

**Вячеслав Пузырний, к. ю. н.**

*Навчально-науковий інститут права і соціальних технологій  
Чернігівського національного технологічного університету, м. Чернігів,  
Україна*

## **АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ТА ЇЇ ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ**

**Viacheslav Puzyrnyi, PhD in law**

*Educational-scientific institute of Law and Social Technologies of Chernihiv National  
University of Technology, Chernihiv, Ukraine*

### **ADMINISTRATIVE ACTIVITIES OF THE STATE PENITENTIARY SERVICE OF UKRAINE AND ITS LEGAL REGULATION**

The article aims to develop theoretical aspects to determine administrative activity of authorities and institutions of the State Penitentiary Service of Ukraine. Different scientific approaches for formulation of the concept of administrative activity were studied, basic constituents of the concept in relation to penitentiary authorities and institutions were defined. This article notes that despite universally recognized description of administrative activities as one regulated in bylaw level, the system of legal regulation of this kind of activity in penitentiary authorities and institutions is concentrated in different in validity legal acts (laws and codes of Ukraine) and also in international legal standards.

**Key words:** administrative activity, management, penal authorities, penal institutions.

**Постановка проблеми.** Сучасне наукове обґрунтування діяльності органів та установ Державної кримінально-виконавчої служби України (ДКВС України) оминає питання адміністративної діяльності в цих органах та установах. Однією з характеристик адміністративної діяльності є те, що вона ґрунтується на правових нормах. Перебудова багатьох аспектів функціонування системи виконання покарань потребує перегляду організаційно-управлінських аспектів діяльності її органів та установ. Серед багатьох інших питань, потребують наукового опрацювання питання адміністративної діяльності в Державній кримінально-виконавчій службі України. Необхідно зазначити, що в Україні та й в інших країнах дотепер так і немає загальновизнаного поняття адміністративної діяльності та чітко усталеної її концепції. Тому питання, які будуть розглянуті у статті, вважаємо актуальними.

**Аналіз останніх джерел і публікацій.** Серед наукових досліджень у цій сфері необхідно відзначити роботи Р.В. Алієва, В.П. Петкова, В.А. Львовичкіна, С.В. Зливка, А.О. Галая, Є.Ю. Соболя та інших учених.

**Метою** статті є формування власного авторського уявлення про адміністративну діяльність в ДКВС України та дослідження окремих аспектів правового регулювання цієї сфери.

**Виклад основного матеріалу.** Серед наявних наукових поглядів щодо правового регулювання адміністративної діяльності органів та установ ДКВС України, слід згадати такі наукові напрацювання. Досліджуючи діяльність кримінально-виконавчої інспекції, Р.В. Алієв розглядав її як тісно пов'язану з діяльністю в галузі адміністративного права: на основі наявних у науковій літературі поглядів поняття адміністративно-правової діяльності нерозривно пов'язано з діяльністю працівників кримінально-виконавчої інспекції, а також діяльністю, пов'язаною з проведенням індивідуально-профілактичної роботи з особами, звільненими від відбування покарання з випробуванням<sup>1</sup>. Зміст цієї діяльності, на його думку, полягає в тому, що під час

<sup>1</sup>Алієв, Р.В. (2009). *Адміністративна діяльність кримінально-виконавчої інспекції щодо осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням*: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 15.

здійснення контролю за поведінкою осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням, застосовуються заходи виховного характеру. Адміністративна діяльність кримінально-виконавчої інспекції пов'язується з проведенням із правопорушниками роботи, спрямованої на формування в них правослухняної поведінки і стимулювання до повернення на життєву позицію, що відповідає суспільним нормам і інтересам<sup>1</sup>.

Є.Ю. Бараш, враховуючи належність ДКВС України до держави та походження цього органу від публічної влади, зазначав, що система управління ДКВС України повинна будуватися та функціонувати з урахуванням загальних принципів та підходів, властивих здійсненню державного управління та організації функціонування більшості державних органів, відповідно до яких покладання на ДКВС України обов'язку щодо реалізації єдиної державної політики у сфері виконання кримінальних покарань передбачає переважно централізований спосіб організації, функціонування та управління кримінально-виконавчою службою та наділення суб'єкта управління цією службою адміністративно-владними повноваженнями<sup>2</sup>.

С.В. Зливко справедливо говорить про те, що ДКВС України є класичною управлінською системою, яка має всі організаційні характеристики, сформована на засадах поєднання централізованого управлінського впливу та децентралізації. Він також вказує на особливості адміністративно-правового статусу системи органів та установ ДКВС України, які полягають в тому, що, по-перше, адміністративно-правове регулювання діяльності знаходиться в межах загального державно-правового регулювання як його складового елементу і знаходиться у тісній взаємодії із нормативно-правовими актами кримінально-виконавчого змісту; по-друге, серед форм адміністративно-правового регулювання діяльності значне місце належить підзаконним актам; по-третє, адміністративно-правовому регулюванню підлягає широке коло суспільних відносин у сфері діяльності ДКВС України, а процес виконання кримінального покарання за своєю суттю є специфічною адміністративною діяльністю<sup>3</sup>.

