

БІЛАК Н. І.,

кандидат юридичних наук, адвокат

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.4.100>

## ПЕНІТЕНЦІАРНА СИСТЕМА В УКРАЇНІ: ІНСТИТУЦІЙНА СКЛАДОВА

У статті досліджено наявну пенітенціарну систему в частині детермінації її інституційної складової. Акцентовано увагу на тому, що трактування поняття пенітенціарної системи залежатиме від мети дослідження та сфери наукового пізнання. Визначено поняття «пенітенціарна система» як окрема сфера суспільних відносин, яка потребує застосування нормативно визначеного впорядковуючого впливу, що здійснюється уповноваженими суб'єктами владних повноважень з бажаним залученням до цього інститутів громадянського суспільства, шляхом використання визначених інструментів правового впливу з метою забезпечення функціонування в Україні належної моделі відбування покарань та наступного виправлення засуджених та їх ресоціалізації. Зауважено те, що кримінально-виконавча система якісно охоплює аспект забезпечення відбування покарання, а пенітенціарна система – додатково включає таку якісну ознаку як забезпечення виправлення засудженого після відбування покарання та його ресоціалізацію.

Встановлено, що інституційна складова пенітенціарної системи відображає сукупність суб'єктів, які уповноважені на впорядкування суспільних відносин в сфері виконання покарань та наступного виправлення засуджених, їх ресоціалізацію. Теза про віднесення до суб'єктів, які уповноважені на впорядкування суспільних відносин в сфері пенітенціарної системи інститутів громадянського суспільства обґрунтовано: а) ідеєю функціонування пенітенціарної системи в Україні, а не кримінально-виконавчої системи; б) положеннями профільного законодавства, яким встановлено межі впливу інститутів громадянського суспільства на означені суспільні відносини.

Виокремлено чинну систему уповноважених суб'єктів, які є спеціально уповноваженими на впорядкування суспільних відносин у сфері виконання покарань та наступного виправлення засуджених, їх ресоціалізацію: 1) Міністерство юстиції України як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань; 2) його територіальні органи управління; 3) установи виконання покарань, кримінально-виконавчі інспекції, воєнізовані формування; 4) заклади, підприємства, установи і організацій, що створені для забезпечення виконання завдань кримінально-виконавчої служби; 5) допоміжні суб'єкти, які в визначених законом випадках здійснюють виконання кримінальних покарань; 6) інститути громадянського суспільства.

**Ключові слова:** пенітенціарна система, кримінально-виконавча система, виправна система, інституційна складова, органи виконання покарань, кримінально-виконавчі інспекції, воєнізовані формування, заклади, підприємства, установи і організацій.

### **Bilak N. I. The penitential system in Ukraine: institutional component**

The article examines the existing penitentiary system in terms of determining its institutional component. Attention is focused on the fact that the interpretation of the concept of the penitentiary system will depend on the purpose of the study



and the sphere of scientific knowledge. The concept of the “penitentiary system” is defined as a separate sphere of social relations that requires the application of a normatively defined regulatory influence, which is carried out by authorized subjects of power with the desired involvement of civil society institutions, through the use of certain instruments of legal influence in order to ensure the functioning of an appropriate model of serving sentences and the subsequent correction of convicts and their resocialization in Ukraine. It is noted that the penal system qualitatively covers the aspect of ensuring the serving of sentences, and the penitentiary system additionally includes such a qualitative feature as ensuring the correction of the convict after serving his sentence and his resocialization.

It has been established that the institutional component of the penitentiary system reflects the set of subjects authorized to regulate social relations in the field of execution of sentences and subsequent correction of convicts, their resocialization. The thesis about the attribution of civil society institutions to subjects authorized to regulate social relations in the field of the penitentiary system is justified by: a) the idea of the functioning of the penitentiary system in Ukraine, and not the penal system; b) the provisions of the relevant legislation, which establish the limits of the influence of civil society institutions on the specified social relations.

The current system of authorized subjects specially authorized to regulate social relations in the field of execution of sentences and subsequent correction of convicts, their resocialization is identified: 1) the Ministry of Justice of Ukraine as the central executive body that implements state policy in the field of execution of criminal sentences; 2) its territorial management bodies; 3) institutions for the execution of sentences, penal inspection services, paramilitary formations; 4) institutions, enterprises, institutions and organizations created to ensure the implementation of the tasks of the penal service; 5) auxiliary entities that, in cases specified by law, carry out the execution of criminal sentences; 6) civil society institutions.

