

### Summary

*Zhyvko M. O., Bosak H. Z., Mel'nykovych V. M. Reform of the civil service in the internal affairs of Ukraine: trends and main aspects. – Article.*

In the article the main aspects and trends of police reform in particular focuses on reforming the civil service in the Interior. The authors investigated the need to upgrade and systematization of normative and legal acts concerning the status and organization of the police. The basic sections of the Concept of civil service in the internal affairs of Ukraine; list of tasks binding decision; ways to implement the concept and developed on the basis of programs and plans.

*Key words:* internal affairs bodies (police) concept of civil service in the police department, trends reform objectives, systematic approach, human resources, professional core.

УДК 343.81:342.951

*В. Ф. Пузирний*

### ПРАВОВА ОСНОВА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ДЕРЖАВНІЙ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ

Сучасне наукове обґрунтування діяльності органів та установ Державної кримінально-виконавчої служби України (далі – ДКВС України) оминає питання адміністративної діяльності в цих органах та установах. Однією з характеристик адміністративної діяльності є те, що вона ґрунтується на правових нормах. Аналізуючи різні погляди на поняття адміністративної діяльності, ми також встановили, що більшість авторів говорять про те, що вона ґрунтується на підзаконних правових актах. Дійсно, якщо підходити до розуміння її як одного з напрямів забезпечення громадської безпеки, основними нормативними документам є відомчі інструкції, накази тощо. Однак, якщо відстоювати ширший формат розуміння, зокрема такого, якого дотримуємося і ми, стає очевидним, що для її комплексного забезпечення недостатньо підзаконного правового регулювання. Актуальність статті обумовлена продовженням теоретичних наукових розробок проблем функціонування системи органів та установ ДКВС України в умовах реформи кримінальної юстиції.

Серед наукових досліджень у сфері адміністративної діяльності в Державній кримінально-виконавчій службі України необхідно відзначити роботи Р.В. Алієва, В.П. Петкова, В.А. Львовичкіна, С.В. Зливка, А.О. Галає, Є.Ю. Соболя та інших учених.

**Метою** статті є дослідження загальних положень правового регулювання адміністративної діяльності в органах та установах Державної кримінально-виконавчої служби України.

Проблематика правового регулювання є достатньо розробленою в сучасній правовій науці. Проте особливостям адміністративно-правового регулювання кримінально-виконавчої сфери присвячено дуже мало робіт. Слід погодитись, що нині зберігається розуміння права насамперед як системи правил, встановлених або санкціонованих державою. Згідно із цим підходом правове регулювання розглядається як здійснюваний за допомогою системи правових засобів результативний

нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини з метою їх впорядкування та розвитку відповідно до суспільних потреб [1, с. 145]. При цьому механізм правового регулювання розуміється як система засобів, за допомогою яких здійснюється владне регулювання, а механізм реалізації права розглядається як система громадського контролю за державою, що використовує механізм правового регулювання [2, с. 17]. Отже, слід погодитись, що правове регулювання – це здійснюваний усією системою юридичних засобів державно-владний вплив на суспільні відносини з метою їх впорядкування, закріплення, охорони та розвитку. Правове регулювання характеризує спеціально-юридичний механізм впливу права на поведінку та діяльність його адресатів. Унаслідок правової регламентації формується юридична основа, визначаються зафіксовані в правових веліннях орієнтири для організації діяльності учасників регулятивних відносин та досягнення фактичних цілей права [3, с. 191–192].

Виконання покарань – це комплекс організаційних заходів, які змінюються з трансформацією правового статусу засуджених осіб (що відбувається, як правило, унаслідок зміни кримінально-виконавчого законодавства), а також інших об'єктивних умов (зокрема, економічний та соціальний розвиток держави, моральний стан суспільства тощо). З метою оперативної реакції на подібні зміни необхідне корегування правових норм, які повинні повною мірою відповідати сучасним тенденціям пенітенціарної справи, а також охоплювати весь комплекс процедурних питань процесу виконання кримінальних покарань.

