

СТАТУСНА ХАРАКТЕРИСТИКА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ ЦЕНТРАЛЬНОГО ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, ЩО РЕАЛІЗУЄ ДЕРЖАВНУ ПОЛІТИКУ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПОКАРАНЬ

STATUS CHARACTERISTICS OF THE TERRITORIAL BODIES OF THE CENTRAL EXECUTIVE AUTHORITY THAT IMPLEMENTS STATE POLICY IN THE FIELD OF CRIMINAL PUNISHMENTS

Білак Н.І., к.ю.н., адвокат,
радник голови

Одеська районна рада на громадських засадах,
співзасновник

Благодійна організація «Благодійний фонд «Благодійний рух «ЮКреїн»

У статті досліджено якісно-змістовні властивості, що характеризують статус територіальних органів центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань. Зазначено, що незалежно від прив'язки територіальних органів до конкретного різновиду центрального органу виконавчої влади, їм будуть притаманні визначені ознаки: 1) утворення здійснюється відповідно до встановленої форми як юридичної особи публічного права або як структурного підрозділу апарату центрального органу виконавчої влади, що не мають статусу юридичної особи; 2) утворення, ліквідація, реорганізація здійснюється за поданням міністра; 3) утворення є можливим виключно в тому випадку, коли це передбачено законодавчо відносно конкретного суб'єкта; 4) територіально утворення можливо в межах: а) конкретної адміністративно-територіальної одиниці (Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського значення) та б) декількох адміністративно-територіальних одиниць (у вигляді міжрегіональних територіальних органів).

Встановлено, що у значенні спеціального законодавства, яким врегульовано функціонування установ виконання покарань йдеться про виділення територіального органу управління в формі територіального органу Міністерства юстиції України. Акцентовано увагу на тому, що потреба виділення департаменту як територіального органу управління в сфері виконання покарань не є очевидною, обґрунтовано та таку, що має правове підґрунтя, а відмінності між департаментом та міжрегіональним управлінням – не в повній мірі зрозумілі.

Визначено, що територіальні органи управління в сфері пенітенціарної системи сформовані у вигляді юридичних осіб публічного права, які діють в межах декількох адміністративно-територіальних одиниць.

Ключові слова: виконання кримінальних покарань, інституційна система, центральний орган виконавчої влади, територіальний орган управління, міжрегіональні територіальні органи.

The article examines the qualitative and substantive properties that characterize the status of territorial bodies of the central executive body that implements state policy in the field of execution of criminal punishments. It is noted that regardless of the attachment of territorial bodies to a specific type of central executive body, they will have certain characteristics: 1) formation is carried out in accordance with the established form as a legal entity under public law or as a structural subdivision of the apparatus of the central executive body, which do not have legal entity status; 2) formation, liquidation, reorganization is carried out at the request of the minister; 3) formation is possible only in the case when it is provided for by law in relation to a specific entity; 4) territorial formation is possible within the limits of: a) a specific administrative-territorial unit (the Autonomous Republic of Crimea, regions, cities of Kyiv and Sevastopol, districts, districts in cities, cities of regional, republican importance) and b) several administrative-territorial units (in the form of interregional territorial bodies).

It has been established that the meaning of the special legislation regulating the functioning of penal institutions refers to the allocation of a territorial management body in the form of a territorial body of the Ministry of Justice of Ukraine.

Attention has been drawn to the fact that the need to separate the department as a territorial management body in the field of execution of punishments is not obvious, justified and has a legal basis, and the differences between the department and interregional management are not fully understood.

It was determined that the territorial management bodies in the field of the penitentiary system are formed in the form of legal entities under public law that operate within several administrative-territorial units.

Key words: execution of criminal punishments, institutional system, central body of executive power, territorial governing body, interregional territorial bodies.

Наявність нормативних пробілів в сфері правового регулювання діяльності системи органів виконання кримінальних покарань та попереднього ув'язнення, а також численні практичні проблеми взаємодії уповноважених суб'єктів у цій сфері, – є однією з перешкод до визнання України як демократичної, правової та соціальної держави. Безпосередній прояв відсутності системності серед органів виконання покарання стосується створення, функціонування та правового положення територіальних органів управління центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань. Актуальність вирішення цієї проблематики пов'язано з обранням Україною курсу на вступ до Європейського Союзу. За таких умов, важливого значення набуває теоретичне осмислення наявних особливостей діяльності територіальних органів центрального органу виконавчої влади в межах пенітенціарної системи України.

