


УДК 342.951:351.82

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2023.2.42>

Костянтин Юрійович Свердлін,

*Харківський національний університет внутрішніх справ,
факультет № 6 (заступник декана);*

 <https://orcid.org/0009-0008-8235-1766>,
e-mail: sverdlin_k@meta.ua

**ПОНЯТТЯ ТА СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КАДРОВОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ
СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

Наголошено на тому, що належне реформування пенітенціарної системи України неможливе без удосконалення механізму кадрового забезпечення Державної кримінально-виконавчої служби України, ефективність якого так само значною мірою залежить від стану правового врегулювання тих суспільних відносин, що входять до змісту процесу зазначеного кадрового забезпечення. У зв'язку із цим розглянуто наукові підходи до визначення поняття «правове регулювання», розуміння його сутності та ролі в організації суспільного життя. Сформульовано авторське визначення правового регулювання кадрового забезпечення Державної кримінально-виконавчої служби України, проаналізовано стан законодавчої регламентації її кадрового забезпечення.

Ключові слова: кадрове забезпечення, кадровий потенціал, правове регулювання, адміністративно-правове регулювання, Державна кримінально-виконавча служба України.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Незважаючи на доволі складні часи, що їх сьогодні переживає Україна, державотворчі процеси в ній не зупинилися, ба більше, ті загрози й виклики, з якими нам довелося зіткнутися протягом останніх років і які мають без перебільшення екзистенційний характер для українства та української державності, стали неабияким поштовхом для консолідації українців, активізації суспільно-політичних та інших процесів, спрямованих не лише на протистояння зовнішньому ворогу, а й на реформування і зміцнення внутрішньодержавної системи інститутів насамперед у публічно-правовій сфері. Сьогодні точиться багато дискусій у науково-дослідницькому, політичному, громадському просторах з приводу цілої низки важливих питань щодо організації й функціонування публічних інституцій, механізмів контролю (зокрема громадського) за їхньою діяльністю, принципів, форм і методів взаємовідносин влади та громадянського суспільства тощо. Водночас багато суттєвих проблемних питань на тлі військового

протистояння України російським окупантам повністю або частково залишаються поза зазначеними дискурсами, хоча вони є також нагальними і потребують належного вирішення, зокрема з огляду на зовнішньополітичний курс України та необхідність адаптації основних сфер суспільно-державного життя до європейських норм і стандартів. Одним із таких питань є кадрове забезпечення Державної кримінально-виконавчої служби України (далі – ДКВС України), яке останнім часом практично не висвітлюється дослідниками та не лунає в публічному просторі як предмет обговорень. Означений стан справ, хоча й має певне виправдання, втім не може повністю і тривалий час залишатися осторонь уваги з боку наукової спільноти, особливо враховуючи те, що кадрові проблеми в пенітенціарній системі України належать до кола таких, без вирішення яких не можливо якісно змінити засади й показники діяльності цієї системи, про що, наприклад, свідчать і положення Стратегії реформування пенітенціарної системи на період до 2026 року та затвердження операційного плану її реалізації у 2022–2024 роках¹. Утім, попри важливість питання, у вказаній Стратегії кадрова проблематика висвітлюється доволі поверхнево, зокрема в ній не міститься жодних положень щодо стану та перспектив розвитку правового регулювання кадрового забезпечення ДКВС України. З огляду на зазначене вважаємо, що проведення дослідження поняття та стану правового регулювання кадрового забезпечення ДКВС України є актуальним і необхідним кроком на шляху забезпечення реформи пенітенціарної системи належним науково-теоретичним підґрунтям.

Стан дослідження проблеми

Проблематика пенітенціарної системи в Україні не є новою для вітчизняної правової науки, її вивчали, зокрема, О. М. Бандурка, Є. Ю. Бараш, В. В. Афанасьєв, А. А. Мизика, А. Я. Конопельський, С. В. Щербак, А. І. Перепелиця, А. М. Авторгов, Ф. В. Бортняк, А. А. Степенко, Д. А. Денисова, А. О. Галай та ін. Утім, проблемні питання правового регулювання саме кадрового забезпечення ДКВС України у працях цих дослідників або не висвітлювалися взагалі, або розглядалися фрагментарно, наприклад, у межах такого більш загального предмета дослідження, як організаційно-правові засади діяльності ДКВС України. У цьому контексті можна виокремити

¹ 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 16.12.2022 № 1153-р // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1153-2022-p> (дата звернення: 06.04.2023).