Не викликає заперечення позиція М.С. Журавльова, який робить висновок, що в регулюванні суспільних відносин у системі виконання покарання, незважаючи на всю їх специфіку, мотиваційна сила диспозитивних засобів не повинна пригнічуватися мотиваційною силою імперативних норм. Проте не можна погодитись із думкою автора, що регулювання суспільних відносин у системі виконання покарання між співробітниками й адміністрацією кримінально-виконавчої системи повинна здійснюватися не декількома, а однією галуззю права [4, с. 192]. На жаль, автор не враховує всієї специфіки процесу виконання та відбування покарань, особливості процесу виправлення та ресоціалізації засуджених, соціальної адаптації – це складний системний процес, який об'єднує положення багатьох галузей права та інших гуманітарних наук.

Необхідно вказати на особливості адміністративно-правового регулювання у сфері виконання покарань. Із цього приводу С.В. Зливко, С.К. Гренчанюк та Д.Г. Мулявка визначили особливості адміністративно-правового статусу ДКВС України. По-перше, адміністративно-правове регулювання діяльності цієї служби виявляється в різних формах. Воно знаходиться в межах загального державно-правового регулювання як його складовий елемент. Юридичною базою в цьому випадку є Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», який встановлює єдину структуровану систему органів та установ Державної кримінально-виконавчої служби України, завдання, організацію та забезпечення її діяльності. Адміністративно-правове регулювання діяльності ДКВС України здійснюється нормативними правовими актами Президента України, Кабінету Міністрів України, Державної пенітенціарної служби України. Указаними актами

визначається її підвідомчість, порядок утворення та ліквідації її елементів, їхнє правове положення. Треба констатувати, що у зв'язку зі специфікою діяльності у сфері виконання кримінальних покарань таке законодавче регулювання знаходиться в тісній взаємодії з нормативно-правовими актами кримінально-виконавчого змісту (Кримінально-виконавчий кодекс України, накази та інструкції, які безпосередньо врегульовують питання процесу відбування засудженими покарань). По-друге, серед форм адміністративно-правового регулювання діяльності ДКВС України значне місце належить підзаконним актам. Причому, якщо загальні принципи питання вирішуються в указах Президента України та рішеннях Кабінету Міністрів України, конкретні проблеми організації Державної кримінально-виконавчої служби України вирішуються в наказах Державної пенітенціарної служби України. До прийняття Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» відомчі рішення з питань організації кримінально-виконавчої практики мали важливе значення, були достатньо самостійними, видавалися для урегулювання певної ситуації та реалізовувалися. З прийняттям указанного Закону України вперше на законодавчому рівні встановлено принципи організації та діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України. Таким чином, була сформована система управління та координації діяльності органами та установами в межах чітко визначеної компетенції, завдань та функцій. По-третє, адміністративно-правовому регулюванню підлягає широке коло суспільних відносин у сфері діяльності ДКВС України. Слід зазначити, що процес виконання кримінального покарання за своєю суттю є специфічною адміністративною діяльністю. З одного боку, об'єктами адміністративного впливу є засуджені, з іншого – самі співробітники. При цьому, на думку зазначених вище авторів, адміністративно-правові норми, які регулюють діяльність, мають свої власні юридичні засоби захисту від посягань на них [5, с. 62–63].

Є.Ю. Бараш зазначає, що управління в органах та установах виконання покарань регламентують закони та інші акти Верховної Ради України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади. Аналізуючи ці правові акти, можна сказати, що питанням організації діяльності органів та установ виконання покарань присвячена незначна кількість статей, що свідчить про недостатність урегулювання різнобічної за напрямками діяльності ДКВС України. У наведених нормативних актах урегульовані питання, що стосуються утворення й діяльності ДКВС України, повноважень Голови цієї служби, загальної чисельності персоналу установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, кримінально-виконавчих інспекцій. Міжнародно-правові акти в більшості випадків закріплюють основні засади діяльності ДКВС України та її посадових осіб, втілюють основні гарантії дотримання прав та свобод людини в діяльності органів та установ виконання покарань [6, с. 176].

