

УДК 342.9:343.8(477)

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

РОЛЬ НОРМАТИВНИХ АКТІВ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ В ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ ДІЯЛЬНОСТІ КЕРІВНИКІВ У СИСТЕМІ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

У статті наведено відомчу нормативно-правову основу діяльності керівників у системі виконання покарань. Висвітлено результати аналізу положень нормативних актів Міністерства юстиції та їхню ключову роль у правовому регулюванні діяльності керівників у системі виконання покарань. Розкривається значення відомчого нормативно-правового акта як найпоширенішого джерела в регулюванні діяльності керівників у пенітенціарній системі. Підкреслюється, що на сучасному етапі в Україні формується система адміністративно-правових актів Міністерства юстиції, які врегулюють діяльність керівників у сфері виконання покарань.

Ключові слова: система виконання покарань, керівник, управління, Міністерство юстиції, нормативно-правовий акт.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку правової системи України одним із найактуальніших залишається питання реформування пенітенціарної системи України. У процесі євроінтеграції і стрімких змін в управлінні пенітенціарною сферою формування дієвої системи юридичних засобів, які створюють механізм реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, протидії злочинності, реформування (розвитку) пенітенціарної системи України, є одним із найбільш актуальних питань. Важливою передумовою ефективності реалізації зазначених завдань Державної кримінально-виконавчої служби України є розроблення відповідної нормативно-правової бази. Норми законодавства України постійно зазнають змін, а тому відомчі нормативно-правові акти швидко втрачають свою актуальність.

Питанням відомчого нормативно-правового регулювання діяльності керівників у системі виконання покарань в Україні недостатньо приділено уваги у вітчизняній теорії адміністративного права; досі бракує комплексних сучасних досліджень вітчизняних правників у цій площині. Варто зазначити, що спеціальні монографічні дослідження із вказаного питання відсутні, стан розробленості вищезазначеної проблематики далекий від бажаного, що, своєю чергою, свідчить про актуальність та наукову новизну досліджуваного питання.

Аналіз останніх досліджень. До питання сучасної відомчої нормотворчості в

адміністративному праві звертались такі науковці, як: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Є. Ю. Бараш, А. О. Галай, С. К. Гречанюк, В. Ф. Пузирний та ін. Однак постійні зміни у досліджуваній сфері породжують додаткові питання та ставлять нові завдання, які потребують вирішення.

Метою статті є дослідження сучасного стану відомчого нормативно-правового регулювання діяльності керівників у системі виконання покарань та розгляд впливу відомчих нормативно-правових актів на їхню управлінську діяльність.

Виклад основного матеріалу. Серед повноважень Міністерства юстиції України насамперед слід виділити його повноваження у сфері нормотворчості, які безпосередньо зумовлюються статусом Міністерства юстиції України як провідного суб'єкта з питань забезпечення формування та реалізації державної правової політики [1, с. 56].

На відміну від законів підзаконні акти завжди ближчі до безпосередньої соціальної практики; приймаються безпосередньо у сфері професійної (відомчої), специфічної діяльності; мають більшу оперативність, динамічність, швидкість інформування адресатів, ніж закони [2, с. 129]. Деталізація положень законів знаходить своє відображення в підзаконних нормативно-правових актах, які Ю. А. Ведерніков та В. С. Грекул визначають як акти (документи), що видаються компетентними органами або посадовими особами

