

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І КРИМІНОЛОГІЯ

УДК 343.1(045)

О. І. Богатирьова,
доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник

ПОШУК ІСТИНИ У НОРМАТИВНІЙ ПЛУТАНИНІ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОГО ПРАВА

Національний університет державної фіскальної служби України
вул. Університетська, 31, 08201, Ірпінь, Київська область, Україна
E-mail: 30olechka@gmail.com

Мета: встановлення правильності правотворчої техніки щодо визначення центрального органу виконавчої влади в сфері виконання кримінальних покарань та пробації. **Методи дослідження:** сукупність загальних і спеціальних методів наукового пізнання – термінологічний, функціональний, системно-структурний, логіко-нормативний. **Результати:** сформульовано власне бачення щодо визначення центрального органу виконавчої влади в сфері виконання кримінальних покарань та пробації, обґрунтовано доцільність визнання ним Державну кримінально-виконавчу службу України, а не Міністерство юстиції України, охарактеризовано місце Адміністрації ДКВС України як її центрального апарату, розкрито розподіл компетенції між суб'єктами кримінально-виконавчої політики – Міністерством юстиції України та Державною кримінально-виконавчою службою України, встановлено низку колізій в кримінально-виконавчому законодавстві, запропоновано шляхи їх усунення. **Обговорення:** внесення змін до законодавства стосовно даного питання.

Ключові слова: закон, норма права, кримінально-виконавче право, Державна кримінально-виконавча служба, Міністерство юстиції України, Адміністрація.

Постановка проблеми та її актуальність.

Існуюча плутанина у нормах кримінально-виконавчого права виникла з часу створення у 2010 році у складі Державної кримінально-виконавчої служби (ДКВС) України окремої служби – Державної пенітенціарної служби (ДпТС) України, яка з'явилася шляхом перетворення Державного департаменту України з питань виконання покарань й стала центральним органом виконавчої влади України зі спеціальним статусом та одночасно центральним апаратом усієї кримінально-виконавчої системи України. За увесь час існування ДПТС України велися дискусії щодо правомочності її функціонування та законності існування однієї служби у складі іншої. Після ліквідації ДПТС України її правонаступником визнано Міністерство юстиції України, що начеб то повинно було

спростити ієрархічність органів управління кримінально-виконавчою системою, однак навпаки призвело до виникнення низки додаткових запитань. Саме цим й обумовлена актуальність дослідження.

Аналіз досліджень і публікацій. Науковій дискусії щодо кримінально-виконавчої термінології та відповідних дефініцій присвячені праці таких вчених як: К. А. Автухова, І. Г. Богатирьова, В. В. Василевича, А. О. Галає, С. К. Гречанюка, О. М. Джузі, О. Г. Колба, О. М. Литвинова, М. С. Пузирьова, С. І. Халимона, І. С. Яковець та інших. Між тим, проблемі співвідношення, таких, ключових для кримінально-виконавчої системи, органів виконавчої влади, як Міністерство юстиції України та Державна кримінально-виконавча служба України, приділено недостатньої уваги.

Метою статті є встановлення правильності правотворчої техніки щодо визначення центрального органу виконавчої влади в сфері виконання кримінальних покарань та пробації.

Виклад основного матеріалу. Згідно зі ст. 11 Кримінально-виконавчого кодексу України органами виконання покарань є: центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, його територіальні органи управління, уповноважені органи з питань пробації [1].

Стосовно центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, то тут існують юридичні колізії, які проявляються у наступному.

Так, після ліквідації ДПтС України, яка була центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, її правонаступником постановою Кабінету Міністрів України від 18 травня 2016 р. № 343. «Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції» [2] визнано Міністерство юстиції України, що начебто не суперечить нормам Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [3], яким міністерства можуть визнаватися центральними органами виконавчої влади.

Підтвердженням цьому слугують положення згаданого Закону України, де у ч. 1 ст. 6 зазначено, що «Міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України».

