до правоохоронних.

Так, у Законі України «Про основи національної безпеки України» [14] правоохоронні органи визначені як «органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій», а в Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами України» – як «державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції» [15].

У підручнику «Судові та правоохоронні органи України» (Гель А. П., Семаков Г. С., Кондракова С. П.) можна знайти таке визначення: «Правоохоронні органи – це існуючі в суспільстві й державі установи та організації, що здійснюють правозастосовчу та правоохоронну функції, основне завдання яких полягає в забезпеченні законності, захисту прав та законних інтересів громадян, юридичних осіб, боротьбі зі злочинністю та іншими правопорушеннями» [16, с. 6].

На підставі вищевикладеного можна зазначити, що поняття «правоохоронні функції», «правоохоронна діяльність» та «правозастосовні функції» є юридично не визначеними.

Наприклад, стаття 5 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» передбачає, що до системи державних органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю, належать: спеціально створені для боротьби з організованою злочинністю державні органи; державні органи, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю в межах виконання покладених на них інших основних функцій. До державних органів, спеціально створених для боротьби з організованою злочинністю, належать: Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президенті України; спеціальні підрозділи по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України.

У разі необхідності Верховною Радою України на постійній або тимчасовій основі можуть бути створені й інші спеціальні органи для боротьби з організованою злочинністю.

До державних органів, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю, належать: органи Національної поліції і Служби безпеки України, крім зазначених у пункті 2 цієї статті;



органи прокуратури України; органи доходів і зборів, органи Державної прикордонної служби України та органи державного фінансового контролю; органи і установи виконання покарань та слідчі ізолятори; розвідувальний орган Міністерства оборони України; Служба зовнішньої розвідки України; Національне антикорупційне бюро України [17].

Таким чином, аналіз вищезазначеної нормативної основи дозволяє констатувати, що органи й установи виконання покарань та слідчі ізолятори є підрозділами, які здійснюють боротьбу зі злочинністю, а так – є правоохоронними.

У статті 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» зазначено, що правоохоронні органи – це органи прокуратури, Національної поліції, Служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [18].

Правоохоронна функція має місце у здійсненні різних напрямків правоохоронної діяльності, тобто такої державної діяльності, яка здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу з суворим дотриманням встановленого законом порядку. Правоохоронна діяльність складається з кількох напрямків, кожний з яких має специфічні завдання і здійснюється властивими тільки йому певними методами. Такими загальними напрямками є: здійснення правосуддя; прокурорський нагляд; досудове розслідування; здійснення захисту у кримінальних справах і подання іншої правової допомоги; охорона громадського порядку й безпеки громадян; боротьба зі злочинністю тощо.

Щодо ДКВС, то можна зазначити, що її правоохоронна діяльність у системі загальних напрямків такої діяльності, в першу чергу, полягає у виконанні судового рішення, а також боротьбі зі злочинністю.

**Висновки.** Отже, зважаючи на зазначене, можна підсумувати, що система органів та установ ДКВС України є складовою системи правоохоронних органів, а її діяльність має всі властиві ознаки правоохоронних органів: специфічні завдання, від реалізації яких залежить спокій суспільства та громадський порядок; можливість застосування примусових заходів; суворі відповідність діяльності чинному законодавству та в спеціальному порядку, встановленому відповідними нормативно-правовими актами.

Проведений аналіз дозволяє дійти висновку, що Державна кримінально-виконавча служба України є класичною управлінською системою, яка має всі організаційні характеристики і сформована на засадах поєднання централізованого управлінського впливу та децентралізації і виконує правозастосувальні та правоохоронні функції.

#### Список використаних джерел

1. Про схвалення Концепції реформування (розвитку) пенітенціарної системи України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.09.2017 р. № 654-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/654-2017-%D1%80> (дата звернення: 10.10.2017).

2. Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції: постанова Кабінету Міністрів України від 18.05.2016 р. № 343. *Урядовий кур'єр*. 2016. 28 травня. № 100.

3. Питання Міністерства юстиції: розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 р. № 697-р. Дата оновлення: 22.09.2016. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/697-2016-%D1%80> (дата звернення: 11.10.2017).

4. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 228  
Дата оновлення: 09.09.2017. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-п/page?text=%F2%E5%F0%E8%F2%EE%F0> (дата звернення: 11.10.2017).

5. Структура Державної кримінально-виконавчої служби Міністерства юстиції України. URL: <https://minjust.gov.ua/dkvs/about/structure> (дата звернення: 12.10.2017).

6. Гулак О. Основні засади підвищення ефективності державного управління у сфері діяльності кримінально-виконавчої служби. *Вісник Академії управління МВС*. 2010. № 1. С. 24–35.

7. Продовження реформи системи Державної кримінально-виконавчої служби України. URL: [http://www.kmu.gov.ua/document/250265621/%D0%A1%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BA%D1%82%D1%83%D1%80%D0%BD%D0%B0%20%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B1%D1%83%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20\(%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0\).pdf](http://www.kmu.gov.ua/document/250265621/%D0%A1%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BA%D1%82%D1%83%D1%80%D0%BD%D0%B0%20%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B1%D1%83%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20(%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0).pdf) (дата звернення: 12.10.2017).

8. Басовский Л. Е. Менеджмент: учебное пособие. Москва: ИНФРА-М, 2000. 216 с.

9. Кочерин Е. А. Основы государственного и управленческого контроля. Москва: Филинь, 2000. 384 с.

10. Пикулькин А. В. Система государственного управления: учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. 399 с.

11. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник: пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.

12. Шульга А. М. Теория государства и права: пособие для подготовки к государственному (выпускному) экзамену. Харьков: ХУВД, 2000. 114 с.

13. Основні завдання та функції Державної кримінально-виконавчої служби. URL: <https://minjust.gov.ua/dkvs/about/functional> (дата звернення: 15.10.2017).

14. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 351.

15. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами України: Закон України від 19.06.2003 р. № 975-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 46. Ст. 366.

16. Гель А. П. Судові та правоохоронні органи України: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. Київ: МАУП. 2004. 272 с.

17. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України 30.06.1993 р. № 3341-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 35. Ст. 358.

18. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 р. № 3781-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 11. Ст. 50.

Зливко С. В.

## ОСНОВНЫЕ ЗАДАНИЯ И ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ

*В статье проанализированы основные задания Государственной уголовно-исполнительной службы Министерства юстиции Украины в современных условиях реформирования (развития) пенитенциарной системы Украины и предложены перспективные направления усовершенствования структуры Государственной уголовно-исполнительной службы и улучшения ее деятельности.*

*Исследованы функции Государственной уголовно-исполнительной службы как такой, что имеет собственное место в государственном управлении. Проанализировано научные подходы ученых и национальное законодательство относительно такого понятия, как «правоохранительные органы». Определено содержание правоохранительной деятельности Государственной уголовно-исполнительной службы. Доказано на основании научных утверждений, что Государственная уголовно-исполнительная служба является классической управленческой системой, которая имеет все организационные характеристики и сформирована на основе объединения централизованного управленческого влияния и децентрализации и выполняет правоприменительные и правоохранительные функции.*

**Ключевые слова:** Государственная уголовно-исполнительная служба, задания, правоохранительные функции, правоприменительные функции, правоохранительные органы.

Zlyvko S. V.

## MAIN TASKS AND FUNCTIONS OF THE STATE CRIMINAL AND EXECUTIVE SERVICE OF UKRAINE

*The main tasks of the Department of Justice State Criminal and Executive Service of Ukraine in modern reforming (developing) conditions of Ukraine's penitentiary system and proposed perspective directions, concerning the structure of the State Criminal and Executive Service and its functioning improvement are analyzed.*

*The functions of the State Criminal and Executive Service as an institution that has its own place in state's governing are researched. Scientists' approaches and national legislation, concerning the explanation such concept as "law-enforcement authorities" are analyzed. The essence of the State Criminal and Executive Service law-enforcement activities is defined. On the basis of scientific assertions it is proved, that the State Criminal and Executive Service is classical system, which has all organizational characteristics and is formed on the principles of centralized administrative influence and decentralization combination and performs law-enforcing functions.*

**Key words:** the State Criminal and Executive Service, task, law-enforcing functions, law-enforcement authorities, penitentiary system.