дослідження, які стосуються державної кадрової політики та (або) забезпечення кадрами державної служби [1; 2; 3], адже служба у ДКВС України є державною службою особливого характеру¹. Однак саме цей її особливий характер у таких дослідженнях і не враховується, що, звичайно ж, не скасовує важливості зроблених у них висновків для обґрунтування і вирішення проблематики кадрового забезпечення досліджуваної державної інституції, проте й не надає відповідей на питання про специфіку проблем кадрового забезпечення ДКВС України і шляхи (форми, способи) їх вирішення. До того ж значна частина цих досліджень вже є застарілими – у них не враховуються реалії сьогодення і зміни в теперішньому нормативно-правовому полі. Очевидно, що такий стан справ не сприяє формуванню якісного нормативно-правового підґрунтя, необхідного як для належного кадрового забезпечення ДКВС України, так і для ефективного проведення реформи пенітенціарної системи в нашій державі.

Мета і завдання дослідження

З огляду на вищевикладене щодо стану науково-теоретичного опрацювання проблематики кадрового забезпечення ДКВС України, а також важливість практичного вирішення цього проблемного питання *метою* представленої статті є визначити поняття та з'ясувати стан правового регулювання кадрового забезпечення ДКВС України. Задля цього планується вирішити такі *завдання*: розглянути наукові підходи до розуміння правового регулювання кадрового забезпечення та сформулювати авторське визначення правового регулювання кадрового забезпечення ДКВС України; проаналізувати стан законодавчого врегулювання кадрового забезпечення ДКВС України та визначити перспективи його вдосконалення.

Наукова новизна дослідження

У статті на підставі аналізу наукових підходів до визначення поняття «правове регулювання», розуміння його сутнісного змісту, характерних властивостей і призначення сформульовано авторське визначення правового регулювання кадрового забезпечення ДКВС України, охарактеризовано його значення для подальшого реформування й покращення вітчизняної пенітенціарної системи. Також розглянуто стан законодавчого підґрунтя кадрового забезпечення ДКВС України, акцентовано увагу на його проблемних моментах, запропоновано можливі кроки щодо вирішення цих проблем та в цілому поліпшення стану його правового регулювання.

¹ Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України від 23.06.2005 № 2713-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2713-15> (дата звернення: 06.04.2023).

Виклад основного матеріалу

Однією з основних характеристик правової держави є те, що в ній всі ключові суспільно значущі відносини й процеси відбуваються у правовому полі, їх формування, реалізація, зміна та припинення перебувають тією чи іншою мірою під регулюючим впливом права. Зрозуміло, що й кадрове забезпечення ДКВС України тут не є винятком, тобто ця діяльність, цей комплекс заходів і засобів із формування, зміцнення, реалізації та розвитку кадрового потенціалу зазначеної служби також знає правового регулювання. У доктринальних і навчальних джерелах, на сторінках періодичних фахових видань питанням правового регулювання як у цілому, так і в контексті окремих правових галузей та інститутів приділено багато уваги, що зумовлює значну кількість визначень поняття «правове регулювання». Так, наприклад, К. Г. Волинка у своїх працях зазначає, що право є елементом системи соціального нормативного регулювання. Право виступає важливим засобом регулювання взаємин індивідів, соціальних груп, всього суспільства в цілому і саме воно є соціальною цінністю. Основним призначенням права є упорядкування й організація взаємин громадян, їхньої поведінки і, враховуючи їхні індивідуальні потреби, спрямування діяльності членів суспільства в річище загально-соціальних інтересів [4, с. 103]. Звідси, підсумовує дослідник, правове регулювання – це цілеспрямований вплив права на суспільні відносини і поведінку осіб з метою їх впорядкування за допомогою системи спеціальних юридичних засобів [4, с. 103]. Є. В. Білозьоров, В. П. Влащенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць та ін. під правовим регулюванням розуміють цілеспрямований результативний вплив права на конкретні суспільні відносини з метою їх впорядкування та вдосконалення за допомогою виключно правових засобів. Означені правники стверджують, що саме це визначення містить усі найважливіші характеристики правового регулювання: 1) є різновидом соціального регулювання; 2) здійснюється громадянським суспільством або державою; 3) має нормативно-результативний характер – реалізовується за допомогою цілісної системи правових засобів, що забезпечують втілення в життя норм права для досягнення необхідної мети (результату); 4) має організаційний характер – за допомогою правового регулювання відносини між суб'єктами набувають певної правової форми (у нормах права закріплюється міра можливої або належної поведінки); 5) має цілеспрямований характер – спрямоване на задоволення прав, свобод, законних інтересів суб'єктів права; 6) має конкретний характер – завжди пов'язане з реальними (конкретними) відносинами [5, с. 256]. І. М. Погрібний пропонує розглядати правове регулювання як процес безпосередньої регулятивної дії права, під час якого правові засоби реалізують на практиці закладені в них

