

*The system of principles of cooperation between the State Frontier Service of Ukraine with bit police officers is offered on the basis of the analysis of governing principles and community policing principles. The general principles of cooperation between the subjects of frontier protection are established and characterized.*

УДК 342.95(477)

**Є. Ю. Бараш**

### **ОСОБЛИВОСТІ РОЗРОБЛЕННЯ ТА ПРИЙНЯТТЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ УПРАВЛІННЯ В ДЕРЖАВНІЙ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ**

*Досліджено порядок прийняття нормативно-правових актів управління в Державній кримінально-виконавчій службі України. Розглянуто стадії нормотворення та охарактеризовано їхній зміст. Визначено коло суспільних відносин, які охоплюють правові акти управління в Державній кримінально-виконавчій службі України.*

Проведення демократичних реформ у Державній кримінально-виконавчій службі України (далі – ДКВСУ) напряму залежить від удосконалення кримінально-виконавчого законодавства в напрямку демократизації та гуманізації порядку виконання і відбування кримінальних покарань, приведення норм Кримінально-виконавчого кодексу України у відповідність до положень Конституції України та міжнародно-правових стандартів.

Кардинальні зміни в кримінально-виконавчому законодавстві безпосереднім чином торкаються й питань управління в ДКВСУ [1; 2]. Зазначені акти спрямовані на підвищення ефективності державного управління в цілому та раціональне функціонування органів та установ ДКВСУ зокрема, а саме: удосконалення організаційно-штатної структури ДКВСУ, оптимізацію структури управління органами та установами виконання покарань, перегляд статусу підпорядкованих підрозділів. Окреслений процес адміністративної реформи вимагає синхронізації діяльності органів та установ ДКВСУ до найкращих умов функціонування відповідних закладів Європейських країн; а також імплементації сучасних методів та принципів управління в діяльність ДКВСУ.

У контексті сказаного слід підкреслити, що в наведених умовах одним із найважливіших завдань стає правотворчість в органах та установах виконання покарань, а саме формування, систематизація, прийняття та оприлюднення нормативно-правових актів управління в ДКВСУ та забезпечення їхнього дієвого впливу на забезпечення процесу виконання та

відбування кримінальних покарань з метою захисту інтересів особи, суспільства і держави шляхом створення умов для виправлення і ресоціалізації засуджених, запобігання вчиненню нових злочинів як засудженими, так і іншими особами. Таким чином, застосування права – своєрідна управлінська діяльність, яка має суворо спеціалізовані завдання. Вона спрямована на забезпечення реалізації юридичних норм, а також у разі необхідності – на індивідуальне регулювання суспільних відносин. За своєю соціальною природою рішення юридичної справи може бути охарактеризовано як «управлінське рішення». Як у будь-якому управлінському процесі, так і в даному випадку рішення становить собою головну, визначальну ланку правозастосувальної діяльності [3, с. 278].

У науковій літературі проблемам правотворчості в Україні приділялася і приділяється певна увага. Вагомий внесок в опрацювання цього питання зробили С. С. Алексєєв, В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, С. М. Братусь, Р. Ф. Васильєв, В. М. Горшенєв, Б. В. Дрейшев, С. А. Зівс, І. Б. Коліушко, В. В. Копейчиков, О. В. Лобашев, Б. М. Лазарєв, О. А. Лукашева, П. М. Рабінович, А. В. Міцкевич, М. Н. Ніколаєва, А. Ф. Ноздрачов, Л. А. Окуньков, С. В. Поленіна, В. С. Проніна, Ю. А. Тихоміров, Н. П. Тонконог, К. Х. Христоф, Ю. С. Шемшученко, В. І. Шабайлов, А. Ф. Шебанов, Л. С. Явич, В. С. Якушев. Разом з цим, наукових досліджень проблем правотворчості в органах та установах виконання покарань як комплексного чинника взагалі не проводилось.

Мета даного дослідження – теоретичне обґрунтування нормотворчості в Державній кримінально-виконавчій службі України з питань управління органами та установами виконання покарань.

Відповідно до п. 6 Загального положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади, затвердженого Указом Президента України від 12 березня 1996 р., міністерство узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції про вдосконалення законодавства та в установленому порядку виносить їх на розгляд Президентів України, Кабінету Міністрів України. У межах своїх повноважень міністерство організовує виконання актів законодавства, здійснює систематичний контроль за їхньою реалізацією. Міністерство в межах своїх повноважень на підставі та на виконання актів законодавства видає накази, організовує і контролює їхнє виконання. Міністерство в разі потреби видає разом з іншими центральними та місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та представницькими органами спільні акти [4].

