

УДК 342.9:343.8(477)

Станіслав Зливко,*канд. юрид. наук, доцент кафедри адміністративного,
цивільного та господарського права і процесу
Академії Державної пенітенціарної служби*

АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ЩОДО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ КЕРІВНИКА В СИСТЕМІ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

Стаття присвячена аналізу нормативно-правових актів України в частині регулювання управлінської діяльності керівника в системі виконання покарань. Досліджено проблеми розроблення та функціонування нормативно-правового поля діяльності керівника в Державній кримінально-виконавчій службі України. Сформульовано висновки і пропозиції, спрямовані на удосконалення зазначеного нормативного поля.

Ключові слова: система виконання покарань, керівник, управління, Державна кримінально-виконавча служба України, нормативно-правовий акт.

Постановка проблеми. Аналіз чинних нормативно-правових актів щодо організації управління в системі виконання покарань не є принципово новим напрямом в організації наукових досліджень. Тут слід говорити про те, що в наукових роботах є достатня кількість характеристик та класифікацій за різними критеріями. Проте під час тривалого процесу реформування значна кількість нормативно-правових актів, які регулюють діяльність керівника в системі виконання покарань та покликані на належному рівні забезпечувати управління в пенітенціарній системі, втратили свою актуальність із втраченою чинністю, а деякі перебувають ще тільки в стадії розроблення.

На значущість нормативно-правового забезпечення для практики управління в пенітенціарній системі вказує факт включення відповідної проблематики до обґрунтування механізмів реалізації Концепції реформування (розвитку) пенітенціарної системи України, адже запровадження реформи пенітенціарної системи потребує врегулювання на законодавчому рівні її функціонування [1]. Тому особливою проблемою натеper є система та зміст законодавства, що регламентує діяльність Державної кримінально-виконавчої служби в цілому та керівника в системі виконання покарань зокрема.

Аналіз останніх досліджень. Проблеми нормативно-правового регулювання управління в системі виконання покарань досліджували іноземні та вітчизняні вчені, серед яких Є. Ю. Бараш, А. О. Галай, С. К. Гречанюк, К. В. Муравйов, С. М. Оганесян, В. Ф. Пузирний, В. І. Селіверстов, В. Г. Хирний та інші. Незважаючи на те, що значна кількість

наукових праць присвячена аналізу системи правових актів щодо організації управління у сфері виконання покарань, питання дослідження чинної нормативно-правової бази України в контексті управлінської діяльності керівника в системі виконання покарань розглянуте недостатньо.

Метою статті є ґрунтовний аналіз та узагальнення нормативно-правових актів України в частині регулювання управлінської діяльності керівника в системі виконання покарань, розроблення пропозицій щодо вдосконалення зазначеного нормативного поля.

Виклад основного матеріалу. Система нормативно-правового регулювання управління в Державній кримінально-виконавчій службі (далі – ДКВС) України як взаємопов'язана система законодавчих актів та підзаконних нормативних актів створює правову основу функціонування органів та установ ДКВС України. Йдеться про міжнародні правові акти, Конституцію України, закони України, укази Президента України та постанови КМУ, які визначають статус ДКВС України, основні напрями її діяльності та ін., а також відомчі нормативні акти у формі наказів, положень, статутів, правил, інструкцій. Наведені нормативно-правові акти є складовою частиною конституційного, кримінально-виконавчого, адміністративного законодавства, оскільки вони пов'язані з функціонуванням та проходженням служби в органах та установах виконання покарань. Така система нормативно-правових актів закріплює статус ДКВС України, структуру органів та установ, декларує правові основи

організації та діяльності ДКВС України, її завдання й повноваження [2, с. 182–183].