Визначення специфіки функціонування територіальних органів, що утворюються при центральних органах

виконавчої влади були предметом досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, а саме: В.Б. Авер'янова, Т.І. Білоус-Осін, В.М. Бевзенко, В.В. Галунька, П.В. Діхтієвського, Т.О. Карабін, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, О.І. Лавренової, Р.С. Мельника, В.В. Прокопенко, Д.В. Приймаченко, Г.О. Радов, О.П. Хамходера, С.Я. Фаренюк та інших. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, яких присвячено питанням діяльності органів державної кримінально-виконавчої служби, визначення інституційних статусних ознак територіальних органів є малодослідженими у науці, що обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Інституційна складова пенітенціарної системи 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 [1]. Не виклю-

ченням є органи виконавчої влади. Конституцією України встановлено поділ державної влади на: законодавчу, судову та виконавчу. Органи виконавчої влади посідають особливе місце у системі суб'єктів адміністративного права, що відображається у їх статусові.

До системи органів виконавчої влади належать:

- 1) Кабінет Міністрів України;
- 2) центральні органи виконавчої влади: а) міністерства; б) служби, агентства, інспекції, комісії; в) центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом; г) інші центральні органи виконавчої влади;
- 3) місцеві органи виконавчої влади: а) місцеві державні адміністрації; б) територіальні органи центрального органу виконавчої влади, які структурно не належать до місцевих державних адміністрацій.

Можливість створення територіальних органів при центральних органах виконавчої влади передбачено Законом України «Про центральні органи виконавчої влади». Йдеться про: а) територіальні органи міністерства (ст. 13); б) територіальні органи інших центральних органів виконавчої влади (ст. 21) [2]. Незалежно від прив'язки територіальних органів до конкретного різновиду центрального органу виконавчої влади, їм будуть притаманні визначені ознаки:

1) утворення здійснюється відповідно до встановленої форми як юридичної особи публічного права або як структурного підрозділу апарату центрального органу виконавчої влади, що не мають статусу юридичної особи;

2) утворення, ліквідація, реорганізація здійснюється за поданням міністра Кабінетом Міністрів України;

3) утворення є можливим виключно в тому випадку, коли це передбачено законодавчо відносно конкретного суб'єкта;

4) територіально утворення можливо в межах: а) конкретної адміністративно-територіальної одиниці (Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського значення) та б) декількох адміністративно-територіальних одиниць (у вигляді міжрегіональних територіальних органів).

В системі суб'єктів, які уповноважені на впорядкування суспільних відносин в сфері пенітенціарної системи, можливо виокремити альтернативне функціонування органів виконання покарань (центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, його територіальні органи управління) (положення Кримінально-виконавчого кодексу України) [3] або центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та його територіальні органи управління (положення Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» від 23.06.2005 р. № 2713-IV [4]. Тобто, на рівні двох нормативно-правових актів регламентовано функціонування різного за назвою центрального органу виконавчої влади у сфері виконання кримінальних покарань, що потребує додаткового унормування.

Окрім цього, у значенні спеціального законодавства, що регулює функціонування установ виконання покарань йде мова про виділення територіального органу управління, який діє при визначеному центральному органі виконавчої влади. Станом на теперішній час, це Міністерство юстиції України. Тому, територіальними органами управління в межах пенітенціарної системи виступають територіальні органи Міністерства юстиції України.

Ретроспективний аналіз створення та діяльності територіальних органів управління в пенітенціарній системі свідчить про те, що у 2016 році було ліквідовано територіальні органи управління Державної пенітенціарної служби у вигляді юридичних осіб публічного права. Їх ліквідація пов'язувалась з одночасним утворенням міжрегіональних

управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції у межах процедури правонаступництва [5]. Фактично замість двадцяти чотирьох управлінь та відділів, які функціонували при Державній пенітенціарній службі було утворено шість міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції (Західне, Південне, Південно-Східне, Північно-Східне, Центральне, Центральнo-Західне). У 2020 році, міжрегіональні управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції було перейменовано на міжрегіональні управління з питань виконання кримінальних покарань Міністерства юстиції [6].