Тому, якщо Міністерство юстиції є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, то з урахуванням положень ч. 1 ст. 11 КВК України виходить, що Мін'юст є органом виконання покарань.

Далі ще цікавіше. Частина 1 ст. 6 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» [4] закріплює, що «Державна кримінально-виконавча служба України складається з центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, його територіальних органів управління, ... ».

Вищевикладене у попередніх абзацах наводить нас на висновок, що ДКВС України включає в себе Міністерство юстиції України, що взагалі вже є нонсенс. Це підтверджують й положення ч. 2 ст. 7 аналізованого Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», а саме: «Центральний 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». Тобто, судячи зі змісту озвученого положення статті Закону Міністерство юстиції України, який нормативно визнано центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, вносить пропозиції на розгляд самому собі.

Далі ст. 1 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» наголошує, що саме: «на Державну кримінально-виконавчу службу України покладається завдання щодо здійснення державної політики у сфері виконання кримінальних покарань». Тут варто звернути увагу на те, що правотворці називають центральний орган виконавчої влади як такий, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, а в аналізованому Законі йдеться про здійснення ДКВС України державної політики у сфері виконання кримінальних покарань. Між тим слова «здійснення» та «реалізація» є синонімічними, що підтверджується словником іншомовних слів, у якому зазначено, що реалізація – здійснення наміченого плану, програми, проекту [5].

З огляду на все вищевикладене, та доцільність існування лише єдиного центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, вбачається правильним визначити таким органом Державну кримінально-виконавчу службу України, що не буде суперечити чинному законодавству. Як наслідок, відповідно до ч. 1 ст. 11 КВК України в Україні органами виконання покарань будуть визнаватися: ДКВС України, її міжрегіональні управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації, уповноважені органи з питань пробації. А відповідно до ст. 6 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», передбачити, що ДКВС складається з міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації, й далі по тексту. Інші відповідні норми цитованого Закону також потребують внесення відповідних змін.

Озвучена нами пропозиція водночас співзвучна з ч. 2. ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», де закріплено, що «Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики». Тобто Мін'юст залишиться міністерством, яке формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, та в інших сферах тих служб, які входять до його складу, а ДКВС – стає центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації (виконує окремі функції), що відповідає завданню, покладеному на дану службу законодавцем, а саме чинна ст. 1 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» визначає, що: «На Державну кримінально-виконавчу службу України покладається завдання щодо здійснення державної політики у сфері виконання кримінальних покарань». Тоді Адміністрація ДКВС України, яка створена нещодавно на матеріальній базі колишньої ДПтС України буде центральним апаратом ДКВС України як централь-

ного органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації.

Також відповідно до аналізованого Закону Державна кримінально-виконавча служба України здійснює правозастосовні та правоохоронні функції (ст. 6). Тобто застосовує норму права, а на практиці виявляється, що нормативні акти видаються виключно Міністерством юстиції України. Хоча, вбачається, достатньо як це вказано у ч. 2 ст. 7 Закону «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» аби Мін'юст їх розглядав та візував як міністерство, яке забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації та координує діяльність ДКВС як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації.

Такий розподіл водночас виключить можливість монопольного прийняття рішень, й дозволить розділити компетенцію між суб'єктами кримінально-виконавчої політики – Міністерством юстиції України та Державною кримінально-виконавчою службою України.

Водночас ч. 2 ст. 18 «Повноваження міністра у відносинах з центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується через міністра» Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» передбачає, що Міністр:

1) забезпечує формування державної політики у відповідній сфері та контролює її реалізацію центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується ним;

2) погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені центральним органом виконавчої влади проекти законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України;

3) визначає пріоритетні напрями роботи центрального органу виконавчої влади та шляхи виконання покладених на нього завдань, затверджує плани його роботи;

4) погоджує структуру апарату центрального органу виконавчої влади;

5) видає обов'язкові до виконання центральними органами виконавчої влади накази та доручення з питань, що належать до сфери діяльності центрального органу виконавчої влади тощо.