Класичною видається класифікація нормативних правових актів залежно від їх юридичної сили (у такому разі виділяються міжнародні правові акти, які в установленому порядку імплементовані в систему законодавства України, Конституція України, закони України, підзаконні нормативно-правові акти, відомчі нормативні акти). За масштабом та конкретністю регулювання питань нормативно-правові акти, які регулюють питання взаємодії органів та установ ДКВС України з державними та неурядовими інституціями, можна розподілити на концептуальні та конкретно-організаційні. За суб'єктами взаємодії нормативно-правові акти можуть бути розподілені на нормативно-правові акти, які регулюють питання взаємодії органів та установ ДКВС України:

- з державними органами (правоохоронними, а також тими, які не належать до системи правоохоронних);

- з неурядовими інституціями (громадськими, релігійними, правозахисними організаціями, приватними підприємцями тощо).

За напрямками взаємодії нормативно-правові акти можуть бути розподілені на нормативно-правові акти, які регулюють питання:

- проведення спільних заходів;
- обміну інформацією;
- організації громадського та іншого контролю тощо;

Залежно від спрямування конкретних спільних заходів взаємодія може бути організована для:

- правозахисту засуджених;
- реабілітуючого впливу на засуджених;
- боротьби зі злочинністю (в т. ч. серед засуджених);
- медичного обслуговування тощо [3, с. 117-118].

В. Ф. Пузирний зі свого боку зауважував, що, незважаючи на загальновизнану характеристику адміністративної діяльності, здебільшого врегульованої на підзаконному рівні, система правового регулювання цього виду діяльності в установах та органах виконання покарань зосереджується в різних за юридичною силою правових актах (законах та кодексах України), а також міжнародних правових стандартах. Причому різні аспекти цього виду діяльності врегульовані у документах різного галузевого спрямування (передусім, у нормах адміністративного та кримінально-виконавчого права) [4, с. 116]. Зважаючи на те, що діяльність керівника, по суті, є частиною усієї адміністративної діяльності, що здійснюється в системі виконання покарань, такий підхід

можемо вважати досить вдалим та справедливим. Саме ґрунтуючись на ньому, можемо проаналізувати положення основних та систематизувати інші нормативно-праві акти, які стосуються діяльності керівника в системі виконання покарань.

Конституція України встановлює та закріплює основоположні засади діяльності ДКВС України та її посадових осіб, втілює основні гарантії здійснення конституційних прав та свобод людини і громадянина, які є головним сенсом діяльності ДКВС України. Разом із тим Основний закон України безпосередньо не регулює організацію і порядок діяльності органів та установ ДКВС України, але містить посилання на те, що ці питання визначаються тільки в межах Конституції та законів України [2, с. 171]. Слід сказати, що норми Основного закону України щодо діяльності керівника в системі виконання покарань переважно обумовлені визначенням гарантій правового та соціального захисту персоналу правоохоронних органів та органів правопорядку; загальних засад функціонування органів правосуддя та правоохоронних органів; визначенням загальних засад забезпечення прав людини в діяльності правоохоронної системи тощо. Звичайно, що положення Конституції України є правовою основою для всіх сфер публічної діяльності, а понад те такої важливої і водночас специфічної сфери – виконання покарань. Відсутність конституційних положень щодо системи виконання покарань (навіть у системі юстиції) негативно впливає на сталість функціонування пенітенціарної системи та служби. Для розвитку та деталізації організаційних аспектів сформована система законодавства, а для визначення конкретних адміністративних процедур – система підзаконного правового регулювання.

Головним, і можна його назвати статусним, є Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», який визначає правові основи організації та діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України, її завдання та повноваження [5]. Після утворення Державної пенітенціарної служби України у більшості вчених та практиків не виникло сумнівів, що явище існування двох ідентичних за сутністю служб є виявом недосконалості юридичної техніки, яке досить швидко буде усунуте законодавцем. Натомість несподівано співіснування служби – кримінально-виконавчої та, по суті, керівного органу – Державної пенітенціарної служби України – виявилось тривалим. Тільки поглинання пенітенціарної служби в частині її компетенції та повноважень Міністерством юстиції України зміни-

