

шення відходів : постанова Кабінету Міністрів України від 3 серп. 1998 р. № 1218 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 31. – Ст. 97.

9. Про затвердження Порядку проведення та оплати робіт, пов'язаних з видачею дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, обліку підприємств, установ, організацій та громадян-підприємців, які отримали такі дозволи : постанова Кабінету Міністрів України від 13 берез. 2002 р. № 302 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 12. – Ст. 574.

10. Про затвердження Порядку надання у 2008 році спеціальних дозволів на користування надрами : постанова Кабінету Міністрів України від 27 лют. 2008 р. № 273 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 25. – Ст. 792.

11. Про затвердження форми спеціального дозволу на користування надрами : наказ Мінприроди України від 12 черв. 2008 р. № 302 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 51. – Ст. 1721.

12. Про охорону навколишнього природного середовища : закон України від 25 черв. 1991 р. № 1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

13. Про екологічну експертизу : закон України від 9 лют. 1995 р. № 45/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – Ст. 54.

14. Про порядок затвердження інвестиційних програм і проектів будівництва та проведення їх державної експертизи : постанова Кабінету Міністрів України від 31 жовт. 2007 р. № 1269 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 84. – Ст. 3106.

15. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : закон України від 24 лют. 1994 р. № 4004-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

16. Про екологічний аудит : закон України від 24 черв. 2004 р. № 1862-ІV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 45. – Ст. 500.

17. Про затвердження Положення про сертифікацію екологічних аудиторів : наказ Мінприроди України від 29 січ. 2007 р. № 27 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 26. – Ст. 1066.

Надійшла до редколегії 14.12.2010

ДЖАФАРОВА Е. В. РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ И ИХ ВИДЫ

Проанализированы правовые формы разрешительной деятельности в сфере обеспечения экологической безопасности и выделены их виды: разрешения как официальные акты, которые определены действующим законодательством разрешениями; документы разрешительного характера как официальные акты что определенные действующим законодательством как выводы, согласования, лимиты и тому подобное; лицензии; сертификат экологического аудитора.

DZHAFAROVA O. PERMISSIVE ACTIVITY IN THE FIELD OF PROVIDING OF ECOLOGICAL SAFETY: LEGAL FORMS AND THEIR KINDS

The legal forms of permissive activity in the field of providing of ecological safety are analysed and their kinds are distinguished: permissions as official acts which are certain a current legislation by permissions; documents of permissive character as official acts what certain a current legislation as conclusions, concordances, limits and others like that; licenses; certificate of ecological public accountant.

УДК 342.95

Є. Ю. БАРАШ,

кандидат юридичних наук,

заступник начальника управління Державного департаменту України

з питань виконання покарань в Харківській області

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ В ДЕРЖАВНІЙ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ

Здійснено комплексний аналіз функціонування Державної кримінально-виконавчої служби України через призму нормативно-правового забезпечення управління в органах та установах виконання покарань.

Сучасний розвиток суспільних відносин потребує здійснення адміністративної реформи щодо приведення державного управління у

відповідність до вимог чинного законодавства. Одним із перспективних напрямків окресленої реформи у нових умовах є, на думку автора,

удосконалення управління в Державній кримінально-виконавчій службі України (далі – ДКВСУ).

ДКВСУ – це державний орган виконавчої влади, який створює належні умови виконання та відбування кримінальних покарань, захищає інтереси особи, суспільства і держави шляхом створення умов для виправлення і ресоціалізації засуджених, запобігання вчиненню нових злочинів як засудженими, так і іншими особами [1]. Виконання зазначених завдань відбувається шляхом взаємодії ДКВСУ з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та за умови ефективного управління центральним органом виконавчої влади з питань виконання покарань територіальними органами управління, кримінально-виконавчими інспекціями, установами виконання покарань (арештними домами, кримінально-виконавчими установами, спеціальними виховними установами).