законодавцем можливості, тобто це процес руху юридичних засобів від встановлених у праві цілей до конкретних результатів [6, с. 9]. В. Б. Пчелін, аналізуючи проблематику сутності нормативно-правового регулювання організації адміністративного судочинства України, наводить основні дослідницькі підходи до розуміння категорії «правове регулювання», зокрема його таумачать: і як цілеспрямований регулятивний вплив на суспільні відносини та поведінку суб'єктів, що здійснюється за допомогою набору юридичних засобів; і як форму приведення суспільної поведінки у відповідність до нормативних вимог і дозволів; і як засіб упорядкування та охорони суспільних відносин; і як певний процес, що залежить від низки чинників і має на меті впорядкування суспільних відносин; і як владно-державний організуючий вплив [7, с. 107].

Жодне з вищенаведених визначень «правового регулювання» не є єдино правильним, як і не є помилковим, що зумовлено багатоаспектністю цього явища, яке може бути охарактеризоване і як процес, і як форма, і як засіб, і як вплив, і як діяльність тощо. У цілому, попри певні відмінності у визначеннях правового регулювання, що пропонуються різними дослідниками, сутнісний зміст цього регулювання, як правило, залишається незмінним і є серцевиною (базисом, стрижнем) кожного з підходів до його таумачення. Зокрема, йдеться про те, що правове регулювання впорядковує та організує суспільні відносини й процеси, встановлює юридичні межі поведінки їх учасників і критерії оцінки її відповідності закріпленим у нормах права вимогам. Слід звернути увагу на те, що в багатьох формулюваннях визначення «правове регулювання» йдеться про правовий вплив, однак водночас науковці зауважують на тому, що правове регулювання слід відрізнити від правового впливу. Останній являє собою дію права на свідомість і поведінку людей, а через них і на широке коло суспільних відносин за допомогою неправових (психологічних, ідеологічних, виховних та інших) засобів [5, с. 256; 8, с. 75]. Правовий вплив, пише І. М. Погрібний, є комплексним, різнобічним «турбуванням» суспільних відносин правом, яке охоплює три відносно самостійні взаємопов'язані напрями: правове регулювання (спеціально-юридичний вплив), інформаційно-психологічний вплив, культурно-виховний вплив [6, с. 9]. Тобто правовий вплив є більш просторою категорією, яка включає в себе не лише правове регулювання (яке є суто юридичним), а й інші пов'язані з ним явища (засоби, форми тощо), що застосовуються для впорядкування суспільних відносин і корегування суспільно значущої поведінки суб'єктів права і правовідносин.

З огляду на мету представленої статті найбільший інтерес становить лише правове регулювання, яке має нормативний характер і

відрізняється від інших складових правового впливу високим рівнем суворості, визначеності предмета, методів і меж цього регулювання. Уважаємо, що під правовим регулюванням кадрового забезпечення ДКВС України слід розуміти процес встановлення та реалізації за допомогою принципів, норм, а також інших засобів права, через які втілюються його регламентуюча дія, юридичних правил організації та здійснення роботи щодо формування (пошук і добір кадрів, оцінка перспектив їх професійного розвитку), використання (розстановка персоналу та службова кар'єра), розвитку та зміцнення (навчання, перепідготовка, підвищення кваліфікації персоналу, форми і методи його мотивації та стимулювання, створення кадрового резерву тощо) кадрових ресурсів і кадрового потенціалу ДКВС України. Оскільки кадрове забезпечення – це діяльність переважно управлінського характеру, то основна роль у визначенні її правових засад належить адміністративному праву, отже адміністративно-правове регулювання є головним інструментом упорядкування досліджуваного забезпечення.

