

БІЛАК Н. І.,

кандидат юридичних наук, адвокат,
Співзасновник Благодійного фонду
«Благодійний рух України»

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.2.2.75>

СУБ'ЄКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: КОМПЕТЕНЦІЙНИЙ ПІДХІД

Стаття присвячена дослідженню суб'єктів забезпечення функціонування пенітенціарної служби в Україні з врахуванням наявної у них компетенції. Зазначено, що в контексті забезпечення функціонування пенітенціарної системи йдеться про діяльність спеціально уповноважених суб'єктів, які на основі наявної у них компетенції впорядковують пенітенціарну систему шляхом визначених законодавством форм. При цьому, забезпечувальна діяльність включає як нормотворчу, так і правозастосовну складові. Правозастосовна діяльність в сфері пенітенціарної системи охоплює функціонування органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів делегованих повноважень, що спрямоване на якісне впорядкування пенітенціарних правовідносин.

Встановлено, що нормотворча діяльність в значенні забезпечення функціонування пенітенціарної системи в межах широкого підходу охоплюється як прийняттям законів України Верховною Радою, так і прийняттям сукупності норм підзаконного характеру. Вузький підхід передбачає забезпечення функціонування пенітенціарної системи за допомогою виконавчо-розпорядчого впливу через прийняття актів підзаконного характеру. Обрано вузький підхід до використання терміну «нормотворча діяльність» з огляду на відсутність комплексних досліджень в сфері забезпечення функціонування пенітенціарної системи, що дозволить зосередити увагу на суб'єктах, які наділені компетенцією в сфері правозастосування та впорядкування пенітенціарної діяльності. Зазначено, що уповноваженим суб'єктом буде являтися державний орган, який наділений повноваженнями владно-розпорядчого характеру, а в питаннях пенітенціарної служби – державний орган, уповноважений на впорядкування питань пенітенціарної служби.

Встановлено, що суб'єктом, що забезпечує функціонування пенітенціарної служби може бути державний орган або орган місцевого самоврядування чи суб'єкт делегованих повноважень, уповноважений на впорядкування питань пенітенціарної служби для формування належної моделі відбування покарань та наступного виправлення засуджених та їх ресоціалізації.

Ключові слова: пенітенціарна система, суб'єкти забезпечення, виконавчо-розпорядча діяльність, уповноважені суб'єкти, публічний інтерес.

Bilak N. I. Entities ensuring the functioning of the penitentiary service in Ukraine: a competency approach

The article is devoted to the study of the subjects of ensuring the functioning of the penitentiary service in Ukraine, taking into account their existing competence. It is noted that in the context of ensuring the functioning of the penitentiary system, we are talking about the activities of specially authorized subjects who, based on their existing competence, organize the penitentiary system through the forms defined by law. At the same time, the provisioning activity includes both rule-making and law enforcement components.



Law enforcement activities in the penitentiary system include the functioning of executive authorities, local government bodies and subjects of delegated powers, which is aimed at the qualitative regulation of penitentiary legal relations. It has been established that normative activity in the sense of ensuring the functioning of the penitentiary system within the framework of a broad approach is covered by both the adoption of laws of Ukraine by the Verkhovna Rada and the adoption of a set of subordinate legislation. The narrow approach involves ensuring the functioning of the penitentiary system through executive and administrative influence through the adoption of subordinate legislation. A narrow approach to the use of the term «normative activity» was chosen due to the lack of comprehensive research in the field of ensuring the functioning of the penitentiary system, which would allow focusing attention on entities that are vested with competence in the field of law enforcement and regulation of penitentiary activity.

It is noted that the authorized entity will be a state body vested with powers of an administrative nature, and in matters of the penitentiary service - a state body authorized to regulate matters of the penitentiary service.

It has been established that the entity ensuring the functioning of the penitentiary service may be a state body or local government body or a subject of delegated powers authorized to regulate the issues of the penitentiary service in order to form an appropriate model of serving sentences and the subsequent correction of convicts and their resocialization.

***Key words:** penitentiary system, subjects of ensuring, executive and administrative activity, authorized subjects, public interest.*

Станом на теперішній час відбувається постійний процес інтеграції України до Європейського Союзу, що впливає на усі сфери суспільних відносин. Не виключенням є діяльність щодо забезпечення функціонування пенітенціарної служби в Україні. Впорядкування суспільних відносин, що пов'язані з діяльністю органів та установ виконання покарань неможливо без тих уповноважених суб'єктів, які будуть сприяти реалізації, контролювати та в цілому застосовувати відповідні інструменти забезпечення якісного виконання завдань, поставлених перед пенітенціарною системою. На потребу реформатування управлінського впливу на пенітенціарну систему вказує законопроектна робота з означеної сфери [1], що передбачає оновлення структуризації органів кримінально-виконавчої служби та підприємств, установ виконання покарань.