С.К. Гречанюк, досліджуючи взаємодію органів та установ Державної пенітенціарної служби України з державними та неурядовими інституціями, зазначав, що правове регулювання такої взаємодії можна визначити як державно-владний вплив на відносини, що склалися з приводу організації взаємодії зазначених

суб'єктів, який здійснюється за допомогою всієї системи юридичних засобів із метою їхнього впорядкування та закріплення, на базі якого формується юридична основа для організації спільної діяльності учасників регулятивних відносин та досягнення визначених цілей [7, с. 116].

Розуміння правового регулювання адміністративної діяльності в установах та органах ДКВС України ми пов'язуємо з державно-владним, спеціально-юридичним механізмом впливу, який здійснюється з метою формування, упорядкування, корегування та трансформації відносин у сфері виконання покарань, які мають адміністративно-правову природу й обумовлені їхнім управлінським та юрисдикційним змістом. Також слід зазначити, що правове регулювання цієї сфери – це система нормативно-правових актів різного рівня юридичної сили, які врегулювали питання функціонального наповнення діяльності установ та органів щодо досягнення встановлених цілей, через нормативне визначення процедур виконання покарань, організації спільної діяльності установ та органів з іншими публічними інституціями, адміністративно-юрисдикційні повноваження персоналу, а також засади здійснення управління.

Система нормативно-правового регулювання управління в ДКВС України як взаємопов'язана система законодавчих та підзаконних нормативних актів створює правову основу функціонування органів та установ ДКВС України. Ідеться про міжнародні правові акти, Конституцію України, закони України, укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України, які визначають статус ДКВС України, основні напрями її діяльності тощо, а також відомчі нормативні акти у формі наказів, положень, статутів, правил, інструкцій. Наведені нормативно-правові акти є складовою 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 та повноваження [6, с. 182–183].

Найчисельнішими правовими документами, які регулюють організаційні відносини у сфері виконання покарань, є накази Міністерства юстиції України. Сукупність нормативно-правових актів Міністерства юстиції України є ключовими для адміністративної діяльності через власну процесуальну та процедурну природу та регуляцію різновекторних відносин у сфері виконання покарань. Якщо проаналізувати їхній зміст, стає зрозумілим, що частина з них стосується конкретних видів покарань і способів їх організації, інша частина присвячена безпосередньому урегулюванню діяльності персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України.

На відомчому рівні особливе значення для питань адміністративної Державної кримінально-виконавчої служби України мають накази Державної пенітенціарної служби України. Вони носять виключно організаційно-управлінський зміст і надають відповідь на процедурно-регламентні питання, що природно для управлінської структури, якою нині і є цей орган виконавчої влади.

Необхідно також вказати, що й дотепер в Україні діють окремі нормативні документи Державного департаменту України з питань виконання покарань.

На відміну від чіткого розмежування процедурно-пенітенціарної природи наказів Міністерства юстиції України та чітко вираженої управлінської природи наказів Державної пенітенціарної служби України, документи Державного департаменту України з питань виконання покарань носять комбінований характер.