Ефективне управління в ДКВСУ прямо залежить від правового регулювання організаційного управління в органах та установах виконання покарань, удосконалення відповідних законів та інших правових актів держави, приведення норм права у відповідність до нових тенденцій розвитку державного управління; підвищення ефективності вже чинних норм права. Сутність управління полягає в тому, що управлінський вплив формується і реалізується тоді, коли існує потреба в керуванні об'єктами. Тому повноваження суб'єктів державного управління повинні бути прописані юридично [2, с. 208]. Указаний напрямок засвідчує актуальність даного дослідження та вимагає поглибленого аналізу правових питань діяльності ДКВСУ з метою дослідження її сучасного стану, перспектив розвитку та удосконалення управління в органах та установах виконання покарань, внесення пропозицій з впровадження нового комплексу відносин в межах ДКВСУ.

Метою даної статті є комплексний аналіз функціонування ДКВСУ через призму нормативно-правового забезпечення управління в органах та установах виконання покарань.

Теоретичною основою дослідження стали наукові напрацювання та теоретичні положення таких відомих учених, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, С. С. Алексєєв, Г. В. Атаманчук, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, І. П. Голосніченко, Р. А. Калужний, С. В. Ківалов, Л. Є. Кисіль, Л. В. Коваль, В. К. Колпаков, В. К. Малиновський, В. М. Манохін, Т. В. Мотренко, Н. Р. Нижник, О. Д. Оболенський, В. Ф. Опришко, Р. С. Павловський, І. М. Пахомов, Г. І. Петров,

О. В. Петришин, В. І. Попова, О. Ф. Фрицький, В. В. Цвєтков, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко, Ц. А. Ямпольська, О. М. Якуба, М. К. Якимчук тощо.

Управління в ДКВСУ, як і державне управління загалом, здійснюється винятково у правовому полі на підставі Конституції України [3], Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» [4], інших законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також виданих відповідно до них нормативно-правових актів центрального органу виконавчої влади з питань виконання покарань [4].

Визначальну роль у правовому врегулюванні управління в ДКВСУ відведено Основному закону України, який формує основи державного устрою, закріплює основоположні засади діяльності державних органів та посадових осіб, втілює ефективні правові механізми захисту людини від свавілля держави. Так, ст. 8 Конституції України визнано і закріплено принцип верховенства права, який є основоположним, найбільш значущим у процесі створення, функціонування державних органів у цілому та ДКВСУ зокрема. Реалізація принципу верховенства права в підзаконних правових актах – основне завдання нормативно-правового регулювання, здійснюваного ДКВСУ. Принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6 Конституції України) зобов'язує кожну гілку влади діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, які передбачені Конституцією та законами України. Поділ влади підтримує демократичні основи правової держави, не дозволяє порушувати зв'язаність держави правами і свободами людини і громадянина [5, с. 73]. Стаття 19 Конституції чітко вказує, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Закон забезпечує невичерпність прав і свобод, оскільки не допускається звуження їх змісту та обсягу порівняно з Конституцією. Конституція як основний засіб правового регулювання управління в ДКВСУ встановлює й інші основні принципи діяльності вказаної служби, які визначають людину вищою соціальною цінністю і забезпечують захист її прав і свобод, честь і гідність.

Наведене дозволяє дійти висновку, що Конституція України встановлює та закріплює

основоположні засади діяльності ДКВСУ і її посадових осіб, втілює основні гарантії здійснення конституційних прав та свобод людини і громадянина, які є головним сенсом діяльності ДКВСУ. Разом з цим Основний закон України безпосередньо не регулює організацію і порядок діяльності органів та установ ДКВСУ, але містить посилання на те, що ці питання визначаються тільки в межах Конституції та законів України.