Таким чином, ДКВСУ як органу центральної виконавчої влади з питань виконання покарань надано право на підзаконну нормотворчу діяльність, що полягає у створенні нормативних приписів на підставі та на виконання законів. Пріоритет закону в процесі правового регулювання над підзаконними актами органів управління – основа правової державності. Але підзаконні акти завжди ближче до непосредної соціальної практики, тонше її відчувають, локалізуючись у сфері професійної (відомчої), регіональної чи іншої специфічної діяльності, мають оперативніший характер, ніж закони [5, с. 129]. Підзаконна нормотворчість характеризується більшою оперативністю та динамічністю, адже вона не зв'язана такими суворими правилами та вимогами, як законотворча діяльність [6, с. 20].

У даному контексті особливу увагу слід приділити головному суб'єкту нормотворення в ДКВСУ – центральному органу виконавчої влади з питань виконання покарань, який виконує свої обов'язки на основі глибокого аналізу завдань, що стоять перед органами та установами виконання покарань. Підзаконна нормотворчість центрального органу виконавчої влади як один із найважливіших напрямків діяльності забезпечує функціонування органів та установ виконання покарань шляхом застосування оптимальних форм та методів управління, раціонального використання сил та засобів ДКВСУ.

Таким чином, центральний орган виконавчої влади з питань виконання покарань у межах своїх повноважень на підставі та на виконання актів законодавства видає накази, організовує та контролює їхнє виконання. Рішення даного органу, прийняті в межах компетенції, є обов'язковими для виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та громадянами. ДКВСУ в разі потреби видає разом з іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади спільні акти. Формуючи та ухвалюючи нормативно-правовий акт, центральний орган виконавчої влади з питань виконання покарань обирає законний, справедливий, доцільний та обґрунтований варіант вирішення управління органами та установами виконання покарань. Отже, правотворчість у ДКВСУ, як правило, здійснюється шляхом самостійного видання нормативно-правових актів: наказів, положень, статутів, інструкцій. Разом із цим, спільна підготовка законопроектів із вищими та місцевими органами влади, участь у їхній експертизі, рецензуванні, обґрунтуванні нормативних правових актів, їх належний облік та систематизація є також самостійною формою правотворчості в органах та установах виконання покарань. Наприклад, центральний орган виконавчої влади з питань виконання

покарань подає міністрові юстиції пропозиції до проекту Державної програми економічного і соціального розвитку України; подає міністрові юстиції пропозиції щодо визначення основних напрямів діяльності органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів з питань захисту прав і свобод людини в умовах відбування кримінального покарання; здійснює в межах своїх повноважень заходи щодо адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу та імплементації в національне законодавство положень міжнародних договорів, стороною яких є Україна.

Аналіз нормативно-правових актів центрального органу виконавчої влади дозволяє дійти висновку, що вони є правовим засобом впливу на державну політику у сфері виконання кримінальних покарань і забезпечують результативний правовий вплив на відповідні суспільні відносини, пов'язані з управлінням діяльністю в органах та установах виконання покарань. Нормативно-правові акти ДКВСУ являють собою юридичний факт, що спричиняє виникнення, зміну або припинення правовідносин, у яких суб'єкти юридичного процесу реалізують свої права. Так, ДКВСУ розробляє проекти прогнозних і програмних документів з питань, що належать до її компетенції; бере участь у формуванні та забезпечує реалізацію єдиної державної політики у сфері виконання кримінальних покарань, організовує виконання цільових програм розвитку кримінально-виконавчої служби; розробляє пропозиції щодо формування, реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань, а також рекомендації щодо організації тримання осіб, узятих під варту; виконує функції головного розпорядника коштів державного бюджету, що передбачені на утримання кримінально-виконавчої служби. Таким чином, правові акти ДКВСУ охоплюють широке коло суспільних відносин, пов'язаних із управлінням органами та установами виконання покарань.

Підзаконна нормотворчість ДКВСУ характеризується певними особливостями, що суттєво відрізняють її від законодавчого процесу. У переважній більшості специфіка нормотворчості ДКВСУ зумовлена та залежна від єдиноначальної або колегіальної форм управління органами та установами виконання покарань і не має характерної для законодавчого процесу типової схеми створення. Так, А. В. Васильєв, позиція якого, на нашу думку, найбільш об'єктивно відображає нормотворчий процес у ДКВСУ, пропонує розглядати нормотворчий процес у таких стадіях, як: 1) підготовча стадія, яка включає: розробку початкового варіанта проекту; попередній його розгляд та узгодження із зацікавленими органами; погодження проекту та

прийняття рішення про внесення його в нормотворчий орган; 2) основна стадія, що охоплює діяльність органу, уповноваженого на видання акта, а саме: прийняття нормотворчим органом проекту до свого розгляду; його обговорення; прийняття (затвердження) нормативно-правового акта; 3) додаткова стадія, котра пов'язує підготовчі з основними, або основні стадії з набранням актом чинності: внесення проекту в нормотворчий орган; опублікування прийнятого акта [7, с. 18].