Отже, дослідження загальних положень правового регулювання адміністративної діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України дає можливість зробити такі узагальнення:

1) незважаючи на загальновизнану характеристику адміністративної діяльності як здебільшого урегульованої 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. При цьому різні аспекти цього виду діяльності врегульовані в документах різного галузевого спрямування (насамперед у нормах адміністративного та кримінально-виконавчого права);

2) більшість норм законодавства, включаючи норми Конституції України, встановлюють тільки передумови здійснення адміністративної діяльності, а подекуди визначають окремі її механізми, принципи та процедури;

3) ключовими нормативно-правовими актами, які стосуються адміністративної діяльності, є накази Міністерства юстиції України, які визначили, з одного боку, процедури виконання тих чи інших видів покарань, а з іншого – алгоритми дій персоналу. Крім того, накази цього відомства нині розвивають та деталізують законодавчі положення;

4) значення нормативних документів Державної пенітенціарної служби України після зміни її правового статусу також зазнало суттєвих змін. На відміну від обслуговуючого змісту законодавчих положень у сфері виконання покарань у сучасних умовах документи Державної пенітенціарної служби України носять чітко виражений управлінський характер, тим самим урегулювавши одну зі складових адміністративної діяльності;

5) норми, які стосуються адміністративної діяльності в різних нормативних-правових документах, можуть бути розподілені на статусні, регламентні, юрисдикційні. Аналіз норм свідчить про їхній чітко виражений процесуальний та процедурний характер.

### *Література*

1. Алексеев С.С. Теория права / С.С. Алексеев. – М. : Бек, 1994. – 224 с.
2. Завадская Л.Н. Механизм реализации права / Л.Н. Завадская. – М. : Наука, 1992. – 288 с.
3. Мельник О.М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / О.М. Мельник ; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2004. – 208 с.
4. Журавлев М.Е. Правовое регулирование общественных отношений в системе исполнения наказания Российской Федерации (теоретический аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / М.Е. Журавлев ; Ставропольский государственный университет. – Ставрополь, 2002. – 210 с.
5. Зливко С.В. Функціонування Державної кримінально-виконавчої служби України в сучасних умовах : [монографія] / С.В. Зливко, С.К. Гречанюк, Д.Г. Мулявка. – Чернігів : РВВ Чернігівського юридичного коледжу ДДУПВП, 2011. – 142 с.

6. Бараш Є.Ю. Адміністративно-правові засади управління державною кримінально-виконавчою службою України : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес: фінансове право; інформаційне право» / Є.Ю. Бараш ; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2012. – 474 с.

7. Гречанюк С.К. Теорія та практика взаємодії органів та установ Державної пенітенціарної служби України з державними та неурядовими інституціями : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес: фінансове право; інформаційне право» / С.К. Гречанюк ; Національний університет державної податкової служби України. – Ірпінь, 2011. – 520 с.

#### Анотація

**Пузырный В. Ф. Правова основа адміністративної діяльності в Державній кримінально-виконавчій службі України.** – Стаття.

Розроблено теоретичні аспекти визначення правового регулювання адміністративної діяльності органів та установ Державної кримінально-виконавчої служби України та її ознак. Досліджено різні наукові підходи до формулювання поняття правового регулювання адміністративної діяльності, визначено основні складові цього поняття.

*Ключові слова:* правові основи, адміністративна діяльність, управління, органи виконання покарань, установи виконання покарань.

#### Аннотация

**Пузырный В. Ф. Правовая основа административной деятельности в Государственной уголовно-исполнительной службе Украины.** – Статья.

Разработаны теоретические аспекты определения правового регулирования административной деятельности органов и учреждений Государственной уголовно-исполнительной службы Украины и его признаков. Исследованы различные научные подходы к формулировке понятия правового регулирования административной деятельности, определены основные составляющие данного понятия.

*Ключевые слова:* правовые основы, административная деятельность, управление, органы исполнения наказаний, учреждения исполнения наказаний.

#### Summary

**Puzurnyi V. F. The legal basis of administrative activities in the State Penitentiary Service of Ukraine.** – Article.

In the article the conducted development of theoretical aspects of determination of legal bases of administrative activity of organs and establishments of Government criminally-executive service of Ukraine and its features. The different scientific looks researched for formulation of concept legal bases of administrative activity, the basic constituents of this concept are certain.

*Key words:* legal bases, administrative activity, management, organs of execution of punishments, establishment of execution of punishments.