У процесі регулювання управління в ДКВСУ задіяна не лише Конституція, але й інші нормативно-правові акти, серед яких важливе місце належить законам України. Підкреслюючи значення закону в системі правового регулювання, необхідно мати на увазі, що термін «закон» у цьому випадку вживається як узагальнююче поняття. Під ним розуміють усі нормативні акти, які мають силу закону, або, інакше кажучи, законодавчі акти. До них належать, крім власне законів, основи законодавства, кодекси, статuti, положення та інші акти, які ухвалюються Верховною Радою України. Положення багатьох статей Конституції доводять необхідність визначення саме законом, а не іншим нормативно-правовим актом управління в державних органах влади у цілому і органах та установах ДКВСУ зокрема (ст. 19 Конституції України). Важливу роль у цьому законодавчому процесі відіграє Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України». Даний закон визначає загальні засади діяльності ДКВСУ, які є основою для організації та розвитку управління в органах та установах даної служби, створює правові, організаційні та економічні умови функціонування ДКВСУ. У Законі визначені загальні принципи діяльності в ДКВСУ та закріплено головне завдання органів та установ виконання покарань щодо здійснення єдиної державної політики у сфері виконання кримінальних покарань. Значну увагу акцентовано на правовому статусі персоналу ДКВСУ: визначено права та обов'язки посадових і службових осіб органів і установ); виконання покарань, слідчих ізоляторів (розділ IV закріплено правовий та соціальний захист персоналу ДКВСУ (розділ V), зазначено вимоги до персоналу органів та установ виконання покарань (ст. 16).

Закон містить низку положень, які безпосередньо стосуються визначення організаційно-правових засад управління в ДКВСУ. У ст. 6 «Структура та чисельність Державної кримінально-виконавчої служби України» визначено функції та організаційну структуру ДКВСУ, яка представлена центральним органом виконавчої

влади з питань виконання покарань зі спеціальним статусом, територіальними органами управління, кримінально-виконавчими інспекціями, установами виконання покарань, слідчими ізоляторами, воєнізованими формуваннями, навчальними закладами, закладами охорони здоров'я, підприємствами установ виконання покарань, іншими підприємствами, установами і організаціями. Структура та положення про органи та установи ДКВСУ затверджуються центральним органом виконавчої влади з питань виконання покарань, який спрямовує, координує та контролює діяльність даної служби, у межах своїх повноважень видає накази, організовує та контролює їх виконання. Центральний орган виконавчої влади з питань виконання покарань узагальнює практику застосування законодавства з питань, що стосуються завдань ДКВСУ, розробляє пропозиції, спрямовані на його вдосконалення, і виносить їх на розгляд відповідно Президенту України чи Кабінету Міністрів України.

У розділі II «Загальна структура, чисельність та організація діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України» визначено органи управління в ДКВСУ. Так, керівник центрального органу виконавчої влади з питань виконання покарань несе персональну відповідальність за виконання завдань органів та установ виконання покарань України, здійснює керівництво ДКВСУ та діяльністю центрального органу виконавчої влади з питань виконання покарань.

Для забезпечення виконання завдань ДКВСУ центральним органом виконавчої влади з питань виконання покарань утворюються територіальні органи управління, які здійснюють керівництво оперативно-службовою та фінансово-господарською діяльністю підпорядкованих їм органів і установ та виконують функції, передбачені положеннями про територіальні органи управління (ст. 9). Окрім зазначених положень, Закон передбачає низку інших положень щодо здійснення управління в ДКВСУ: контроль і нагляд за діяльністю органів та установ виконання покарань; фінансування і забезпечення діяльності ДКВСУ тощо.

У контексті окреслених переваг правового регулювання діяльності ДКВСУ, наведених у Законі України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», необхідно зауважити, що останній не позбавлений прогалин і недоліків, які заважають ефективному виконанню органами та установами виконання покарань покладених завдань. Зокрема, недостатньо визначеним і чітким є правовий статус

суб'єктів управлінської діяльності в ДКВСУ, а саме центрального органу виконавчої влади з питань виконання покарань та територіальних органів управління. Фактично поза межами законодавчого регулювання залишаються питання здійснення організаційної роботи у ДКВСУ, відсутні повноваження Голови ДКВСУ та начальників регіональних органів управління щодо керівництва відповідними органами та установами виконання покарань. Актуальною є проблема упорядкування Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» відповідними нормами, щодо діяльності Колегії ДКВСУ як дорадчого органу.