**Key words:** *penitentiary system, penal system, correctional system, institutional component, institutions for the execution of sentences, penal inspection services, paramilitary formations, institutions, enterprises, institutions and organizations.*

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, що має прояв у таких детермінантах: неузгодженість у підпорядкуванні органів виконання покарання загальноприйнятому підході 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 з обранням Україною курсу на вступ до Європейського Союзу (далі – ЄС). На потребу формування оновленої моделі пенітенціарної системи вказує порівняно нещодавно поданий законопроект [1], зміст якого спрямовано як на реформатування системи органів кримінально-виконавчої служби та підприємств, установ виконання покарань, так і перезавантаження Державної кримінально-виконавчої служби України в цілому.

За таких умов, важливого значення набуває теоретичне осмислення наявної інституційної складової пенітенціарної системи в Україні.

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 діяльності органів державної кримінально-виконавчої служби, визначення інституційних особливостей наявної пенітенціарної системи



є малодослідженими у науці, що обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Поняття «пенітенціарна система» не закріплено на нормативному рівні. В теорії права вказаний термін використовується в якості синонімічного до таких понять як «кримінально-виконавча система» чи «виправна система». Як зазначено Г.О. Радовим, пенітенціарна система – це цілісне, функціонально-інтегральне утворення повноважних суб'єктів державного управління, місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства та їх узгоджених дій щодо забезпечення ресоціалізації засуджених [2, с. 11]. Тобто, вченим за основу взято суб'єктний підхід до тлумачення поняття пенітенціарної системи. Натомість, Є.М. Балусєвим запропоновано тлумачити пенітенціарну систему у вузькому й широкому розумінні. Відповідно, у вузькому розумінні – це система установ і органів, які виконують кримінальні покарання, пов'язані з ізоляцією від суспільства, а в широкому – сукупність взаємопов'язаних і взаємообумовлених державно-правових засобів, методів і гарантій, спрямованих на досягнення цілей кримінального покарання в установах, пов'язаних з ізоляцією від суспільства [3, с. 113]. Таким чином, вузьке розуміння пенітенціарної системи засновано, знову ж таки, на суб'єктному підході, а широке розуміння – на праксеологічному підході до характеристики якісних ознак пенітенціарної системи.

Цікавими є висновки, яких зроблено О.О. Шкутою щодо семантики терміну «пенітенціарний» (від лат. *poenitentarius* – покаання, каяття), що свідчить про особистісно-орієнтований підхід до впливу на засудженого, що зачіпає його мотиваційну сферу. Виходячи з цього, категорія «пенітенціарна система» передбачає якісні відмінності від категорії «кримінально-виконавча система», оскільки правозастосовна практика у сфері виконання покарань виявляє стійкі тенденції якісної трансформації кримінально-виконавчої системи, її поступового переродження в пенітенціарну [4, с. 82] шляхом: а) забезпечення відбування покарання; б) забезпечення виправлення засудженого після відбування покарання.

Відповідно, коли мова йде про кримінально-виконавчу систему, якісно враховується аспект забезпечення відбування покарання, а коли про пенітенціарну систему – додатково виокремлюється така якісна складова як забезпечення виправлення засудженого після відбування покарання та його ресоціалізація.

Трактування поняття пенітенціарної системи залежатиме від мети дослідження та сфери наукового пізнання. Для цілей цього дослідження, пенітенціарна система є окремою сферою суспільних відносин, яка потребує застосування нормативно визначеного впорядковуючого впливу, що здійснюється уповноваженими суб'єктами владних повноважень з бажаним залученням до цього інститутів громадянського суспільства шляхом застосування визначених інструментів впливу для забезпечення функціонування в Україні належної моделі відбування покарань та наступного виправлення засуджених та їх ресоціалізації.

У загальному значенні, здійснення впорядковуючого впливу відображає регулювання (від лат. *regulare*) та означає «підпорядковувати певному порядку» [5, с. 23]. Змістовно такий вплив має прояв у комплексі правових, фінансових, організаційних, інформаційних і соціальних заходів держави, яких спрямовано на скерування поведінки суб'єктів (фізичних та юридичних осіб) в напрямі, необхідному для досягнення поставлених цілей.

Щодо інституційної складової пенітенціарної системи, то вона відображає сукупність суб'єктів, які уповноважені на впорядкування суспільних відносин в сфері виконання покарань та наступного виправлення засуджених, їх ресоціалізацію. Суть інституційної складової полягає в тому, щоб включити в рамки аналізу процесів правового регулювання всю систему інституцій, які у цьому задіяні [6].