Правове регулювання як взагалі, так і окремі його різновиди (адміністративне, трудове, кримінальне, конституційне тощо) має свій механізм, який складається із системи засобів, що власне і забезпечують регулятивний вияв права в об'єктивній дійсності. Одними із ключових елементів цього механізму є норми права, а також нормативно-правові акти, в яких власне перші (тобто норми права) об'єктивуються і перетворюються на позитивне право. Саме тому, оцінюючи стан правового регулювання кадрового забезпечення ДКВС України, ми переважно з'ясовуємо рівень та якість його законодавчого підґрунтя.

Розглядаючи стан правового регулювання кадрового забезпечення ДКВС України, насамперед слід зауважити, що реформування пенітенціарної системи в Україні відбувається вже не один рік, і в кожному концептуальному та (або) стратегічному документі, в якому визначені ключові засади та пріоритети вдосконалення й розвитку цієї системи, йдеться про проблеми законодавства в означеній сфері та про необхідність його перегляду та поліпшення, що є необхідним кроком на шляху до остаточної відмови від радянської спадщини й адаптації національного законодавства до міжнародних, передусім європейських, вимог і стандартів. Що ж стосується стану законодавчого врегулювання безпосередньо кадрового забезпечення ДКВС України, то в ньому також існує низка прогалин та інших недоліків і проблем.

Основоположне місце в системі нормативно-правових актів, які регулюють кадрове забезпечення ДКВС України, безперечно належить Конституції України, яка є Основним Законом держави, має

найвищу юридичну силу і в якій закріплені найбільш важливі суспільні цінності та їх гарантії, принципи і норми щодо організації та функціонування української держави та суспільного життя в ній. Тобто конституційні положення стосуються кожного явища, кожного інституту, кожної галузі суспільного життя, що регулюються правом. І хоча норми Конституції України є нормами прямої дії¹, вони мають переважно загальний характер, визначають загальне річище, в якому має розвиватися галузеве та спеціальне законодавство, основні пріоритети та непорушні принципи, котрим воно має відповідати. Ті соціальні цінності та їх гарантії, що закріплені в Основному Законі, інші засадничі вимоги щодо організації та функціонування суспільного життя в державі, публічно-владних інститутів та інститутів громадянського суспільства є незаперечними й обов'язковими для дотримання і виконання в кожній сфері чи галузі суспільної діяльності. Тож правове регулювання кадрового забезпечення ДКВС України також має у своїй основі конституційні положення.

Поряд із принципами та нормами, встановленими в Конституції України, дуже важливою ланкою в системі нормативно-правових актів, що регулюють досліджуване кадрове забезпечення, посідають міжнародні правові документи, до яких Україна приєдналася у встановленому порядку. Сьогодні діє ціла низка нормативно-правових актів міжнародного характеру, які тією чи іншою мірою регулюють питання пенітенціарної системи, зокрема: Загальна декларація прав людини (1948); Основні принципи поводження з в'язнями (1990); Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання (1984); Мінімальні стандартні правила ООН щодо поводження із в'язнями (2015); Європейські пенітенціарні правила (Рекомендація № R (2006) 2); Правила Ради Європи про пробацію (Рекомендація CM/Rec (2010) 1); Рекомендація CM/Rec (2017) 3 щодо громадських санкцій та заходів, Європейський кодекс етики працівників пенітенціарних закладів (2012) та ін.² Окремо слід зазначити Керівні принципи щодо набору, добору, освіти, професійної підготовки та підвищення кваліфікації працівників пенітенціарних установ та пробації, ухвалені на 76-му

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 06.04.2023).

² 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 16.12.2022 № 1153-р // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1153-2022-р> (дата звернення: 06.04.2023).

пленарному засіданні Європейського комітету з проблем злочинності (CDPC) від 25 квітня 2019 р.¹, у яких зазначається, що місія працівників пенітенціарних установ та органів пробації полягає в тому, щоб суттєво сприяти громадській безпеці через безпечну, захищену та гуманну роботу з підозрюваними та правопорушниками та надання можливостей для реабілітації й реінтеграції. І задля того, щоб ця місія набула реального практичного втілення, вимоги щодо ролі та функцій персоналу пенітенціарної системи, механізму добору, навчання та професійного розвитку працівників цієї системи, їх кар'єрного просування, стимулювання, захисту та іншого забезпечення мають бути визначені законом². Тобто навіть у міжнародних нормативно-правових документах звернена увага на те, що питання кадрового забезпечення пенітенціарних систем мають бути якісно врегульовані на рівні національних законів держав-учасниць.