Чинна система законодавства України з питань функціонування ДКВСУ включає й інші нормативно-правові акти: Кримінально-виконавчий кодекс України [1], закони України «Про чисельність Державної кримінально-виконавчої служби України» [6], «Про оперативно-розшукову діяльність» [7], Указ Президента України «Про утворення Державного департаменту України з питань виконання покарань» [8], Постанову Кабінету Міністрів «Про затвердження Положення про Державний департамент України з питань виконання покарань» [9], Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ [10], Кодекс поведінки посадових осіб у підтриманні правопорядку, прийнятий резолюцією 34/169 Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1979 р., Загальна декларація прав людини, прийнята резолюцією 217А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 р. тощо.

Аналізуючи ці правові акти, можна сказати, що питанням організації діяльності органів та установ виконання покарань присвячені лише окремі статті, що свідчить про недостатність врегулювання різнобічної за напрямками діяльності ДКВСУ. В наведених нормативних актах врегульовано питання, що стосуються утворення й діяльності ДКВСУ; повноважень Голови цієї служби; загальної чисельності персоналу установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, кримінально-виконавчих інспекцій. Міжнародно-правові акти у переважній більшості випадків закріплюють основні засади діяльності ДКВСУ та її посадових осіб, втілюють основні гарантії дотримання прав та свобод людини.

Нормативно-правові акти, які видаються центральним органом виконавчої влади з питань виконання покарань, більш чітко і повно визначають організаційно-правове функціонування органів та установ виконання покарань, а отже, з точки зору створення правових умов для здійснення управління в ДКВСУ є більш

досконалими порівняно з вищенаведеними нормативними актами.

Яскравим прикладом цього є такі відомчі нормативні акти, як: Інструкція з організаційно-штатної роботи в органах, установах і навчальних закладах кримінально-виконавчої системи та типових штатів і штатних нормативів цих органів, установ і навчальних закладів [11], Правила внутрішнього розпорядку установ виконання покарань [12], Про впорядкування умов оплати праці працівників Державної кримінально-виконавчої служби України, які не мають спеціальних звань рядового і начальницького складу [13], Положення про дільницю слідчого ізолятора на території виправної колонії [14], Інструкція про роботу відділів (груп, старших інспекторів) установ виконання покарань та слідчих ізоляторів по контролю за виконанням судових рішень [15], Положення про державну санітарно-епідеміологічну службу Державної кримінально-виконавчої служби України [16], Положення про педагогічну раду виховної колонії та Типове положення про батьківський комітет при виховній колонії [17], Положення про Апеляційну комісію Державного департаменту України з питань виконання покарань з питань розподілу, направлення та переведення для відбування покарання осіб, засуджених до позбавлення волі [18] тощо.

Наведені відомчі нормативні акти містять безпосередні посилання на врегулювання функціонування ДКВСУ, які є важливими з теоретичної та практичної точки зору. Серед них прямо названі основні поняття і принципи здійснення діяльності ДКВСУ, її структуру, повноваження Голови і його заступників, Колегії центрального органу виконавчої влади з питань виконання покарань, начальників та заступників регіональних управлінь, передбачені форми діяльності ДКВСУ, передбачені певні межі управління в органах та установах виконання покарань, закріплені права і обов'язки персоналу даної служби, встановлені вимоги щодо проходження служби та ін. Процедура надання чинності підзаконним нормативно-правовим актам відповідає правовому закону не тільки за змістом, але і за формальними ознаками [5, с. 12].

Аналіз наведених у дослідженні нормативних актів дозволяє дійти висновку про те, що ст. 3 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» слід покласти в основу видового розмежування нормативних актів, які регламентують управління в ДКВСУ.