Первинну роль у системі інституцій, які забезпечують функціонування пенітенціарної системи відведено державі в особі державних органів, яка також залучає наукові установи, громадські організації для здійснення ефективного управлінського впливу на означену сферу суспільних відносин. Теза про те, що до суб'єктів, які уповноважені на впорядкування суспільних відносин в сфері пенітенціарної системи, окрім органів і установ виконання покарань, мають належати інститути громадянського суспільства, що здійснюють співпрацю з кримінально-виконавчою системою, і забезпечують подальшу соціалізацію



засудженого та його виправлення, обґрунтовується як ідеєю функціонування пенітенціарної системи в Україні, а не кримінально-виконавчої системи, так і положеннями профільного законодавства, яким встановлено межі впливу інститутів громадянського суспільства на означені суспільні відносини.

Систему суб'єктів, які уповноважені на впорядкування суспільних відносин в сфері пенітенціарної системи характеризують такі спільні ознаки:

- 1) кожен із суб'єктів є відокремленою частиною єдиної функціональної системи;
- 2) кожного із суб'єктів наділено відповідними повноваженнями, яких визначено законами або підзаконними нормативно-правовими актами;
- 3) кожен із суб'єктів здійснює свою діяльність з метою реалізації не приватного, а публічного інтересу;
- 4) кожен із суб'єктів реалізує надані повноваження шляхом застосування нормативно встановлених інструментів впливу [7, с. 81].

Для виокремлення суб'єктів, які уповноважені на впорядкування суспільних відносин в сфері пенітенціарної системи, доцільним є проведення аналізу профільного законодавства. Відповідно до положень Кримінально-виконавчого кодексу України, виокремлюються: 1) органи виконання покарань (центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, його територіальні органи управління, уповноважені органи з питань пробації); 2) установи виконання покарань (арештні доми, кримінально-виконавчі установи, спеціальні виховні установи, слідчі ізолятори); 3) допоміжні суб'єкти, які в визначених законом випадках здійснюють виконання кримінальних покарань: органи державної виконавчої служби, військові частини, гауптвахти і дисциплінарний батальйон; 4) інститути громадянського суспільства, які здійснюють громадський контроль за дотриманням прав засуджених під час виконання кримінальних покарань та проводять соціальну-виховну роботу через діяльність об'єднань громадян, засоби масової інформації, релігійні та благодійні організації, окремих осіб, а також спостережних комісії і піклувальних рад [8].

Примітно, що спостережні комісії формуються місцевими державними адміністраціями, на території яких розміщені установи виконання покарань із представників громадських та/або благодійних організацій, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності та окремих громадян, а піклувальні ради – при спеціальних виховних установах із числа представників громадських організацій, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності та громадян [9].

Законом України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» визначено, що на Державну кримінально-виконавчу службу України покладається завдання щодо здійснення державної політики у сфері виконання кримінальних покарань [10]. У цьому випадку йдеться про кримінально-виконавчу службу, елементами якої є: 1) центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань; 2) його територіальні органи управління; 3) кримінально-виконавчі інспекції, установи виконання покарань, слідчі ізолятори, воєнізовані формування; 4) навчальні заклади, заклади охорони здоров'я, підприємства установ виконання покарань, інші підприємства, установ і організацій, що створені для забезпечення виконання завдань кримінально-виконавчої служби [10]. Однакове звучання «Державна кримінальна виконавча служба» як позначення системи органів та позначення центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань не сприяє однозначності юридичних приписів. Крім того, такого органу як Державна кримінальна виконавча служба не утворено. Додатково, положення Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» та Кримінально-виконавчого кодексу України по-різному визначають систему суб'єктів, що забезпечують виконання покарань.

Ще одним недоліком нормативного визначення уповноважених інституцій в сфері пенітенціарної системи є плутанина з статусом центрального органу виконавчої влади, що



реалізує державну політику у сфері пробації. Терміном «пробація» охоплюється система наглядових та соціально-виховних заходів, що застосовуються за рішенням суду та відповідно до закону до засуджених, виконання певних видів кримінальних покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, та забезпечення суду інформацією, що характеризує обвинуваченого [11]. На офіційному сайті Міністерства юстиції України зазначено, що до основних завдань Державної кримінально-виконавчої служби віднесено: а) реалізація державної політики у сфері пробації б) реалізація державної політики в сфері виконання покарання [12]. При цьому, у Законі України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» за центральним органом виконавчої влади, що реалізує політику в сфері виконання кримінальних покарань, – таких повноважень не закріплено [10].

Доцільно акцентувати увагу на положеннях Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України», яким передбачено, що цей центральний орган виконавчої влади є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації. До його завдань віднесено: забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері організації примусового виконання рішень; забезпечення своєчасного, повного і неупередженого виконання рішень у порядку, встановленому законодавством; забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації [13]. Співвідношення статусу Міністерства юстиції України та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань в значенні профільного законодавства має ряд суперечностей та є окремим напрямом наукового дослідження.