Як відомо ДКВС, уособлює всі функції управління кримінально-виконавчою системою, тому, підпорядковуючи її безпосередньо Міністерству юстиції, це як раз дає змогу виконати зобов'язання, взяті Україною при вступі до Ради Європи, та рекомендації експертів Ради Європи щодо демілітаризації усіх кримінально-виконавчих структур.

З урахуванням викладеного та пропозиції щодо визнання ДКВС України центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації окремі статті Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» потребують внесення суттєвих змін, про що наголошувалося й раніше. Особливо це стосується статей 7 та 8, а саме:

– ч. 1. ст. 7 за чинною редакцією передбачає, що: «Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань утворюється, реорганізовується та ліквідується Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України». Між тим, ч. 1 ст. 5 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» передбачає, що: «Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідуються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України». Положення ст. 5 стосуються як нинішньої ситуації коли Мін'юст є правонаступником ДПтС України й визнається центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, так й нашої пропозиції щодо визнання ДКВС таким центральним органом виконавчої влади. З огляду на викладене, вбачається, що ч. 1. ст. 7 після її редакції та приведення у відповідність з чинним законодавством повинна мати наступний вигляд: «Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання

кримінальних покарань та пробації утворюються, реорганізуються та ліквідуються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України»;

– ч. 1. ст. 8: «Керівництво Державною кримінально-виконавчою службою України та діяльністю центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань здійснює керівник центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, який несе персональну відповідальність за виконання завдань Державної кримінально-виконавчої служби України». Між тим, ми визначилися, що ДКВС – це і є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, тому пропонується наступна редакція ч. 1 ст. 8: «Керівництво Державною кримінально-виконавчою службою України здійснює керівник, який несе персональну відповідальність за виконання завдань Державної кримінально-виконавчої служби України».

– ч. 2 ст. 8 «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». Формулюючи положення вказаної частини статті згідно з чинним законодавством, спираючись на ч. 1 ст. 19 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», пропонується викласти її в такій редакції: «Керівник центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації та його заступники призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за пропозицією Комісії з питань вищого корпусу державної служби».

А Міністр юстиції, у свою чергу, уповноважений лише погоджувати призначення на посади та звільнення з посад керівників та заступників керівників самостійних структурних підрозділів Адміністрації ДКВС, діяльність якої спрямовується та координується ним (п. 7 ч. 2

ст. 18 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»).

Щодо Розділу 3 «Персонал Державної кримінально-виконавчої служби України» Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», то варто розуміти, що якщо ДКВС – це центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, Адміністрація ДКВС – це її центральний апарат, то увесь персонал органів та установ виконання покарань це персонал кримінальної виконавчої служби, а не ДКВС. Про що необхідно зазначити в Розділі 3 згаданого закону.

Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» потребує внесення змін й у статтю 10, де йдеться про такий орган виконання покарань, як Кримінально-виконавча інспекція, яка вже реорганізована в орган пробації.

Й таких неточностей у досліджуваному законі України можна навести багато. Єдине, що межі наукової статті не дозволяють цього зробити.

Висновки. У зв'язку з прийняттям за останні два роки низки кримінально-виконавчих норм та норм права, які дають змогу реформувати кримінально-виконавчу (пенітенціарну) систему, існує необхідність у доопрацюванні та приведенні існуючих положень законодавства з новими чинними статтями законів та нормативно-правових актів. З огляду на це, існує потреба в подальшому детальному дослідженні законодавчої бази у кримінально-виконавчій сфері.

Література

1. *Кримінально-виконавчий кодекс України*: Закон України від 11 лип. 2003 р. № 1129-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1129-15>.