Наведена правова система закріплює статус ДКВСУ, структуру органів та установ; декларує правові основи організації та діяльності ДКВСУ, її завдання та повноваження. Разом із

цим, правове забезпечення управління в ДКВСУ потребує суттєвого удосконалення, насамперед щодо пріоритетності законодавчої регламентації питань управління в органах та установах виконання покарань, проходження служби в ДКВСУ. Слід зауважити, що статус центрально-

го органу виконавчої влади з питань виконання покарань та територіальних органів управління ДКВСУ потребує більш детальної урегульованості в аспекті управління відповідними органами та установами виконання покарань.

Список використаної літератури

1. Кримінально-виконавчий кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 3. – Ст. 21.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : закон України від 23 черв. 2005 р. № 2713-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 30. – Ст. 409.
5. Грищенко А. В. Правовой закон: питання теорії та практики в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Грищенко Анна Володимирівна. – К., 2002. – 227 с.
6. Про чисельність Державної кримінально-виконавчої служби України : закон України від 2 берез. 2000 р. № 1526-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 20. – Ст. 151.
7. Про оперативно-розшукову діяльність : закон України від 18 лют. 1992 р. № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
8. Про утворення Державного департаменту України з питань виконання покарань : указ Президента України від 22 квіт. 1998 р. № 344/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 16. – Ст. 589.
9. Про затвердження Положення про Державний департамент України з питань виконання покарань : постановою Кабінету Міністрів від 10 черв. 2009 р. № 587 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 44. – Ст. 1475.
10. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ [Електронний ресурс] : затв. Постановою Ради Міністрів УРСР від 29 лип. 1991 р. № 114. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=114-91-%E>.
11. Інструкція з організаційно-штатної роботи в органах, установах і навчальних закладах кримінально-виконавчої системи та типових штатів і штатних нормативів цих органів, установ і навчальних закладів : затв. наказом Державного департаменту України з питань виконання покарань від 8 верес. 2004 р. № 173.
12. Правила внутрішнього розпорядку установ виконання покарань : затв. наказом ДДУПВП від 25 груд. 2003 р. № 275 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 52. – Ст. 2898.
13. Про впорядкування умов оплати праці працівників Державної кримінально-виконавчої служби України, які не мають спеціальних звань рядового і начальницького складу : затв. наказом ДДУПВП від 11 листоп. 2005 р. № 184 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 46. – Ст. 2925.
14. Положення про дільницю слідчого ізолятора на території виправної колонії : затв. наказом ДДУПВП від 30 груд. 2003 р. № 280 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 3. – Ст. 144.
15. Про затвердження Інструкції про роботу відділів (груп, старших інспекторів) установ виконання покарань та слідчих ізоляторів по контролю за виконанням судових рішень : затв. наказом ДДУПВП від 11 січ. 2008 р. № 1 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 11. – Ст. 286.
16. Положення про державну санітарно-епідеміологічну службу Державної кримінально-виконавчої служби України : затв. наказом ДДУПВП, Міністерства охорони здоров'я України від 6 серп. 2007 р. № 47/458 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 77. – Ст. 2858.
17. Про затвердження Положення про педагогічну раду виховної колонії та Типового положення про батьківський комітет при виховній колонії : затв. наказом ДДУПВП від 28 січ. 2004 р. № 20 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 5. – Ст. 267.
18. Положення про Апеляційну комісію Державного департаменту України з питань виконання покарань з питань розподілу, направлення та переведення для відбування покарання осіб, засуджених до позбавлення волі : затв. наказом ДДУПВП від 16 груд. 2003 р. № 261 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 1. – Ст. 11.

Надійшла до редколегії 19.11.2010

БАРАШ Е. Ю. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЕ УКРАИНЫ

Осуществлен комплексный анализ функционирования Государственной уголовно-исполнительной службы Украины через призму нормативно-правового обеспечения управления в органах и учреждениях исполнения наказаний.

BARASH Y. NORMATIVE AND LEGAL GUARANTEEING OF ADMINISTRATION IN THE STATE CRIMINAL AND EXECUTIVE SERVICE OF UKRAINE

The complex analysis of functioning of state Criminal and Executive Service of Ukraine is carried out through the prism of the normative and legal guaranteeing of management at agencies of punishment execution.