Що стосується законодавчого рівня у вузькому розумінні (тобто виключно Закони України), то ключовими нормативно-правовими актами з питань кадрового забезпечення ДКВС України в нашій державі є такі закони: «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» від 23 червня 2005 р. № 2713-IV, «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580-VIII, «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII, «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» від 22 лютого 2006 р. № 3460-IV, «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 9 квітня 1992 р. № 2262-XII, «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції і деяких інших осіб та їх соціальний захист» від 24 березня 1998 р. № 203/98-ВР. З викладеного можна побачити, що правові аспекти кадрового забезпечення ДКВС України регламентуються багатьма законами, однак це не гарантує його належного врегулювання, адже кожен із цих нормативно-правових актів має свої недоліки. Крім того, розпорошеність норм, що тією чи іншою мірою стосуються роботи із персоналом ДКВС України, у різних законах ускладнює їх належне застосування, створює сприятливі умови для появи дублювань і суперечностей. З огляду на зазначене важливим і необхідним кроком на шляху узгодження та систематизації правових норм з питань кадрового забезпечення ДКВС України є ухвалення

¹ Керівні принципи щодо набору, добору, освіти, професійної підготовки та підвищення кваліфікації працівників пенітенціарних установ та пробації // Пробація України : офіц. сайт. URL: https://www.probation.gov.ua/wp-content/uploads/2021/10/04_УКР_Правила-Навчання-персоналу-пробації-и-тюрем-2019.pdf.pdf (дата звернення: 06.04.2023).

² Там само.

уніфікованого законодавчого акта, який би містив положення з усіх основних аспектів кадрової політики та кадрової роботи в системі ДКВС України. Слід зауважити, що протягом останніх років владою було запропоновано два законопроекти, спрямовані на оптимізацію структури пенітенціарної системи, впровадження нових підходів до заохочення її персоналу, запровадження ефективного управління підприємствами установ виконання покарань¹, а також на чітке визначення підстав та порядку притягнення осіб рядового й начальницького складу пенітенціарної системи до дисциплінарної відповідальності та застосування до них заохочень². Утім, ці пропозиції так і залишаються на рівні проектів, крім того вони також не позбавлені недоліків, зокрема в частині управління персоналом, про що свідчать висновки Ради Європи, яка проаналізувала Проект Закону про пенітенціарну систему № 5293 від 22 березня 2021 р.³ та Проект Закону про Дисциплінарний статут пенітенціарної системи № 5294 від 22 березня 2021 р.⁴

Особлива роль у механізмі правового регулювання кадрового забезпечення ДКВС України належить підзаконним нормативно-правовим актам, які найбільш яскраво відображають адміністративно-правову сутність досліджуваного правового регулювання, адже положеннями нормативно-правових актів саме цього рівня національного законодавства визначається більшість управлінських питань, до яких належить і кадрове забезпечення. Також слід зауважити, що саме на підзаконному рівні визначені концептуальні та стратегічні засади реформування вітчизняної пенітенціарної системи. Зокрема, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2022 р.

¹ Проект Закону про пенітенціарну систему : від 22.03.2021 № 5293 / ініціатор Д. А. Шмигаль // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71498 (дата звернення: 06.04.2023).

² Проект Закону про Дисциплінарний статут пенітенціарної системи : від 22.03.2021 № 5294 / ініціатор Д. А. Шмигаль // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71499 (дата звернення: 06.04.2023).

³ Рада Європи проаналізувала Проект закону України «Про пенітенціарну систему» // Офіс Ради Європи в Україні : офіц. сайт. 05.01.2021. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/council-of-europe-has-analysed-the-draft-law-on-the-penitentiary-system-of-ukraine-> (дата звернення: 06.04.2023).

⁴ Рада Європи проаналізувала Проект закону України «Про дисциплінарний статут пенітенціарної системи» // Офіс Ради Європи в Україні : офіц. сайт. 12.01.2021. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/council-of-europe-has-analysed-the-draft-law-on-the-disciplinary-statute-of-the-penitentiary-system-of-ukraine-> (дата звернення: 06.04.2023).