За таких умов, важливого значення набуває теоретичне осмислення системи суб'єктів, що здійснюють забезпечення функціонування пенітенціарної служби в Україні з врахуванням наявної у них компетенції. Дослідження 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 суб'єктів забезпечення функціонування пенітенціарної системи є малодослідженими у науці, що обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Виклад основного змісту. Сутність публічно-управлінського забезпечення полягає в тому, щоб включити в рамки аналізу процесів правового регулювання всю систему інституцій, які у цьому задіяні [2]. Таким чином, в контексті забезпечення функціонування пенітенціарної системи йдеться про діяльність спеціально уповноважених суб'єктів, які на основі наявної у них компетенції впорядковують пенітенціарну систему шляхом визначених законодавством форм. При цьому, забезпечувальна діяльність включає як нормотворчу, так і правозастосовну складові.



Правозастосовна діяльність тривалий час була дотичною до сфери здійснення державного управління. Станом на теперішній час, вона є невід'ємним елементом публічного адміністрування, за допомогою якого відображено функціональне призначення органів державної виконавчої влади та тих суб'єктів, яким може бути делеговано їх повноваження. Основними ознаками правозастосовної діяльності слід вважати:

1) здійснення виключно в межах реалізації наданих повноважень;

2) здійснення через діяльність органів виконавчої влади, включаючи діяльність керівників щодо інших службовців в апаратах парламенту, судів, органів прокуратури, а також всередині державних підприємств, установ і організацій – з боку їх адміністрацій щодо решти персоналу;

3) здійснення поза законотворчою та судовою діяльністю [3; 4].

Таким чином, правозастосовна діяльність в сфері пенітенціарної системи охоплює функціонування органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів делегованих повноважень, що спрямоване на якісне впорядкування пенітенціарних правовідносин.

Нормотворча діяльність в значенні забезпечення функціонування пенітенціарної системи в межах широкого підходу охоплюється як прийняттям законів України Верховною Радою, так і прийняттям сукупності норм підзаконного характеру. Вузький підхід передбачає забезпечення функціонування пенітенціарної системи за допомогою виконавчо-розпорядчого впливу через прийняття актів підзаконного характеру. За основу в цьому дослідженні візьмемо вузький підхід з огляду на відсутність комплексних досліджень в сфері забезпечення функціонування пенітенціарної системи, що дозволить зосередити увагу на суб'єктах, що наділені компетенцією в сфері правозастосування та впорядкування пенітенціарної діяльності.

Щодо визначення поняття «суб'єктів, уповноважених на забезпечення функціонування пенітенціарної служби», то воно є похідним з теоретичної точки зору від понять «суб'єкт владних повноважень» чи «суб'єкт публічної адміністрації». У цілому уповноваженим суб'єктом буде являтися державний орган або орган місцевого самоврядування чи суб'єкт делегованих повноважень, який наділений повноваженнями владно-розпорядчого характеру, а в питаннях пенітенціарної служби – державний орган або орган місцевого самоврядування чи суб'єкт делегованих повноважень, уповноважений на впорядкування питань пенітенціарної служби.

До загальних ознак, що характеризуватимуть «систему суб'єктів, які наділені компетенцією на забезпечення функціонування пенітенціарної служби» слід віднести:

1) приналежність до єдиної системи органів управління;

2) наявність первинного нормативно встановленого правового статусу;

3) спрямування діяльності на забезпечення публічного інтересу, що опосередковує відповідний зміст діяльності;

4) наділення повноваженнями щодо здійснення правотворчої діяльності тощо [5].

Враховуючи положення Закону України «Про правотворчу діяльність», до суб'єктів, уповноважених забезпечувати функціонування пенітенціарної служби можливо відносити органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, наділених законодавством повноваженнями щодо прийняття (видання) нормативно-правових актів, а саме: Президента України; Кабінет Міністрів України; міністерства; інші органи державної влади та інші суб'єкти публічного права, які згідно із законом здійснюють від імені держави правотворчу діяльність та юрисдикція яких поширюється на територію України; Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, міністерства Автономної Республіки Крим; голів місцевих державних адміністрацій та керівники структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій; органи місцевого самоврядування [6]. Вказані загальні положення слід специфікувати під сферу пенітенціарної служби на основі наявності у визначених органів компетенції в сфері пенітенціарної служби.