2. *Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юс-*

тиції: постанова Кабінету Міністрів України від 18 трав. 2016 р. № 343 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/343-2016-p>.

3. *Про центральні органи виконавчої влади*: Закон України від 17 бер. 2011 р. № 3166-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

4. *Про Державну кримінально-виконавчу службу України*: Закон України від 23 черв. 2005 р. № 2713-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2713-15/page>.

5. *Словник іншомовних слів Мельничука*. URL: <http://slovopedia.org.ua/42/53408/289048.html>.

References

1. *Criminal and executive code of Ukraine: Law of Ukraine of July 11, 2003, № 1129-IV / Verkhovna Rada of Ukraine*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1129-15>.

2. *Some questions of optimization of activity of the central executive authorities of system of justice: resolution of the Cabinet of Ukraine of May 18, 2016, № 343 / Verkhovna Rada of Ukraine*. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/343-2016-p>.

3. *About the central executive authorities: Law of Ukraine of March 17, 2011, № 3166-VI / Verkhovna Rada of Ukraine*. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

4. *About the Public criminal and executive service of Ukraine: Law of Ukraine of June 23, 2005, № 2713-IV / Verkhovna Rada of Ukraine*. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2713-15/page>.

5. *Dictionary of foreign words Melnichuka*. URL: <http://slovopedia.org.ua/42/53408/289048.html>.

**ПОИСК ИСТИНЫ В НОРМАТИВНОЙ ПУТАНИЦЕ
УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРАВА**

Национальный университет государственной фискальной службы Украины
ул. Университетская, 31, 08201, Ирпень, Киевская область, Украина
E-mail: 30olechka@gmail.com

Цель: установление правильности правотворческой техники по определению центрального органа исполнительной власти в сфере исполнения уголовных наказаний и probation. **Методы исследования:** совокупность общих и специальных методов научного познания – терминологический, функциональный, системно-структурный, логико-нормативный. **Результаты:** сформулировано собственное виденье определения центрального органа исполнительной власти в сфере исполнения уголовных наказаний и probation, обоснована целесообразность признания им Государственной уголовно-исполнительной службы Украины, а не Министерства юстиции Украины, охарактеризовано место Администрации ДКВС Украины как ее центрального аппарата, раскрыто распределение компетенции между субъектами уголовно-исполнительной политики – Министерством юстиции Украины и Государственной уголовно-исполнительной службы Украины, установлено ряд коллизий в уголовно-исполнительном законодательстве, предложены пути их устранения. **Обсуждение:** внесение изменений в законодательство по данному вопросу.

Ключевые слова: закон, норма права, уголовно-исполнительное право, Государственная уголовно-исполнительная служба, Министерство юстиции Украины, Администрация.

O. Bogatyreva

**SEARCH OF THE TRUTH IN STANDARD CONFUSION
CRIMINAL AND EXECUTIVE RIGHT**

National university of government fiscal service of Ukraine
Universitetskaya st., 31, 08201, Irpen, Kiev region, Ukraine
E-mail: 30olechka@gmail.com

Purpose: establishment of correctness of the law-making equipment by definition of the central executive authority in the sphere of execution of criminal penalties and a probation. **Methods:** set of the general and special methods of scientific knowledge – terminological, functional, system and structural, logiko-standard. **Results:** own image of definition of the central executive authority in the sphere of execution of criminal penalties and a probation is formulated, the expediency of recognition of the Public criminal and executive service of Ukraine by him is proved, but not the Ministries of Justice of Ukraine, the place of Administration of DKVS of Ukraine as her central office is characterized, distribution of competence between subjects of criminal and executive policy – the Ministry of Justice of Ukraine and the Public criminal and executive service of Ukraine is opened, established a number of collisions in the criminal and executive legislation, ways of their elimination are offered. **Discussion:** introduction of amendments to the legislation on the matter.

Keywords: law, rule of law, criminal and executive right, Public criminal and executive service, Ministry of Justice of Ukraine, Administration.