№ 1153-р схвалено Стратегію реформування пенітенціарної системи на період до 2026 року та затвердження операційного плану її реалізації у 2022–2024 роках, метою якої є створення гуманного середовища, забезпечення безпечності тримання, прав засуджених та осіб, взятих під варту, приведення матеріально-технічного забезпечення установ виконання покарань та слідчих ізоляторів і умов тримання у відповідність до вимог національного законодавства та міжнародно-правових актів¹. Окремо слід наголосити на положеннях Стратегії, які стосуються кадрового забезпечення, зокрема в ній йдеться про те, що ефективність реформування пенітенціарної системи залежить від рівня підготовки її кадрового складу, тому реалізація стратегічної цілі передбачає формування вмотивованого та високопрофесійного персоналу органів і установ пенітенціарної системи, здатного виконувати функції виправлення і ресоціалізації засуджених на основі найсучасніших підходів і методів роботи, а також створення за новими стандартами належних умов праці та соціального захисту персоналу². Однак, акцентуючи увагу на важливості питань кадрового характеру, розробники Стратегії обмежилися лише визначенням мети і декількох завдань у цій сфері, як-то: поліпшення умов праці персоналу органів і установ пенітенціарної системи; впровадження ефективної системи мотивації персоналу та підвищення престижу служби в органах і установах пенітенціарної системи; створення цілісної системи підготовки персоналу з постійним залученням до несення служби в органах та установах виконання покарань і уповноважених органах пробації; створення умов для профілактики професійної деформації та емоційного вигорання персоналу пенітенціарної системи та пробації³.

Крім зазначеної Стратегії слід виокремити такі підзаконні акти, як: накази Міністерства юстиції України «Про затвердження Положення про організацію професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України» від 8 вересня 2015 р. № 1675/5, «Про затвердження Інструкції з організаційно-штатної роботи в установах виконання покарань, слідчих ізоляторах, воєнізованих формуваннях, навчальних закладах, інших підприємствах, установах і організаціях, створених для

¹ 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 16.12.2022 № 1153-р // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1153-2022-p> (дата звернення: 06.04.2023).

² Там само.

³ Там само.

забезпечення виконання завдань Державної кримінально-виконавчої служби України» від 5 лютого 2020 р. № 412/5, «Про затвердження Положення про проходження первинної професійної підготовки та підвищення кваліфікації особами рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України» від 26 грудня 2018 р. № 4091/5, «Про затвердження Положення про організацію виховної та соціально-психологічної роботи з персоналом Державної кримінально-виконавчої служби України» від 7 липня 2011 р. № 221; накази Державного департаменту України з питань виконання покарань, якими затверджено Положення про Ради зборів середнього і старшого начальницького складу та рядового і молодшого начальницького складу кримінально-виконавчої системи України від 21 грудня 2000 р. № 250, Положення про наставництво в органах і установах виконання покарань, слідчих ізоляторах і навчальних закладах Державної кримінально-виконавчої служби України від 1 жовтня 2010 р. № 368 тощо.

Кожен із вищезгаданих нормативно-правових актів підзаконного характеру регламентує певні аспекти кадрового забезпечення ДКВС України, однак навіть у своїй сукупності вони не створюють належного нормативно-правового базису для комплексного підходу до вирішення основних питань кадрового забезпечення. Концептуальні ідеї та напрями реформування й розвитку кадрового забезпечення ДКВС України доволі часто не відповідають змісту нормативно-правових актів (переважно підзаконних), через дію яких власне і мають втілюватися означені ідеї, зміни, перетворення, а це так само негативно позначається і на стані правозастосовної практики.

Висновки

Вищевикладене дозволяє дійти таких висновки. По-перше, кадрове забезпечення складається з низки відносин і процесів, ефективність реалізації та дієвість яких прямо і переважно залежить від того, на яких вони принципах і нормах ґрунтуються. Тож якісне правове врегулювання кадрового забезпечення ДКВС України є вкрай важливою та необхідною умовою досягнення й підтримання належного рівня якості цього забезпечення. Звісно, значна частина відносин кадрового забезпечення ДКВС України має суто організаційний характер і вони можуть відбуватися поза межами безпосередньої правової регламентації. Утім, навіть таким чином ці відносини все одно складаються, здійснюються, змінюються та припиняються на тлі загального регулятивного впливу права. По-друге, більшість відносин кадрового забезпечення мають управлінський характер, а тому ключова роль у їх врегулюванні відводиться засобам адміністративного права, про що, зокрема, доволі переконливо свідчить

