

---

# КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

---

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.17>

**Н. І. Білак**

кандидат юридичних наук, адвокат,  
радник голови Одеської районної ради на громадських засадах,  
співзасновник БО «БФ «Благодійний рух Юкрейн»

## **ЦЕНТРАЛЬНИЙ ОРГАН ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, ЩО РЕАЛІЗУЄ ДЕРЖАВНУ ПОЛІТИКУ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПОКАРАНЬ: НОРМАТИВНА КОНФЛІКТОЛОГІЯ**

*Дослідження присвячено визначенню нормативного закріплення правового статусу центрального органу виконавчої влади, що реалізує політику у сфері виконання кримінальних покарань та його практичному втіленні. Встановлено, що позиціонування Міністерства юстиції України як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері виконання покарань спричиняє ряд суперечностей у чинному законодавстві. На основі аналізу положень спеціального правового регулювання, яким визначено функціонування центральних органів виконавчої влади, модель наявної державної кримінально-виконавчої служби, статус Міністерства юстиції України, зроблено такі висновки: 1) Міністерство юстиції України не може визначатись як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері виконання кримінальних покарань відповідно до положень Закону України «Про державну кримінально-виконавчу службу України»; 2) положення Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України», якими Мініюст визначено як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері виконання кримінальних покарань є нікчемними через невідповідність положенням закону; 3) є наявна невідповідність між положеннями Законів України «Про державну кримінально-виконавчу службу України» та «Про центральні органи виконавчої влади» в частині: а) порядку утворення, реорганізації та ліквідації центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері виконання кримінальних покарань не Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України, а Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України; б) призначення та звільнення з посад керівника центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, та його заступників за поданням Прем'єр-міністра України не Президентом України, а Кабінетом Міністрів України.*

*Обґрунтовано доцільність утворення центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань у вигляді Державної пенітенціарної служби України.*

**Ключові слова:** центральний орган виконавчої влади, політика в сфері виконання покарань, Міністерство юстиції України, керівник центрального органу виконавчої влади, порядок призначення.

**Постановка проблеми.** Утворення та діяльність органів виконавчої влади загальнодержавного значення є процесом, який постійно вдосконалюється у відповідності до загальноприйнятих міжнародних стандартів та усталених практик держав-членів Європейського Союзу. Правове забезпечення впорядкування суспільних відносин у найважливіших сферах людської життєдіяльності пов'язано, з його наступною реалізацією спеціально уповноваженим органом державної влади – центральним органом виконавчої влади. Відповідно, важлива роль центральних органів виконавчої влади підкреслюється їх місцем у системі органів державної влади в цілому. Оновлення законодавства, яким врегульовано діяльність цієї групи суб'єктів владних повноважень сприяло покращенню ситуації з розмежуванням їх повноважень та оптимізацією системи, але сфера виконання кримінальних покарань є виключенням. Це спричинено незавершеністю реформи пенітенціарної системи в Україні, відсутністю послідовності в її проведенні та формальному виконанню нормативних приписів, якими врегульовано діяльність суб'єктів, яких уповноважено реалізовувати політику в сфері виконання кримінальних покарань. За таких умов, важливого значення набуває теоретичне осмислення положень чинного законодавства через пізнавальний пошук його значення для практики формування оновленої моделі пенітенціарної системи в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Встановлення поняття та ознак центральних органів виконавчої влади як суб'єктів адміністративного права були предметом досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема, таких як: В.Б. Авер'янова, Т.І. Білоус-Осінь, 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. Прокopenко, Д.В. Приймаченко та інших. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, яких присвячено системі органів виконавчої влади, проблема приведення у відповідність правозастосування та нормативного регулювання функ-

ціонування центрального органу виконавчої влади, якого уповноважено саме на реалізацію політики в сфері виконання кримінальних покарань є актуальною та обумовлює вибір теми дослідження.

У цілому Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» визначено, що систему центральних органів виконавчої влади формують міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади, які утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції, комісії та бюро, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом [1]. Теперішній перелік центральних органів виконавчої влади є результатом їх постійного законодавчого оновлення [2; 3; 4; 5] та міститься у Постанові Кабінету Міністрів «Схема спрямування й координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України», згідно якого виокремлюють: 1) міністерства; 2) центральні органи виконавчої влади; 3) центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України безпосередньо та через відповідних членів Кабінету Міністрів України [6].