Підзаконні акти повинні видаватися суворо в межах повноважень відповідного органу, установлених законом; за своєю формою відповідати тим видам, що визначені в законі для певного органу або виду діяльності; прийматися для вирішення тільки тих питань, що визначені в законі. Крім того, у випадку внесення будь-яких змін до закону положення підзаконних нормативних актів повинні бути вчасно приведені у відповідність з вимогами закону. Суворе дотримання зазначених вимог у процесі підзаконної нормотворчості усуває суперечності між законом і підзаконними актами, забезпечує їхній взаємозв'язок і взаємодію в процесі правового регулювання суспільних відносин. На цій основі забезпечується загальнообов'язковість будь-якої норми права для всіх учасників певного типу правовідносин, незалежно від форми її вираження. Таким чином, ідеальна модель законності передбачає, що всі суб'єкти права повинні суворо і неухильно дотримуватися положень усіх правових розпоряджень, що регламентують їхню діяльність [8, с. 22-23].

На нашу думку, нормотворчому процесу в ДКВСУ притаманні наступні стадії: перша – підготовча, що полягає в розробці проекту нормативно-правового акта, його попередньому розгляді, узгодженні із зацікавленими управліннями (відділами) центрального органу виконавчої влади з питань виконання покарань, іншими міністерствами, а також його обговоренні; друга стадія – основна – характеризується прийняттям нормотворчим органом ДКВСУ проекту до свого розгляду, наданням йому юридичних властивостей (затвердження нормативно-правового акта; державна реєстрація нормативно-правового акта, що зачіпає права, свободи й законні інтереси громадян або має міжвідомчий характер) та впровадженням у систему права.

Підготовча стадія нормотворчого процесу в ДКВСУ розпочинається з виявлення певної сфери суспільних відносин, що потребують правового врегулювання та їхнього закріплення в нормативно-правових актах. Таким чином, відомче нормативне регулювання ДКВСУ починає функціонувати з моменту встановлення відповідних відносин у сфері виконання та відбування кримінальних покарань і імплементує свою дію у фактичну поведінку суб'єктів кримінально-виконавчих правовідносин.

Суттєвою ознакою таких суспільних відносин є їхній вольовий характер, що відображається у вольовій поведінці. Це відбувається тому, що право і правові засоби можуть впливати на суспільне життя лише через поведінку людей, їхню волю і свідомість. Рішення суб'єкта нормотворення про врегулювання суспільних відносин виступає юридичним фактом, вихідною точкою, з якої виникають процесуальні нормотворчі правовідносини. У нормотворчому процесі органів управління юридичним фактом може бути усне чи письмове розпорядження нормотворчого органу про підготовку проекту нормативно-правового акта. Разом із цим, окреслене розпорядження пов'язане не лише із видом нормативного акта, але й із визначенням органу, уповноваженого на його розроблення. Уповноважений орган, якому доручено підготовку нормативно-правового акта, складається із представників цього органу, а саме спеціалістів з питань, що мають бути об'єктом правового регулювання майбутнього нормативно-правового акта, фахівців з інших галузей знань, науковців, кваліфікованих юристів.

Важливу роль на даній стадії відіграє обговорення проекту нормативно-правового акта на засіданнях постійно діючих колегіальних дорадчих органів. Так, Наукова рада як дорадчий орган під час обговорення проектів координує розробки науково-методичного забезпечення навчального процесу навчальних закладів кримінально-виконавчої служби; розробляє рекомендації і висновки щодо погодження та запровадження освітньо-професійних програм підготовки персоналу для кримінально-виконавчої служби; розглядає пропозиції щодо забезпечення режиму виконання кримінальних покарань, оптимізації виховної роботи із засудженими, соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі; розробляє рекомендації до практичного застосування результатів наукових досліджень у сфері виконання кримінальних покарань; розглядає науково-практичні рекомендації щодо розвитку і підвищення ефективності управління персоналом кримінально-виконавчої служби; розробляє рекомендації щодо розвитку та вдосконалення нормативно-правового, організаційного і кадрового забезпечення кримінально-виконавчої служби [9].