структура нормативно-правового підґрунтя кадрового забезпечення ДКВС України, в якому значна роль відводиться підзаконним нормативно-правовим актам галузевого та відомчого характеру. По-третє, стан законодавчого врегулювання кадрового забезпечення ДКВС України зараз далекий від ідеального та потребує суттєвого вдосконалення. Зокрема, необхідно сформулювати та закріпити на офіційному рівні концептуальні засади кадрового забезпечення ДКВС України, чітко визначити його сутнісний зміст та основні характеристики, окреслити організаційно-правовий механізм здійснення. Крім того, мають бути врегульовані ключові засади контролю та оцінки ефективності кадрового забезпечення.

Реалізація зазначених кроків на рівні правового врегулювання кадрового забезпечення ДКВС України є необхідним етапом реформування вітчизняної пенітенціарної системи: приведення її у відповідність до міжнародних норм і стандартів; подолання проблеми плинності кадрів; підвищення якості та ефективності виконання персоналом пенітенціарної системи України своїх професійних і посадових завдань та функцій; зміцнення й забезпечення належної реалізації професійних, а також інших гарантій прав та законних інтересів зазначеного персоналу тощо.

Список бібліографічних посилань: **1.** Романюк Л. В. Адміністративно-правові засади формування кадрів органів виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2006. 21 с. **2.** Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурміна (кер. проекту). Київ : НАДУ, 2012. 72 с. **3.** Кадрова політика і державна служба : конспект лекцій / уклад. В. М. Сороко. Київ : НАДУ, 2009. 104 с. **4.** Волинка К. Г. Теорія держави і права : навч. посіб. Київ : МАУП, 2003. 240 с. **5.** Теорія держави та права : навч. посіб. / Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова та ін. ; за заг. ред. С. Д. Гусарева, О. Д. Тихомирова. Київ : НАВС ; Освіта України, 2017. 320 с. **6.** Погрібний І. М. Проблема співвідношення правового впливу та правового регулювання у теорії права. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2006. Вип. 34. С. 7–11. **7.** Пчелін В. Б. Сутність нормативно-правового регулювання організації адміністративного судочинства України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 6, т. 2. С. 106–109. **8.** Кривицький Ю. В. Механізм регулювання в сучасній теорії права. *Частица Київського університету права*. 2009. № 4. С. 74–79.

Надійшла до редколегії 12.04.2023

Прийнята до опублікування 18.05.2023



Sverdlin K. Yu. The concept and current state of legal regulation on staffing of the State Criminal Executive Service of Ukraine

Ukraine has been reforming the penitentiary system for several years in order to humanise and bring it in line with European standards, and even today, in the face of a full-scale Russian military invasion, the processes of transformation and improvement of this system in our country have not stopped, as evidenced by the emergence of an updated strategic course for further changes and development of the national penitentiary system. Over the past few years, important positive results have already been achieved on this path, but a number of problems remain unresolved, slowing down the reform process and the achievement of its goals.

It has been noted that a proper transformation of the penitentiary system of Ukraine is impossible without improving the mechanism of the staffing of the State Criminal Executive Service of Ukraine, the effectiveness of which, in turn, depends on the state of legal regulation of the social relations which are part of the above-mentioned staffing process. Scientific approaches to the definition of the concept of legal regulation, understanding of its essence, characteristic features and role in the organisation of public life have been considered. The author's own definition of legal regulation of staffing of the State Criminal Executive Service of Ukraine has been formulated. It has been emphasised that the central place in the regulation of relations concerning this staffing is assigned to administrative law, since these relations are mainly of a managerial nature.

The state of legislative regulation on staffing of the State Criminal Executive Service of Ukraine has been analysed and its problematic aspects have been highlighted. It has been noted that there are no clearly defined conceptual foundations for the organisation and implementation of staffing of the State Criminal Executive Service of Ukraine at the legislative level. Attention has been drawn to the scattering of norms on the issues of the said staffing in legal acts of various levels. And the author presents his own vision of possible steps to improve the regulatory and legal framework for staffing the State Criminal Executive Service of Ukraine.

Key words: staffing, human resources, legal regulation, administrative and legal regulation, State Criminal Executive Service of Ukraine.