Водночас ст. 11 Кримінально-виконавчого кодексу України під назвою «Види органів і установ виконання покарань» [3] визначає, що органами виконання покарань є: 1) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації; 2) його територіальні органи управління; 3) уповноважені органи з питань пробації. Таким чином, на рівні закону не здійснено видалення сфери пробації з предмету відання територіальних органів управління центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань.

Окрім цього, викликає багато питань щодо реалізації процедур реорганізації окремих територіальних органів управління центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації та визначеності правового статусу їх правонаступника.

Так, згідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2020 р. № 1252 «Деякі питання територіальних органів Міністерства юстиції» постановлено реорганізувати територіальний орган Міністерства юстиції – Південне міжрегіональне управління з питань виконання кримінальних покарань Міністерства юстиції шляхом його приєднання до *міжрегіонального територіального органу Міністерства юстиції з питань виконання кримінальних покарань – Департаменту з питань виконання кримінальних покарань* [7].

Водночас відповідно до ст. 9 Кримінально-виконавчого кодексу України територіальні органи управління організовуються і ліквідуються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, а військові частини, гауптвахти і дисциплінарний батальйон – Міністерством оборони України [3].

Натомість ст. 9 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» передбачено утворення Кабінетом Міністрів України територіальних органів управління – управління (відділів) в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Київській області, містах Севастополі задля забезпечення виконання завдань Державної кримінально-виконавчої служби України [4]. Таким чином вбачається, що на рівні двох нормативно-правових актів по різному регулюється порядок утворення територіальних органів управління: в одному випадку [3] повноваження щодо утворення надаються центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, а в іншому – Кабінету Міністрів України [4].

На офіційному сайті Міністерства юстиції України міститься інформація про виділення двох типів територіальних органів управління як органів виконання кримінальних покарань: 1) департамент з питань виконання кримінальних покарань; 2) міжрегіональні управління з питань виконання кримінальних покарань Міністерства юстиції [8]. Відповідно до пункту 1 Положення про Департамент з питань з питань виконання кримінальних покарань, затвердженого Наказом Міністерства юстиції

України від 01.04.2020 №1302/5 Департамент з питань з питань виконання кримінальних покарань є:

– органом Державної кримінально-виконавчої служби України;

– правонаступником Адміністрації Державної кримінально-виконавчої служби України та Центрального міжрегіонального управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції, які ліквідуються. Окрім цього, в положенні вказується, що Департамент з питань з питань виконання кримінальних покарань здійснює керівництво оперативно-службовою діяльністю підпорядкованих йому міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції, установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, територіальних (воєнізованих формувань, підприємств установ виконання покарань [9].

З цього приводу слід зазначити, що якщо мова йде про правонаступництво, це є свідченням того, що мала місце не ліквідація Адміністрації Державної кримінально-виконавчої служби України та Центрального міжрегіонального управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції, а реорганізація. Водночас підпорядкування Департаменту з питань з питань виконання кримінальних покарань (який є одним із міжрегіональних територіальних органів Міністерства юстиції з питань виконання кримінальних покарань) інших міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції та надання департаменту повноважень щодо здійснення керівництва їхньою оперативно-службовою діяльністю ставить цей орган у домінуюче та нерівне правове положення порівняно із іншими аналогічними територіальними управліннями, які є органом Державної кримінально-виконавчої служби України. Також зазначене не відповідає структурі органів, визначеній на рівні спеціального закону. За таких обставин Департамент з питань з питань виконання кримінальних покарань є квазіорганом. Потреба виділення Департаменту з питань з питань виконання кримінальних покарань як територіального органу управління в сфері виконання покарань не є очевидною, а відмінності між департаментом та міжрегіональним управлінням є не в повній мірі зрозумілими.

Специфікація загальних ознак, що притаманні територіальним органам при центральних органах виконавчої влади до пенітенціарної системи дозволяє акцентувати увагу на таких положеннях.