Потреба уніфікації законодавства, яким врегульовано та визначено суб'єктів, що наділені повноваженнями в сфері виконання покарання та наступного виправлення осіб, що відбувають покарання відмічалась у «Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України» 2012 року [14]. Проектом закону «Про пенітенціарну систему» 2021 р. до системи спеціально уповноважених органів і установ, діяльність яких спрямовано на формування та реалізацію державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, віднесено: центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, територіальні органи з питань виконання кримінальних покарань; установи виконання покарань і слідчі ізолятори; органи пробації; заклади освіти; заклади охорони здоров'я; підприємства, установи і організації, створені для забезпечення виконання завдань пенітенціарної системи [1]. Вказане бачення інституційної складової пенітенціарної системи є більш прогресивним, але залишає невирішеними ряд питань взаємодії уповноважених суб'єктів.

Підсумовуючи, виокремимо чинну систему уповноважених суб'єктів, які є спеціально уповноваженими на впорядкування суспільних відносин в сфері виконання покарань та наступного виправлення засуджених, їх ресоціалізацію: 1) Міністерство юстиції України; 2) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері виконання кримінальних покарань (фактично його окремо вказано у профільному законі та із урахуванням того як вказано Міністерство юстиції можна говорити, що його не створено) та його територіальні органи управління; 3) установи виконання покарань (арештні дома, кримінально-виконавчі установи, спеціальні виховні установи, слідчі ізолятори), кримінально-виконавчі інспекції, воєнізовані формування; 4) навчальні заклади, заклади охорони здоров'я, підприємства установ виконання покарань, інші підприємства, установ і організацій, що створені для забезпечення виконання завдань кримінально-виконавчої служби; 5) допоміжні суб'єкти, які в визначених законом випадках здійснюють виконання кримінальних покарань: органи державної виконавчої служби, військові частини, гауптвахти і дисциплінарний батальйон; 6) інститути громадянського суспільства через діяльність об'єднань громадян, засобів масової інформації, релігійні та благодійні



організації, окремих осіб, а також спостережних комісій і піклувальних рад. Необхідним видається подальше дослідження статусних характеристик вказаних суб'єктів для вироблення пропозицій, спрямованих на удосконалення інституційної складової пенітенціарної системи та узгодження діючого законодавства.

**Список використаних джерел:**

1. Проект Закону про пенітенціарну систему № 5293 від 22.03.2021 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=71498](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71498) (дата звернення: 15.01.2023).
2. Радов Г.О. Доктринальна модель Закону «Про пенітенціарну систему України». *Проблеми пенітенціарної теорії та практики*. 1997. № 1. С. 11-16.
3. Балувев Е.Н. «Пенитенциарная система»: плюрализм подходов к обозначению социально-юридического феномена и средств охраны и защиты законности и правопорядка. *Общество. Среда. Развитие*. 2010. № 3. С. 111–113.
4. Шкута О.О. Визначення пенітенціарної системи як елемента кримінально-виконавчої доктрини. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 37. С. 79-83.
5. Могильний О. М. Державне регулювання економіки : [навч. посібник для студ. вищих навч. закл.]. К. : ПІК ДСЗУ, 2006. 490 с.
6. Ткачова О. К. Теоретичні основи інституційних механізмів державного управління митною справою. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 6. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=587> (дата звернення: 15.01.2023).
7. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Видання друге. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.
8. Кримінально-виконавчий кодекс України: Закон України від 11.07.2023 р. № 1129-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15#Text> (дата звернення: 15.01.2023).
9. Про затвердження положень про спостережні комісії та піклувальні ради при спеціальних виховних установах: Постанова Кабінету Міністрів України від 1.04.2004 р. № 429. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/429-2004-%D0%BF#n11> (дата звернення: 15.01.2023).
10. Про Державну кримінально-виконавчу службу України: Закон України від 23.06.2005 р. № 2713-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2713-15#Text> (дата звернення: 15.01.2023).
11. Про пробацію: Закон України від 05.02.2015 р. № 160-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160-19#Text> (дата звернення: 15.01.2023).
12. Офіційний Міністерства юстиції України. URL: <https://minjust.gov.ua/en/dkvs/about/functional> (дата звернення: 15.01.2023).
13. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України
14. Про Концепцію державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України: Указ Президента України від 08.11.2012 р. № 613/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/631/2012#Text> (дата звернення: 15.01.2023).