Незалежно від форми утворення, центральні органи виконавчої влади у своїй діяльності мають слідувати спеціальним принципам функціонування органів виконавчої влади, а саме: вторинності виконавчої влади, що полягає у відсутності прямого виборного способу під час формування органів виконавчої влади; єдності, що стосується як організаційно-структурної системи, так і єдності прийнятих рішень в рамках загального політичного курсу; розподілу повноважень між муніципальною владою та рівнями виконавчої влади, що має прояв у відповідному нормативному розмежуванні повноважень; підзвітності та підконтрольності влади, тобто законодавча і судова влада контролюють діяльність органів виконавчої влади, не втручаючись в рамки її компетенції, при цьому виконавча влада відповідальна за свої дії перед суспільством [7].

При цьому, правовий статус конкретних центральних органів виконавчої влади

включає характеристику таких їх ознак: 1) наявність специфічних завдань та функцій; 2) особливий порядок вирішення кадрових питань; 3) особливий порядок підконтрольності та підзвітності; 4) наявність спеціальних гарантій діяльності для їх членів; 5) наділення правом видавати нормативно-правові акти [8, с. 115–119].

Специфікація положень щодо виокремлення центрального органу виконавчої влади до сфери наявної кримінально-виконавчої служби та пробації, свідчить про позиціонування Міністерства юстиції України (далі – Міністерства юстиції України; Мін'юст) як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері виконання покарань. Означене спричиняє ряд порушень чинного законодавства, яким врегульовано статус міністерств як центральних органів виконавчої влади та функціональне призначення Державної кримінально-виконавчої служби в цілому. Йдеться про наступне.

Законом України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», на перший погляд, виокремлено засади функціонування центрального органу, який реалізує державну політику в сфері виконання покарань, а саме: *«державна кримінально-виконавча служба України відповідно до закону ... складається з центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань»* (ч. 1 ст. 6) [9]. Відповідно до положень Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України»: *Мін'юст є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику ... у сфері виконання кримінальних покарань та пробації* (п. 1) [10]. Тобто, на рівні підзаконного нормативно-правового акту було зроблено вказівку на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань.

У профільному законі зазначено, що *«гранична чисельність персоналу центрального апарату центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних*

*покарань та його територіальних органів управління визначається Кабінетом Міністрів України»* (ч. 3 ст. 6 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» [9]). Аналогічна норма міститься у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України»: *«гранична чисельність державних службовців та працівників Мін'юсту затверджується Кабінетом Міністрів України»* (п. 14) [10]. Вказане є збігом, але не відображає послідовність та єдність правового регулювання.

Відповідно до Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України»: *«центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, утворюється, реорганізовується та ліквідується Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України»* (ч. 1 ст. 7) [9]. Одночасно Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» визначено, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідуються *Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України* (ч. 1 ст. 5) [1]. Це положення Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» потребує уніфікації відповідно до загального законодавства, яким врегульовано статус центральних органів виконавчої влади незалежно від предмету їх відання.

Прикладом спірних положень законодавства про кримінально-виконавчу службу слугуватиме таке: *«центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань узагальнює практику застосування законодавства з питань, що стосуються завдань Державної кримінально-виконавчої служби України, розробляє пропозиції, спрямовані на його вдосконалення, і вносить їх на розгляд Міністерству юстиції України»* (ч. 2 ст. 7) [9]. Побудова формулювання вказаного тезису вказує на те, що існує окремий центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань.

Звернемо увагу і на норми Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», якими передбачено, що «керівника центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, та його заступників призначає за поданням Прем'єр-міністра України та звільняє з посад Президент України» (ч. 2 ст. 8) [9]. Натомість, Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» встановлено, що: а) порядок призначення на посаду та звільнення з посади, припинення повноважень на посаді міністра, а також статус міністра як члена Кабінету Міністрів України впорядковано Законом України «Про Кабінет Міністрів України» (ч. 3 ст. 6) [1]; відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України», члени Кабінету Міністрів України, крім Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України і Міністра закордонних справ України, призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України (ч. 1 ст. 9) [11]. Аналогічна норма міститься в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України»: Мін'юст очолює Міністр, який призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняється з посади Верховною Радою України (п. 11) [10]; б) керівник центрального органу виконавчої влади звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України або міністра, який спрямовує та координує діяльність такого органу (ст. 19) [1].

Виходячи з означеного приходимо до таких висновків:

1) Міністерство юстиції України не може визначатись як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері виконання кримінальних покарань відповідно до положень Закону України «Про державну кримінально-виконавчу службу України»;

2) положення постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України», якими Мін'юст визначено як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері виконання кримінальних покарань не відповідають положенням закону;

3) є наявна невідповідність між положеннями Законів України «Про державну кримінально-виконавчу службу України» та «Про центральні органи виконавчої влади» в частині: а) порядку утворення реорганізації та ліквідації центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері виконання кримінальних покарань не Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України, а Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України; б) призначення та звільнення з посад керівника центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, та його заступників за поданням Прем'єр-міністра України здійснюється не Президентом України, а Кабінетом Міністрів України.