С.К. Гречанюк адміністративною діяльністю в органах та установах ДКВС України визначає як урегульовану правовими нормами владну, виконавчо-розпорядницьку діяльність, яка спрямована на: забезпечення виконання поставлених перед органами та установами ДКВС України завдань та реалізацію визначених функцій щодо здійснення єдиної державної політики у сфері виконання кримінальних покарань; на упорядкування внутрішньосистемних відносин, які виникають у процесі організації самої системи установ та органів ДКВС України, забезпечення необхідних умов для її функціонування<sup>4</sup>. Таке визначення фактично єдине у вітчизняній науці специфіковане до діяльності системи виконання покарань. Воно достатньо виважене, але, на наш погляд, визначає тільки загальні засади адміністративної діяльності в цій сфері, при цьому слід більше деталізувати її головні характеристики.

Радянський учений А.А. Аксенов, досліджуючи питання управління в установах виконання покарань, зазначав, що адміністративних завдань і функцій входять: інформаційно-аналітична робота, прогнозування; підготовка й ухвалення рішень (вказівок, розпоряджень, наказів, настанови, плани, графіки роботи тощо); організація виконання як власних рішень, так і вищих суб'єктів управління; формування різних структурних елементів системи установ виконання покарань (створення, реорганізація і ліквідація їх частин і служб, утворення відділень засуджених, бригад, самодіяльних організацій; робота з кадрами (виховання, загальна і професійна підготовка тощо); організація внутрішньої і зовнішньої взаємодії, координація діяльності установ виконання покарань з іншими правоохоронними органами, іншими державними органами, громадськими організаціями;

<sup>1</sup>Алієв, Р.В. (2009). *Адміністративна діяльність кримінально-виконавчої інспекції щодо осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням*: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 47.

<sup>2</sup>Бараш, Є.Ю. (2011). *Функції управління Державною кримінально-виконавчою службою*. *Наше право*, 2. ч. 2, 87-91; Бараш, Є.Ю. (2012). *Адміністративно-правові засади управління державною кримінально-виконавчою службою України*: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 374.

<sup>3</sup>Зливко, С.В. (2010). *Правові та організаційні засади діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України в сучасних умовах*: дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 190-191.

<sup>4</sup>Гречанюк, С.К. (2011). *Теорія та практика взаємодії органів та установ Державної пенітенціарної служби України з державними та неурядовими інституціями*: дис. ... д-ра юрид. наук. Ірпінь, 378-379.

організація контролю тощо<sup>1</sup>. Отже, з цього визначення можна говорити про виключно управлінську складову адміністративної діяльності, натомість фактично відсутні згадки про юрисдикційну, наглядову складові тощо.

Н.А. Мельникова під адміністративною діяльністю виправної установи розуміє сукупність виконавчо-розпорядчих дій, здійснюваних посадовцями виправної установи в адміністративно-правових формах і адміністративно-правовими методами, спрямованих на забезпечення ефективного функціонування установи і попередження адміністративних правопорушень<sup>2</sup>.

Узагальнюючи усі наукові підходи щодо розуміння адміністративної діяльності, а також опрацювавши наукові та нормативні підходи до її змісту у різних правоохоронних органах та органах державного управління, доходимо висновку, що адміністративна діяльність в установах та органах ДКВС України – комплексне процесуальне явище, яке охоплює:

1) особливий комплекс послідових дій, заходів, який здійснюється системно відповідними владними суб'єктами установ та органів Державної кримінально-виконавчої служби України в адміністративно-правових формах і адміністративно-правовими методами, спрямований на забезпечення виконання поставлених завдань у сфері виконання покарань та реалізацію функцій у цій сфері;

2) формування, упорядкування, корегування та трансформацію внутрішньосистемних та внутрішньоструктурних відносин у сфері виконання покарань;

3) налагодження інтеграції служби виконання покарань до загальнодержавної системи органів державної влади, як особливого суб'єкта, без існування якого досягнення політики у сфері кримінальної юстиції та правоохоронних органів неможливе;

4) здійснення юрисдикційних повноважень, спрямованих на попередження, припинення та притягнення до відповідальності як спецконтингенту та персоналу установ та органів виконання покарань, так і інших осіб, які посягають на установлений у цій сфері порядок;

5) забезпечення адміністративних контрольних-наглядових заходів, спрямованих, з одного боку, на реалізацію окремих видів покарань, з іншого – дотримання режиму законності у процесі діяльності органів та установ ДКВС України.

Розуміння правового регулювання адміністративної діяльності в установах та органах ДКВС України ми пов'язуємо із 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 і обумовлені їхнім управлінським та юрисдикційним змістом.

Також зазначимо, 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 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 Кабінету Міністрів України, 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 конституційного, кримінально-виконавчого, адміністративного законодавства, оскільки вони пов'язані з функціонуванням та проходженням служби в органах та установах виконання покарань. Ця система нормативно-правових актів закріплює статус ДКВСУ, структуру органів та установ, декларує правові основи організації та діяльності ДКВСУ, її завдання та повноваження<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>Аксенов, А.А. (1989). *Управление органами, исполняющими наказания: учебное пособие*. Рязань: РВШ МВД СССР, 35.