В цілому компетенція відображає надані повноваження, які реалізуються в межах визначеного предмета відання для виконання визначених функцій держави [7]. Виокремлення суб'єктів забезпечення функціонування пенітенціарної служби на основі компетенції можливе через предмет відання як компонент компетенції, тобто сферу суспільних відносин, в межах якої уповноважений суб'єкт може реалізувати надані йому повноваження. У такому значенні, пенітенціарна служба як предмет відання – це вид служби окремою сферою суспільних відносин, яка потребує застосування нормативно визначеного впорядкованого 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.

Таким чином, суб'єктом, що забезпечує функціонування пенітенціарної служби може бути державний орган або орган місцевого самоврядування чи суб'єкт делегованих повноважень, уповноважений на впорядкування питань пенітенціарної служби для формування належної моделі відбування покарань та наступного виправлення засуджених та їх ресоціалізації.

Залежно від компетенції, до суб'єктів, що забезпечують функціонування пенітенціарної служби можливо віднести:

а) суб'єктів загальної компетенції (Кабінет Міністрів України [8], Президента України [9], місцеві державні адміністрації [10] та органи місцевого самоврядування [11]);

б) суб'єктів спеціальної компетенції (Міністерство юстиції України [12], центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та його територіальні органи управління [13]; установи виконання покарань (арештні доми, кримінально-виконавчі установи, спеціальні виховні установи, слідчі ізолятори), кримінально-виконавчі інспекції, воєнізовані формування; навчальні заклади, заклади охорони здоров'я, підприємства установ виконання покарань, інші підприємства, установ і організацій, що створені для забезпечення виконання завдань кримінально-виконавчої служби; допоміжні суб'єкти, які в визначених законом випадках здійснюють виконання кримінальних покарань: органи державної виконавчої служби, військові частини, гауптвахти і дисциплінарний батальйон [14].

Слід акцентувати увагу на тому, що діяльність суб'єктів спеціальної компетенції включає обов'язкову ознаку – забезпечення публічного інтересу, крім іншого, у вигляді належного функціонування системи забезпечення відбування покарання та забезпечення виправлення засудженого після відбування покарання.

Висновки. Підсумовуючи зазначимо, що в контексті забезпечення функціонування пенітенціарної системи йдеться про діяльність спеціально уповноважених суб'єктів, які на основі наявної у них компетенції впорядковують пенітенціарну систему шляхом визначених законодавством форм. При цьому, забезпечувальна діяльність включає як нормотворчу, так і правозастосовну складові. Обрано вузький підхід до використання терміну «нормотворча діяльність» з огляду на відсутність комплексних досліджень в сфері забезпечення функціонування пенітенціарної системи, що дозволить зосередити увагу на суб'єктах, які наділені компетенцією в сфері правозастосування та впорядкування пенітенціарної діяльності. Зазначено, що уповноваженим суб'єктом буде являтися державний орган, який наділений повноваженнями владно-розпорядчого характеру, а в питаннях пенітенціарної служби – державний орган, уповноважений на впорядкування питань пенітенціарної служби.

Запропоновано визначення поняття «суб'єкт, що забезпечує функціонування пенітенціарної служби» як державного органу або органу місцевого самоврядування чи суб'єкта делегованих повноважень, уповноваженого на впорядкування питань пенітенціарної служби для формування належної моделі відбування покарань та наступного виправлення засуджених та їх ресоціалізації. Виокремлено на основі компетенційного підходу з врахуванням предмету відання групи суб'єктів, що забезпечують функціонування пенітенціарної служби: а) суб'єктів загальної компетенції; б) суб'єктів спеціальної компетенції.



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
2. 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>.
3. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: підруч. У 2 т. : Т. 1. Загальна частина. К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
4. Битяк Ю.П. Адміністративне право України : підруч. За заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, В.В. Зуй. Х. : Право, 2010. 624 с.
5. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
6. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 р. № 3354. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>
7. Загальне адміністративне право України : підручник / за заг. ред.: акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Гіунової ; Нац. ун-т «Одеська юрид. академія». Одеса : Фенікс, 2023. 792 с.
8. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>
9. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
10. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>
11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
12. 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>
13. 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>
14. Кримінально-виконавчий кодекс України: Закон України від 11.07.2023 р. № 1129-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15#Text>