на підставі закону, відповідно до нього, для конкретизації та виконання законодавчих приписів та містять норми права [3, с. 117]. З цього приводу В. Ф. Пузирний слушно зазначає, що найчисельнішими правовими документами, які врегулювали засади організаційних та процедурних відносин у сфері виконання покарань, є накази Міністерства юстиції України [4, с. 108-109]. Підтвердженням цього, відповідно до офіційної сторінки Державної кримінально-виконавчої служби України, є 71 нормативно-правовий акт, а саме: «Про затвердження змін до деяких наказів Міністерства юстиції України з питань реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань» від 24 листопада 2014 року № 1969/5; «Про затвердження Порядку інформування установами виконання покарань та слідчими ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України дипломатичних представництв та (або) консульських установ іноземних держав в Україні стосовно іноземців, узятих під варту, або засуджених, або до яких застосовано тимчасовий чи екстрадиційний арешт» від 2 грудня 2014 року № 2024/5; «Про затвердження Порядку формування кадрового резерву на керівні посади начальницького складу в Державній кримінально-виконавчій службі України» від 5 листопада 2014 року № 1848/5; «Про затвердження Порядку організації надання засудженим до позбавлення волі доступу до глобальної мережі Інтернет» від 1 серпня 2014 року № 1275/5; «Про затвердження Порядку організації надання медичної допомоги засудженим до позбавлення волі» від 15 серпня 2014 року № 1348/5/572; «Про затвердження Положення про відомчу пожежну охорону Державної кримінально-виконавчої служби України» від 12 серпня 2014 року № 1334/5; «Про затвердження Переліку видів документів, що створюються під час діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України, із зазначенням строків їх зберігання» від 11 липня 2014 року № 1115/5; «Про затвердження Порядку організації навчання у загальноосвітніх навчальних закладах при виправних колоніях та слідчих ізоляторах, що належать до сфери управління Державної пенітенціарної служби України» від 10 червня 2014 року № 691/897/5; «Про затвердження Положення про Комісію з питань державної політики у сфері виконання кримінальних покарань» від 18 квітня 2014 року № 670/5; «Про затвердження Порядку прийняття та обліку в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події»,

zareєстрований у Міністерстві юстиції України 11 лютого 2014 року за № 272/25049 від 08.02.2014 № 302/5; «Про затвердження Порядку здійснення заходів щодо забезпечення безпеки осіб, які тримаються в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах», zareєстрований у Міністерстві юстиції України 17 лютого 2014 року за № 299/25076 від 12.02.2014 № 324/5; «Про затвердження Положення про державну санітарно-епідеміологічну службу Державної пенітенціарної служби України», zareєстрований у Міністерстві юстиції України 25 грудня 2013 року за № 2191/24723 від 23.12.2013 № 2720/5; «Про організацію соціально-виховної та психологічної роботи із засудженими», zareєстрований у Міністерстві юстиції України 4 листопада 2013 року за № 1863/24395 від 04.11.2013 № 300/5; «Про затвердження Положення про територіальне (міжрегіональне) воєнізоване формування Державної кримінально-виконавчої служби України», zareєстрований у Міністерстві юстиції України 5 липня 2013 року за № 1133/23665 від 03.07.2013 № 1325/5; «Про затвердження Порядку розгляду звернень громадян у Державній кримінально-виконавчій службі України» від 23 липня 2013 року № 1475/5; «Про затвердження Порядку особистого прийому громадян у територіальних органах управління, установах виконання покарань, слідчих ізоляторах і навчальних закладах, що належать до сфери управління Державної пенітенціарної служби України» від 30 травня 2013 року № 1018/5; «Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України», zareєстрований у Міністерстві юстиції України 20 березня 2013 року за № 445/22977; «Про затвердження Порядку виконання адміністративних стягнень у вигляді громадських робіт та виправних робіт», zareєстрований у Міністерстві юстиції України 21 березня 2013 року за № 457/22989; «Про затвердження Порядку організації виробничої діяльності та залучення засуджених до суспільно корисної праці на підприємствах виправних центрів, виправних та виховних колоній Державної кримінально-виконавчої служби України», zareєстрований у Міністерстві юстиції України 8 січня 2013 року за № 68/22600; «Про затвердження Порядку особистого прийому громадян у Державній пенітенціарній службі України», zareєстрований у Міністерстві юстиції України 14 грудня 2012 року за № 1825/5; «Про затвердження Порядку взаємодії закладів охорони здоров'я, органів внутрішніх справ, слідчих ізоляторів і виправних центрів щодо забезпечення безпе-