ло ситуацію, але статуси служби та системи досі перебувають у стані недостатньої правової визначеності. Положення зазначеного вище Закону мають упорядкувальний та організаційний характер і, зважаючи на адміністративно-правову природу, повинні комплексно врегулювати усі без винятку питання функціонування її персоналу, в т. ч. керівників. Принагідно слід зауважити, що натеper у Верховній Раді України зареєстрований проект Закону України «Про пенітенціарну систему» (далі – законопроект), який розроблено на базі робочої групи Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності Верховної Ради України та Міністерства юстиції України з реформування пенітенціарної системи на основі механізмів повного циклу публічної політики у рамках впровадження рекомендацій, підготовлених Місією з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса і викладених у Доповіді та дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України (вересень 2015 – лютий 2016) [6].

Відповідно до пояснювальної записки до цього законопроекту, ним пропонується оптимізувати структуру пенітенціарної системи, спростити управління сукупністю її підрозділів, зробити її більш гнучкою, оперативною, дієвою, впровадити нові підходи до заохочення її персоналу, запровадити ефективне управління підприємствами установ виконання покарань, а також забезпечити реалізацію заходів, спрямованих на покращення умов відбування покарань та тримання під вартою засуджених та осіб, узятих під варту. Прикінцевими положеннями законопроекту пропонується внести зміни до 48 законодавчих актів, що регулюють діяльність пенітенціарної системи. Зокрема, пропонується включення до деяких законів норм щодо права засуджених на психологічний супровід під час відбування покарання у виді обмеження або позбавлення волі; удосконалення порядку застосування до засуджених умовно-дострокового звільнення та заміни покарання більш м'яким (надання органами пробації висновків щодо ризику повторного вчинення кримінального правопорушення засудженими, які претендують на умовно-дострокове звільнення та заміну покарання більш м'яким; надання атестованому складу пенітенціарної системи можливості у вільний від виконання службових обов'язків час отримувати психологічну та душпастирську допомогу від психологів та капеланів установ; залучення релігійних організацій до реалізації пробаційних програм; надання органам пробації повноважень щодо сприяння особам,

звільненим після позбавлення або обмеження волі, у веденні законотворчого способу життя шляхом надання інформаційних та консультативних послуг, залучати до заходів соціально-виховного впливу у взаємодії з іншими державними органами та установами, громадськими організаціями [6]. Поверхневий аналіз даного законопроекту свідчить про збільшення впливу норм кримінально-виконавчого права на регулювання організаційних аспектів процесу функціонування установ та органів виконання покарань, що ми вважаємо неприпустимим. Аргументуючи таку позицію, зауважимо, що саме норми Кримінально-виконавчого кодексу повністю та системно врегулювали питання виконання та відбування покарань. Якраз для того, щоб систематизувати норми в одному документі, був прийнятий цей документ, а формування додаткових законів кримінально-виконавчого змісту ускладнюватиме систему кримінально-виконавчого законодавства.

Саме тому можемо зауважити, що розроблення правових документів регуляторного змісту повинно здійснюватися на крайшій виважених основах з чітким уявленням про наслідки їх реалізації.

Повертаючись до питання законодавчого регулювання діяльності кримінально-виконавчої служби, слід вказати на норми, які стосуються діяльності керівника в цій службі.

Отже, система принципів, закріплених у нормах Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» (далі – Закон), є своєрідними гарантіями та основою для діяльності керівників усіх рівнів у частині відповідальності за очікуваний від їхньої роботи результат.

Статті 4-5 означеного Закону також висувають певні особливі вимоги до діяльності керівників: у нормах чітко встановлені вимоги щодо орієнтування управлінського впливу на персонал служби на дотримання прав і свобод людини та громадянина, а також повагу до гідності людини і гуманне ставлення до неї. Крім того, служба повинна бути інтегрована в систему правоохоронних органів та публічної адміністрації, що вимагає від керівників перебувати в стані постійної співпраці з усіма зацікавленими інституціями, бути конструктивними, а також готовими до постійного цивільного контролю.