Разом із цим, персонал ДКВСУ, юристи, учені у різних галузях права та взагалі зацікавлені в проблематиці кримінально-виконавчого права особи мають можливість обговорювати на офіційному сайті ДКВСУ проекти відомчих нормативних актів та законопроекти з питань виконання та відбування покарань. На форумі офіційного сайту ДКВСУ обговорюють проекти Положення про підрозділ спеціального призначення Державної кримінально-виконавчої служби України; Державної цільової

програми реформування Державної кримінально-виконавчої служби на період до 2017 р.; Інструкції про порядок відвідування установ виконання покарань і слідчих ізоляторів; Положення про проходження служби особами рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України [10].

Основною стадією є прийняття нормотворчим органом проекту до свого розгляду, надання йому юридичних властивостей (затвердження нормативно-правового акта; державна реєстрація нормативно-правового акта, у разі якщо останній зачіпає права, свободи й законні інтереси громадян або має міжвідомчий характер). На другій стадії не виключається й доопрацювання проекту нормативного акта, а саме: внесення змін та доповнень відповідно до висловлених пропозицій. Після внесення зазначених змін проект нормативного акта подається на розгляд та затвердження уповноваженим на це суб'єктом нормотворення. Разом із цим, нормативно-правовий акт підлягає державній реєстрації, якщо він має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування, зачіпає соціально-економічні, політичні, особисті та інші права, свободи й законні інтереси громадян або має міжвідомчий характер, тобто є обов'язковим для інших міністерств, органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, що не входять до сфери управління ДКВСУ [11].

Таким чином, удосконалення системи управління органами та установами ДКВСУ напряму залежить від відомчих нормативних актів, а від чітко визначеної процедури прийняття нормативних актів залежить їхня впорядкованість, стабільність у реалізації та однозначне застосування.

**Список літератури:** 1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010 / Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334. 2. Типове положення про центральний орган виконавчої влади України, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідного члена Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : затв. указом Президента «Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» від 24 груд. 2010 р. № 1199/2010. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1199%2F2010>. 3. Алексеев С. С. Проблемы теории права : в 2 т. Т. 2 / С. С. Алексеев. – Свердловск, 1973. – 399 с. 4. Про загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади : указ Президента України від 12 березня 1996 р. № 179/96 / Урядовий кур'єр. – 1996. – № 58. 5. Забігайло В. В. Ієрархія нормативних правових актів як гарантія забезпечення верховенства права / В. В. Забігайло // Український часопис міжнародного права. – 2002. – № 2. – С. 129–134. 6. Рибалкін А. О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії) :

дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Рибалкін Андрій Олександрович. – Х., 2005. – 164 с. 7. Васильев А. В. Правотворчество в советском социалистическом обществе: автореф. дис на соискание науч. степени канд. юрид. наук : 12.710 / А. В. Васильев. – М., 1972. – 21 с. 8. Мелех Л. В. Законність у правозастосовній діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Мелех Любомира. – Л., 2009. – 184 с. 9. Положення про Державний департамент України з питань виконання покарань [Електронний ресурс] : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 10 черв. 2009 р. № 587. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=587-2009-%EF>. 10. Форум Державного департаменту України з питань виконання покарань [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ext.kvs.gov.ua/forum/viewforum.php?f=27&sid=36ab5a409c82a66603d2dd22f3b540cb>. 11. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : указ Президента України від 3 жовт. 1992 р. № 493/92. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=493%2F92&p=1299671433847017>.

Надійшла до редколегії 11.04.2011

*Исследован порядок принятия нормативно-правовых актов управления в Государственной уголовно-исполнительной службе Украины. Рассмотрены стадии нормотворчества и раскрыто их содержание. Определен круг общественных отношений, которые охватывают правовые акты управления в Государственной уголовно-исполнительной службе Украины.*

*The procedure of adopting regulatory and legal acts of management within the State Penitentiary Service of Ukraine is researched. Stages of regulatory acts creation are considered; their content is disclosed. A number of public relations, constituting acts of management within the State Penitentiary Service of Ukraine is determined.*

УДК 351.746(477)

**С. С. Шоптенко**

## **ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ КОМПЕТЕНЦІЇ СУДОВОЇ МІЛІЦІЇ В УКРАЇНІ**

*На основі комплексного дослідження визначено поняття та зміст компетенції судової міліції в Україні, охарактеризовано її структурні елементи та внесено пропозиції щодо систематизації повноважень підрозділу.*

У наш час, коли в Україні відбуваються реформи практично в усіх сферах суспільних відносин, особливого значення набуває питання оптимізації та конкретизації адміністративно-правового статусу всіх органів державної влади, визначення їх місця та ролі в житті держави. Вирішення даної проблеми неможливе без чіткого визначення компетенції кожного суб'єкта владних повноважень, у тому числі й спеціального підрозділу судової міліції «Грифон».

Дослідження компетенції спеціального підрозділу судової міліції «Грифон» можна провести на основі наукових розробок

© Шоптенко С. С., 2011