первності лікування препаратами замісної підтримувальної терапії», зареєстрований у Міністерстві юстиції України 7 листопада 2012 року за № 1868/22180; «Про затвердження Положення про організацію продовольчого забезпечення у Державній кримінально-виконавчій службі України на мирний час» від 8 червня 2012 року № 850/5; «Про затвердження Інструкції про роботу відділів (груп, секторів, старших інспекторів) контролю за виконанням судових рішень установ виконання покарань та слідчих ізолаторів» від 8 червня 2012 року № 847/5; «Про затвердження Порядку складання та подання запитів на публічну інформацію та їх форм, розпорядником якої є Державна пенітенціарна служба України» від 25 квітня 2012 року № 653/5; «Про затвердження Інструкції про порядок розподілу, направлення та переведення для відбування покарання осіб, засуджених до позбавлення волі, Положення про Регіональну комісію з питань розподілу, направлення та переведення для відбування покарання осіб, засуджених до позбавлення волі, Положення про Апеляційну комісію Державної пенітенціарної служби України з питань розподілу, направлення та переведення для відбування покарання осіб, засуджених до позбавлення волі» від 8 лютого 2012 року № 222/5 тощо [5]. З приводу такої ситуації досить слушною є думка А. С. Піголкина про те, що підзаконні акти характеризуються великою чисельністю, гнучкістю, оскільки дозволяють охопити низку дрібниць, особливостей, які не можуть бути враховані в рамках закону [6, с. 38].

Закономірно, що частина правових документів Державної пенітенціарної служби України до сих пір застосовуються на практиці, адже саме за допомогою цих документів урегульовані детальні алгоритми реалізації тих чи інших адміністративних та пенітенціарних процедур [7].

Натомість для нашого дослідження постає закономірне запитання: чи відіграють положення нормативних актів Міністерства юстиції ключову роль у правовому регулюванні діяльності керівників у системі виконання покарань. Таке твердження потребує деталізації через думку А. М. Школик щодо того, що ефективність адміністративно-правового регулювання управлінської діяльності керівника значною мірою залежить від дотримання оптимального балансу між сферою адміністративно-правового регулювання та свободою адміністративного розсуду. Тому основним завданням ефективного адміністративно-правового регулювання управлінської діяльності в цілому є встановлення меж необхідної поведінки її суб'єктів

з огляду на задоволення публічного інтересу [8, с. 15]. Так само Є. Ю. Бараш констатує, що юридична сила нормативно-правових актів управління в ДКВСУ обумовлюється компетенцією та правовим статусом суб'єктів нормотворчості і визначає їх місце в ієрархії нормативно-правових актів. Змінюючи територіальні межі дії акта та коло виконавців, суб'єкт нормотворення визначає варіанти правового впливу і на об'єкти управління. Загальнообов'язкові нормативно-правові акти поширюють дію норм на всі органи та установи виконання покарань; спеціальні – поширюються на визначені органи та установи; локальні – мають регулятивне значення в середині органу або установи виконання покарань, регулюють службу і трудову діяльність, приймаються керівником у межах наданих повноважень [9, с. 235].

Урегулювання питань діяльності окремих категорій керівників на рівні профільного відомства також здійснюється в контексті трьох напрямів: загального, який стосується правового статусу персоналу (а відповідно, стосується і керівників); спеціального, який визначає повноваження саме керівної ланки персоналу, її особливі управлінські повноваження, компетенцію, функції тощо; комплексуючого, який визначає основні критерії відповідності конкретної особи керівній посаді, здатності до керівництва, а також загальні вміння (що, як правило, закріплюється в нормах, які формують засади конкурсів на керівні посади, особливі форми відбору тощо).

Розглядаючи питання правового регулювання керівника в системі виконання покарань, слід також пам'ятати, що сам керівник наділений здатністю до здійснення відомчого правотворення. У цьому разі йдеться про видання індивідуальних актів, за допомогою яких формалізується закріплення управлінського рішення щодо регулювання певного напрямку діяльності органу (установи) виконання покарань.

Д. А. Керимов зазначає, що, на відміну від нормативних, індивідуальні акти встановлюють не загальні правила поведінки, а конкретні приписи (розпорядження), які звернені до конкретного індивіда чи юридичної особи, використовуються одноразово і після реалізації припиняють свою дію [10, с. 33]. По суті, йдеться про акти управління.