По-перше, така ознака як можливість створення територіальних органів виключно тоді, коли це передбачено на законодавчому має прояв у положеннях п. 7 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України»: «Мін'юст здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку територіальні органи Мін'юсту» [10]. При цьому, на територіальні органи при Міністерстві юстиції України як центрального органу, що реалізує державну політику в сфері виконання покарань поширюються положення Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади» [11].

До ключових положень загально-нормативного порядку, які стосуються територіальних органів управління при Міністерстві юстиції України, віднесемо: на них покладено завдання з реалізації повноважень в сфері виконання покарань на певній території; формальне відображення реалізації їх повноважень полягає у виданні наказів організаційно-розпорядчого характеру; їх очолює керівник, що призначається на посаду та звільняється з посади міністром за погодженням з головою відповідної місцевої держадміністрації.

По-друге, така ознака як здійснення утворення відповідно до встановленої організаційно-правової форми відображається у тому, що територіальні органи управління в сфері пенітенціарної системи сформовані у вигляді юридичних осіб публічного права. По-третє, територіальні органи управління в сфері пенітенціарної системи утворено в межах декількох адміністративно-територіальних одиниць.

Виходячи з того, що будь-який суб'єкт системи суб'єктів, які уповноважені на впорядкування суспільних відносин в сфері пенітенціарної системи характеризуватиметься спільними ознаками, департаменту з питань виконання кримінальних покарань та міжрегіональним управлінням з питань виконання кримінальних покарань Міністерства юстиції буде притаманно таких ознак:

- 1) вони належатимуть до єдиної функціональної системи;
- 2) їх наділено відповідними повноваженнями, яких визначено законами або підзаконними нормативно-правовими актами;
- 3) вони здійснюють свою діяльність з метою реалізації не приватного, а публічного інтересу;
- 4) реалізують надані повноваження шляхом застосування нормативно встановлених інструментів впливу [12, с. 81].

Окремо зупинимось на положеннях проекту Закону про пенітенціарну систему № 5293 від 22.03.2021 р., якими встановлено потребу створення: центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, у складі якого функціонуватиме апарат (в межах якого територіальні управління не обов'язково функціонують); центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, у складі якого функціонуватиме апарат і територіальні органи з питань виконання кримінальних покарань [13]. У цілому такий підхід не вирішує основного призначення територіальних органів центрального органу виконавчої влади – якісного виконання функцій центрального органу виконавчої влади в межах конкретної адміністративної одиниці.

Доцільним є створення такого інституційного механізму пенітенціарної системи, який є зрозумілим, позбавленим дублювання однотипних функцій, а також охоплює якісну реалізацію функцій з реалізації політики в сфері виконання кримінальних покарань. Тому приходимо до **висновку** про потребу утворення Державної пенітенціарної служби України як єдиного центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації та його територіальних органів.

ЛІТЕРАТУРА

1. 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: 15.02.2023).
2. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 року № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 19.02.2023).
3. Кримінально-виконавчий кодекс України: Закон України від 11.07.2003 р. № 1129-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15#Text> (дата звернення: 15.02.2023).
4. 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: 15.02.2023).

5. Про ліквідацію територіальних органів управління Державної пенітенціарної служби та утворення територіальних органів Міністерства юстиції: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.05.2016 р. № 348. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.01.2023).

6. Про перейменування деяких територіальних органів Міністерства юстиції: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.02.2020 р. № 48. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/48-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.01.2023).

7. Деякі питання територіальних органів Міністерства юстиції: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2020 р. № 1252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1252-2020-p#Text> (дата звернення: 15.01.2023).

8. Офіційний сайт Міністерства юстиції України. URL: <https://minjust.gov.ua/dep/dkvs/departament-z-pitan-vikonannya-kriminalnih-rokagan> (дата звернення: 15.01.2023).

9. Положення про Департамент з питань виконання кримінальних покарань: Наказ Міністерства юстиції України від 01.04.2020 № 1302/5.

10. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.01.2023).

11. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 563. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.02.2023).

12. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Видання друге. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.

13. Проект Закону про пенітенціарну систему № 5293 від 22.03.2021 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71498 (дата звернення: 15.02.2023).