Стаття 6 закону містить відомості про структуру Державної кримінально-виконавчої служби України та її функції. Так, відповідно до Закону, вона здійснює правозастосовні та правоохоронні функції і складається з центрального органу виконавчої

влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, його територіальних органів управління, кримінально-виконавчої інспекції, установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, в'єнізованих формувань, навчальних закладів, закладів охорони здоров'я, підприємств установ виконання покарань, інших підприємств, установ і організацій, створених для забезпечення виконання завдань Державної кримінально-виконавчої служби України [5]. По суті, визначена у цій статті структура повинна в повному обсязі відтворювати загальну систему керівників у системі виконання покарань, натомість, як нам відомо, структура в нинішньому її вигляді не збігається з положеннями Закону, що, відповідно, не дає нам можливості говорити про законодавче закріплення системи керівників, а, більше того, дає повне право говорити про незаконність нинішньої управлінської вертикалі та структури. Віримо, що алогічність дій щодо ігнорування положень законів і практика вирішення суттєвих для побудови такої важливої служби, як пенітенціарна, питань на рівні підзаконних правових актів буде припинена. Тим більше практика реалізації таких рішень засвідчила помилковість такого підходу. З метою формування додаткових гарантій діяльності служби виконання покарань пропонуємо частину другу статті шостої Закону доповнити такими словами:

«Структура Державної кримінально-виконавчої служби України визначається цим законом».

Стаття 8 зазначеного Закону містить норму, яка безпосередньо стосується діяльності вищої управлінської ланки служби. Зокрема, зазначається, що 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 [5]. Також згадана стаття передбачає, 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 [5]. Наголошуємо, що статусний закон повинен гарантувати персоналу (і, зокрема, керівному складу) здійснювати свою діяльність у повному обсязі відповідно до повноважень, а також ґрунтуючись

на засадах законності. Саме тому вважаємо практику застосування норм, які наділені нижчою юридичною силою щодо регулювання статусу та інших ключових питань діяльності, неприпустимою і такою, що здатна підірвати сталі основи функціонування усієї служби, а також поставити під сумнів взагалі легітимність рішень, які приймаються Міністерством юстиції України в частині пенітенціарної служби.

Розділ III «Персонал Державної кримінально-виконавчої служби України» Закону є ключовим для розуміння загальних засад статусу керівника, адже розкриває всі основні вимоги до персоналу, визначає його категорії тощо. У цій ситуації слід вказати, що керівні посадові особи служби, по суті, є особливою категорією персоналу, що, відповідно, вимагає як загальних знань, вмінь, навичок, так і особливих, які характерні тільки для діяльності менеджерів.

Розділи IV–V Закону розкривають питання прав, обов'язків персоналу, а також його правовий та соціальний захист, що є додатковими гарантіями можливості реалізації безпосередніх завдань, функцій, повноважень, покладених на службу.

Урахування інших законодавчих актів є, безумовно, важливим у діяльності керівника, однак для нього має пасивно-регулятивне значення. Тобто норми цих законів урахуються в діяльності керівника відповідного рівня, проте безпосередньо на його діяльність не впливають. Здебільшого їх вплив, їх застосування та врахування у своїй діяльності – це свідчення фаховості та компетентності того чи іншого керівника.

Висновки.

Узагальнення положень статусного Закону («Про Державну кримінально-виконавчу службу України») дозволяє нам констатувати таке:

По-перше, норми Закону визначають загальні засади функціонування служби, які є орієнтирами управлінської діяльності всіх категорій керівного персоналу.

По-друге, норми цього Закону можуть бути прикладом «мертвих» норм, які, по суті, ігноруються на всіх рівнях і застосовуються вибірково, тільки для врегулювання невеликого кола суспільних відносин, пов'язаних із функціонуванням кримінально-виконавчої служби.