У свою чергу В. Б. Авер'янов здійснив узагальнення наявних підходів до сутності та змісту поняття «правовий акт управління»:

- це важлива форма управлінської діяльності;
- це управлінське рішення (при цьому термін «рішення» має універсальний харак-

тер і встановлює необхідність виконання конкретних дій особами та органами, яким адресоване певне рішення);

– це правові акти, і в такому разі до них можна віднести й акти, що приймаються органами законодавчої влади, місцевого самоврядування, судом, прокуратурою;

– це дії (або волевиявлення), оскільки вони можуть розглядатись як виконання певних дій правовстановлюючого або правозастосовного характеру у сфері державного управління;

– це приписи, оскільки реальним змістом правових актів управління є правовстановлюючі та правозастосовні приписи;

– це різновид документів (юридичних, службових), оскільки ті приписи, які в них містяться, мають своє документальне оформлення [11, с. 285–288]. Дійсно, правові акти індивідуального характеру в діяльності керівника установи (органу) в системі виконання покарань мають усі характерні риси адміністративних актів або правових актів управління.

О. М. Бандурка, М. М. Тищенко говорять про існування нормативних актів управління як актів нормативно-правового характеру, якими встановлюються відповідні правила належної або можливої поведінки у сфері державного управління, які розраховані на неодноразове застосування, а також мають типовий, модельний характер. Риси нормативних актів управління такі: а) в них отримують деталізацію та конкретизацію положення законодавчих актів, що прямо чи побічно належать до сфери адміністративно-правового регулювання; б) можуть визначати типові правила поведінки у сфері державного управління; в) нормативні акти управління регламентують та уточнюють порядок та особливості взаємодії між учасниками управлінських відносин, уточнюють їх організаційно-правовий статус; г) мають найвагоміше значення для належного регулювання багатоманітної адміністративно-процесуальної діяльності, здійснюваної виконавчими органами держави [12, с. 120–121]. Дійсно, необхідність прийняття таких документів зумовлена конкретною службовою обстановкою, що складається в результаті виконання окремих пенітенціарних процедур. Найбільш поширеними актами індивідуальної дії є накази, розпорядження та постанови. Причому особливістю їх видання є потенційна можливість впливу як на поведінку та відносини серед засуджених, так і підлеглого персоналу установ (органів) виконання покарань.

У частині адміністративно-правового регулювання діяльності керівника в системі

виконання покарань можливе застосування досвіду видання індивідуально-функціональних нормативних актів Генеральним прокурором України. Йдеться про необхідність видання наказів про забезпечення діяльності установ та органів Державної кримінально-виконавчої служби України щодо організації діяльності з виконання конкретних видів покарань (так звані «рамкові накази»). Цими наказами повинні встановлюватись завдання, пріоритетні напрями, загальні процедури, а також відповідальні особи. Головним їх призначенням має бути сформованість загальної керуючого впливу на діяльність керівної ланки посадових осіб установ (органів) виконання покарань, самі ж процедури виконання кримінальних покарань повинні бути описані в КВК України та наказах кримінально-виконавчого змісту.

Також позитивним є досвід ГПУ в питаннях формування та розповсюдження методичних рекомендацій та вказівок з приводу застосування законодавства, що повинно спростити роботу практичним працівникам, а також уніфікувати типові проблеми пенітенціарної діяльності і визначити шляхи їх вирішення.

Висновки.

Урегулювання питань діяльності окремих категорій керівників на рівні профільного відомства також здійснюється в контексті трьох напрямів: загального, який стосується правового статусу персоналу (а відповідно, стосується і керівників); спеціального, який визначає повноваження саме керівної ланки персоналу, її особливі управлінські повноваження, компетенцію, функції тощо; комплектуючого, який визначає основні критерії відповідності конкретної особи керівній посаді, здатності до керівництва, а також загальні вміння (що, як правило, закріплюється у нормах, які формують засади конкурсів на керівні посади, особливі форми відбору тощо).