Сумнівним видається підхід до визначення статусу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, якого викладено в проекті закону України «Про пенітенціарну систему» № 5293, відповідно до якого у межах пенітенціарної системи має функціонувати два органи: один, що забезпечує формування державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, у складі якого функціонує апарат; а другий, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, у складі якого функціонують апарат і територіальні органи з питань виконання кримінальних покарань [12]. Розмежування повноважень у такому випадку не матиме чітких меж. При цьому, в подальшому виникне потреба у виробленні механізму взаємодії цих органів, усуненні дублювання повноважень. Враховуючи вимоги європейської практики, оновлена модель пенітенціарної системи має бути максимально цивільною, демілітаризованою та організованою [13], тому приходимо до **висновку** про доцільність утворення єдиного центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації у вигляді Державної пенітенціарної служби України. Одночасно, необхідним видається доповнення Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» шля-

хом заміни формулювання терміну «*центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань*» на термін «*центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації*».

#### Список використаної літератури:

1. 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: 19.01.2023).
2. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 року № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 19.01.2023).
3. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15.12.1999 року № 1572/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1572/99#Text> (дата звернення: 19.01.2023).
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 березня 2005 року «Про засади реформування системи центральних органів виконавчої влади» : Указ Президента України від 15.04.2005 р. № 658/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/658/2005#Text> (дата звернення: 19.01.2023).
5. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010. Дата оновлення: 09.12.2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010/ed20101209#Text> (дата звернення: 19.01.2023).
6. Про внесення змін до схеми спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.10.2019 № 879. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/879-2019-%D0%BF/conv#n78> (дата звернення: 19.01.2023).
7. Дніпров О. Спеціальні принципи функціонування виконавчої влади. 2017. URL: [https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2018/jun/133\\_27/18.pdf](https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2018/jun/133_27/18.pdf) (дата звернення: 19.01.2023).
8. Лавренова О.І. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 8. С. 115–119.
9. Про Державну кримінально-виконавчу службу України: Закон України від 23.06.2005р. № 2713-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2713-15#Text> (дата звернення: 15.01.2023).
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 Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 15.01.2023).
12. 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).
13. Позиція Підрозділу з питань кримінального права Генерального директорату з питань прав людини та верховенства права Рада Європи. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/council-of-europe-has-analysed-the-draft-law-on-the-penitentiary-system-of-ukraine-> (дата звернення: 15.01.2023).

#### **Bilak N. The central executive body implementing state policy on the execution of criminal punishments: statutory conflict resolution**

*The study is devoted to determining the normative consolidation of the legal status of the central executive body that implements the policy in the field of execution of criminal punishments and its practical implementation.*

*It has been established that the positioning of the Ministry of Justice of Ukraine as the central body of the executive power, which implements state policy in the field of execution of punishments, causes a number of contradictions in the current legislation. Based on the analysis of the provisions of the special legal regulation, which defines the functioning of the central bodies of executive power, the model of the existing state criminal enforcement service, the status of the Ministry of Justice of Ukraine, the following conclusions were drawn: 1) The Ministry of Justice of Ukraine cannot be defined as a central body of executive power that implements state policy in the field of execution of criminal punishments in accordance*

---

with the provisions of the Law of Ukraine "On the State Criminal Enforcement Service of Ukraine"; 2) the provisions of the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approving the Regulation on the Ministry of Justice of Ukraine", by which the Ministry of Justice is defined as the central body of executive power that implements state policy in the field of execution of criminal punishments are null and void due to non-compliance with the provisions of the law; 3) there is an existing inconsistency between the provisions of the Laws of Ukraine "On the State Criminal Enforcement Service of Ukraine" and "On Central Bodies of Executive Power" in part: a) the procedure for the formation of reorganization and liquidation of the central body of executive power that implements state policy in the field of execution of criminal punishments not by the President of Ukraine at the request of the Prime Minister of Ukraine, but by the Cabinet of Ministers of Ukraine at the request of the Prime Minister of Ukraine; b) appointment and dismissal of the head of the central executive body that implements state policy in the field of execution of criminal punishments, and his deputies at the request of the Prime Minister of Ukraine, not by the President of Ukraine, but by the Cabinet of Ministers of Ukraine.

The expediency of the formation of a central body of executive power, which implements state policy in the field of execution of criminal punishments in the form of the State Penitentiary Service of Ukraine, is substantiated.

**Keywords:** central body of executive power, policy in the field of execution of punishments, Ministry of Justice of Ukraine, head of the central executive body, appointment procedure.