По-третє, практика перманентного розроблення, формування та прийняття нових законів (у т. ч. щодо діяльності кримінально-виконавчої служби) не приводить до якісного сталого ефекту, натомість ще й применшує регулюючі властивості чинного

законодавства. Тому вважаємо за необхідне вказати на потребу не вигадувати нові закони, які б регулювали питання функціонування пенітенціарної системи (існування якої, до речі, в Україні є фактом недоведеним), а створювати додаткові (в т. ч. законодавчі) гарантії виконання чинного законодавства, що регулює статус служби.

По-четверте, у питаннях діяльності керівників у системі виконання покарань норми закону є досить не розвиненими, що в цілому не суперечить загальноусталеним практикам, характерним для інших правоохоронних відомств та органів публічного управління. Однак вважаємо, що формування керівної ланки повинно здійснюватися на основі чітких правил та стандартів, які мають бути закріплені на рівні закону, що рівнозначно стосується модельних питань здійснення управлінського впливу (також основних повноважень, компетенцій тощо).

Також визначена у чинному законі України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» структура повинна в повному обсязі відтворювати загальну систему керівників у системі виконання покарань, натомість, як відомо, структура в нинішньому їй вигляді не збігається з положеннями закону, що, відповідно, не дає можливості говорити про законодавче закріплення системи керівників, більше того, дає повне право говорити про незаконність нинішньої управлінської вертикалі та структури. Алогічність дій щодо ігнорування положень законів і практика вирішення суттєвих для побудови такої важливої служби, як пенітенціарна, питань на рівні підзаконних правових актів повинна бути припиненою. Тим більше, практика реалізації таких рішень засвідчила помилковість такого підходу. Тому з метою формування додаткових гарантій діяльності служби виконання покарань пропонуємо частину другу статті шостої закону України

Статья посвящена анализу нормативно-правовых актов Украины в части регуляции управленческой деятельности руководителя в системе исполнения наказаний. Исследованы проблемы разработки и функционирования нормативно-правового поля деятельности руководителя в Государственной уголовно-исполнительной службе Украины. Сформулированы выводы и предложения, направленные на усовершенствование отмеченного нормативного поля.

Ключевые слова: система исполнения наказаний, руководитель, управление, Государственная уголовно-исполнительная служба Украины, нормативно-правовой акт.

The article is devoted to the analysis of normative and legal acts of Ukraine in the part of the head's administrative activity regulating in Penal System. The problems of developing and functioning of normative and legal sphere of the head's activity in the State Criminal and Executive Service of Ukraine are investigated. The conclusions and proposals aimed at improving of mentioned normative sphere are formulated.

Key words: Penal System, the head, governing, the State Criminal and Executive Service of Ukraine, normative and legal act.

«Про ДКВС України» доповнити словами: «Структура Державної кримінально-виконавчої служби України визначається цим законом». На нашу думку, пенітенціарна система України буде дієво функціонувати лише в умовах створення ефективного законодавства, яке регулюватиме всі аспекти її управлінської діяльності.

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Концепції реформування (розвитку) пенітенціарної системи України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.09.2017 № 654-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/654-2017-%D1%80?nreg=654-2017-%F0&find=1&text=%F3%EF%F0%E0%E2%EB%B3%ED&x=9&y=8> (дата звернення: 18.03.2018).
2. Бараш Є. Ю. Адміністративно-правові засади управління державною кримінально-виконавчою службою України : дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Бараш Є. Ю. ; Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2012. – 474 с.
3. Гречанюк С. К. Взаємодія Державної кримінально-виконавчої служби України з публічними інституціями : монографія / С. К. Гречанюк ; Нац. ун-т ДПС України. Ірпінь, 2011. – 400 с.
4. Пузирний В. Ф. Концептуальні засади адміністративної діяльності органів та установ Державної пенітенціарної служби України : дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. Ф. Пузирний ; Нац. акад. прокуратури України. Київ, 2015. – 452 с.
5. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України від 23.06.2005 № 2713-IV // Відомості Верховної Ради. – 2005. – № 30. – Ст. 409.
6. Проект Закону про пенітенціарну систему від 24.11.2017 № 7337 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62965.