У частині адміністративно-правового регулювання діяльності керівника в системі виконання покарань можливе застосування досвіду видання індивідуально-функціональних нормативних актів Генеральним прокурором України. Йдеться про необхідність видання наказів про забезпечення діяльності установ та органів Державної кримінально-виконавчої служби України щодо організації діяльності з виконання конкретних видів покарань (так звані «рамкові накази»). Цими наказами повинні встановлюватись завдання, пріоритетні напрями, загальні процедури, а також відповідальні особи. Головним їх призначенням має бути

сформованість загального керуючого впливу на діяльність керівної ланки посадових осіб установ (органів) виконання покарань, самі ж процедури виконання кримінальних покарань повинні бути описані в КВК України та наказах кримінально-виконавчого змісту.

Також позитивним є досвід у питаннях формування та розповсюдження методичних рекомендацій та вказівок з приводу застосування законодавства, що повинно спростити роботу практичним працівникам, а також уніфікувати типові проблеми пенітенціарної діяльності і визначити шляхи їх вирішення.

Список використаних джерел:

1. Предместніков О. Повноваження Міністерства юстиції України у сфері державної правової політики: нормотворчість і правова експертиза / О. Предместніков // Підприємство, господарство і право. – 2016. – № 4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ppp-journal.kiev.ua/archive/2016/04/11.pdf> (дата звернення: 18.03.2018).
2. Забігайло В. В. Ієрархія нормативних правових актів як гарантія забезпечення верховенства права / В. В. Забігайло // Український часопис міжнародного права. – 2002. – № 2. – С. 129–134.
3. Ведерніков Ю. А. Теорія держави та права : навчальний посібник / Ю. А. Ведерніков, В. С. Грекул. – 4-е вид., доп. і перероб. – Київ: Центр навчальної літератури, 2005. – 224 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. Накази Міністерства юстиції України / Офіційний сайт Державної кримінально-виконавчої служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/649264> (дата звернення: 18.03.2018).

6. Проблемы правотворчества субъектов РФ : науч.-практ. пособие / отв. ред. А. С. Пиголкин. – Москва : Издательство НОРМА, 1998. – 272 с.

7. Офіційний сайт Державної кримінально-виконавчої служби України. Накази ДПтСУ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/category/635363> (дата звернення: 18.03.2018).

8. Школик А. М. Адміністративно-правове забезпечення управлінської діяльності в Україні : автореф. дис... канд. юрид. наук / А. М. Школик. – Київ, 2000. – 17 с.

9. Бараш Є. Ю. Адміністративно-правові засади управління Державною кримінально-виконавчою службою України : дис. ... д-ра юрид. наук / Є. Ю. Бараш. – Харків, 2012. – 474 с.

10. Керимов Д. А. Культура и техника законотворчества / Д. А. Керимов. – Москва: Юрид. лит., 1991. – 160 с.

11. Адміністративне право України. Академічний курс. Загальна частина : підручник : у 2 т. / ред. кол. В. Б. Авер'янов. – Київ: Юрид. думка, 2007. – Т. 1. – 592 с.

12. Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес : підручник / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – Київ: Літера ЛТД, 2001. – 336 с.

В статті приведена ведомствена нормативно-правова основа діяльності керівників в системі виконання наказань. Отражені результати аналізу положень нормативних актів Міністерства юстиції та їх ключова роль в правовому регулюванні діяльності керівників в системі виконання наказань. Раскрывается значение ведомственного нормативно-правового акта как самого распространенного источника в регуляции деятельности руководителей в пенитенциарной системе. Подчеркивается, что на современном этапе в Украине формируется система административно-правовых актов Министерства юстиции, которые регулируют деятельность руководителей в сфере исполнения наказаний.

Ключевые слова: система исполнения наказаний, руководитель, управление, Министерство юстиции, нормативно-правовой акт

Departmental normative and legal basis of heads' activity in the Penal System is presented in the article. The results of the analysis of the principles of the normative acts of the Ministry of Justice and their key role in legal regulation of heads' activity in the Penal System are highlighted. The significance of departmental normative and legal act as the most widespread source in regulation of heads' activity in the Penitentiary System is revealed. It is emphasized that at modern stage the system of administrative and legal acts of the Ministry of Justice is being formed in Ukraine, which regulate heads' activity in the field of execution of punishments.

Key words: Penal System, head, governing, Ministry of Justice, normative and legal act.