<sup>2</sup>Мельникова, Н.А. (2011). *Административная деятельность учреждений Федеральной службы исполнения наказаний: дисс. ... канд. юрид. наук*. Москва, 24.

<sup>3</sup>Бараш, Є.Ю. (2012). *Адміністративно-правові засади управління державною кримінально-виконавчою службою України: дис. ... д-ра юрид. наук*. Харків, 182-183.

Найчисельнішими правовими документами, які урегулювали засади 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 ДКВС України.

На відомчому рівні особливе значення для питань адміністративної ДКВС 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 і дотепер в Україні діють окремі нормативні документи Державного департаменту України з питань виконання покарань (ДДУПВП). На відміну від чіткого розмежування процедурно-пенітенціарної природи наказів Міністерства юстиції України і чітко вираженої управлінської природи наказів Державної пенітенціарної служби України, документи ДДУПВП носять комбінований характер.

**Висновки.** Дослідження загальних положень правового регулювання адміністративної діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України дозволило нам зробити такі узагальнення:

1. Незважаючи на загальновизнану характеристику адміністративної діяльності як, переважно, урегульованої на підзаконному рівні, система правового регулювання цього виду діяльності в установах та органах виконання покарань зосереджується у різних за юридичною силою правових актах (законах та кодексах України), а також міжнародних правових стандартах. Причому різні аспекти цього виду діяльності урегульовані у документах різного галузевого спрямування (у першу чергу, 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, процедури. 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, з іншого – алгоритми дій персоналу. Крім того, накази цього відомства нині розвивають та деталізують законодавчі положення.

3. 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, в нинішніх умовах документи Державної пенітенціарної служби України носять чітко виражений управлінський характер, тим самим урегулювавши одну із складових адміністративної діяльності.

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.

Адміністративно-процесуальні норми у сфері виконання покарань – встановлене або санкціоноване державою правило, яке урегулює сукупність процедур організації виконання окремих видів покарань, внутрішньоорганізаційні відносини в діяльності установ та органів виконання покарань, а також відносини, які виникають щодо реалізації персоналом цих установ юрисдикційних повноважень.

Адміністративно-процедурна норма – частина адміністративного процесу, що полягає у встановленні обов'язкових нормативних правил поведінки, які закріплюють порядок здійснення конкретної системи заходів у процесі виконання покарань.

За допомогою адміністративно-процесуальних та процедурних норм реалізуються положення матеріального права у цій сфері. Основним правовим документом у цій сфері є Кримінально-виконавчий кодекс України, норми якого також не можуть бути визнані виключно матеріальними, адже тільки частина кодексу присвячена питанням матеріального права (політика, правовий статус засуджених, система органів та установ виконання покарань), інша (більша) частина кодексу присвячена саме процедурам.

## References

---

1. Aksenov, A. A. (1989). *Upravleniye organami, ispolnyayushchimi nakazaniya*: Uchebnoye posobiye. Ryazan: RVSh MVD SSSR.
2. Aliiev, R. V. (2009). *Administratyvna diialniet kryriminalno-vykonavchoi inspektzii shchodo osib, zvilnenykh vid vidbuvannia pokarannia z vyprobuvanniam*: dys. ... kand. yuryd. nauk. Kyiv.
3. Aliiev, R. V. (2009). *Administratyvna diialniet kryriminalno-vykonavchoi inspektzii shchodo osib, zvilnenykh vid vidbuvannia pokarannia z vyprobuvanniam*: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk. Kyiv.
4. Barash, Ye. Yu. (2011). Funktsii upravlinnia Derzhavnoiu kryriminalno-vykonavchoiu sluzhboiu. *Nashe pravo*, 2, Ch. 2, 87–91.
5. Barash, Ye. Yu. (2012). *Administratyvno-pravovi zasady upravlinnia Derzhavnoiu kryriminalno-vykonavchoiu sluzhboiu Ukrainy*: dys. ... d-ra yuryd. nauk. Kharkiv.
6. Hrechaniuk, S. K. (2011). *Teoriia ta praktyka vzaiemodii orhaniv ta ustanov Derzhavnoi penitentsiarnoi sluzhby Ukrainy z derzhavnymy ta neuriadovymy instytutsiiamy*: dys. ... d-ra yuryd. nauk. Irpin.
7. Zlyvko, S. V. (2010). *Pravovi ta orhanizatsiini zasady diialnosti Derzhavnoi kryriminalno-vykonavchoi sluzhby Ukrainy v suchasnykh umovakh*: dys. ... kand. yuryd. nauk. Irpin.
8. Melnikova, N. A. (2011). *Administrativnaya deyatelnost uchrezhdeniy Federalnoy sluzhdy ispolneniya nakazaniy*: diss. ... kand. yurid. nauk. Moskva.