

УДК 343.81:342.951

В.Ф. ПУЗИРНИЙ,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент Навчально-наукового інституту права і соціальних технологій
Чернігівського національного технологічного університету

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ТА УСТАНОВ ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Анотація. Розроблено поняття та система принципів адміністративної діяльності органів та установ Державної кримінально-виконавчої служби України. Досліджено різні наукові підходи до розуміння різних принципів адміністративної діяльності, визначено основні групи цих принципів.

Ключові слова: принципи, адміністративна діяльність, управління, органи виконання покарань, установи виконання покарань.

Постановка проблеми. Питання засад адміністративної діяльності обумовлене методологічною потребою з'ясування усіх без винятку ключових факторів, які лежать в основі цього виду діяльності. Принципи — це одна з ідентифікаційних ознак, яка дозволяє говорити про самодостатність та самостійність окремого явища. Фактично це означає, що якщо відсутні власні принципи, окреме явище дійсності не може існувати якісно.

Питання наукового забезпечення адміністративної діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України (далі — ДКВС України) для сучасної правової науки залишаються недостатньо розробленими. Це обумовлено декількома причинами. Серед яких домінування підходу до цього виду діяльності як винятково притаманної для функціонування органів внутрішніх справ, а також частим опозиціонуванням її із забезпеченням громадського порядку. Насправді, наразі формування нової концепції

розуміння адміністративної діяльності як комплексного явища, притаманного багатьом правоохоронним структурам. Серед останніх важливе місце посідає ДКВС України, яка своєю діяльністю завершує цикл впливу кримінальної юстиції та сприяє встановленню справедливості через покарання осіб, які вчинили злочини. В Україні фактично відсутні наукові роботи, присвячені аналізу засад цього виду діяльності у сфері виконання покарань, чим і обумовлюється актуальність статті.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Як зазначалось вище, зазначена проблема у сучасних наукових роботах розроблена недостатньо. Особливої уваги заслуговують праці українських учених: Р.В. Алієва, Є.Ю. Бараша, О.Г. Боднарчука, А.О. Галая, С.К. Гречанюка, О.В. Гулак, С.В. Зливка, В.П. Петкова, у яких досліджені окремі адміністративно-правові аспекти діяльності органів та установ виконання покарань.

Метою статті є розроблення, визначення та систематизація принципів адміністративної діяльності органів та установ ДКВС України, що здійснюється на основі теоретичних наукових напрацювань у сфері адміністративного права та практики функціонування ДКВС України.

Викладення основного матеріалу.

Для нашого дослідження особливе значення мають принципи, які безпосередньо пов'язані з двома процесами: адміністративною діяльністю та виконанням покарань. Тому важливим буде дослідити й питання, які характеризують пов'язані з означеними процесами засади, адже сама адміністративна діяльність переймає систему особливостей та характерних ознак, які притаманні адміністративному праву, державному управлінню тощо. Проектуючи цю тенденцію на адміністративну галузь, відзначимо, що принципи, які визначають регулювання адміністративних правовідносин (або принципи адміністративного права), формуються під впливом трьох основних джерел: а) загальносоціальних ідей, закономірностей економічного, політичного, морального розвитку суспільства; б) загальної системи принципів права; в) принципів управління [1, с. 14]. З цього приводу К.С. Бельський зазначає, що принципи в переважній більшості включаються в кожному з трьох складових частин адміністративного права (управлінське право, поліцейське право, право адміністративної юстиції), забезпечуючи всередині підгалузі реалізацію інших адміністративно-правових норм [2, с. 23]. Слушною також є думка про те, що принципи, як багатоаспектне явище, можуть бути розглянуті у генетичному розумінні (характеризуються змішаною соціально-правовою природою і є результатом вираження як

загальносоціальних, так і специфічних його закономірностей); гносеологічному розумінні (є особливими поняттями, які адекватно виражають сутність права відповідно до досягнутого рівня його пізнання); онтологічному розумінні (принципи є основоположними ідеями, які стійко застосовуються у практиці, причому не важливо чи закріплені вони в нормах права, чи ні) [3, с. 313].

Зважаючи на теоретичні наукові напрацювання, які стосуються питань визначення принципів управління, принципів права, можемо констатувати: принципи адміністративної діяльності ДКВС України — це методологічна основа, яка дозволяє ідентифікувати особливість цього виду діяльності через керівні ідеї, базові, вихідні, основні правила, стандарти, що закріплюються у нормах, які забезпечують управління, адміністративно-юрисдикційні, адміністративні контрольно-наглядові заходи у сфері виконання покарань, а також інтеграцію служби виконання покарань до загальнодержавної системи органів державної влади.

На наш погляд, таке визначення найбільш повно відображає генетичний, гносеологічний та онтологічний зміст цього явища. Натомість принципи адміністративної діяльності та їхня система у сфері діяльності органів виконання покарань наділена своїми особливостями та специфічним значенням, яке відмінне від інших державних та правоохоронних структур.

Д.В. Приймаченко, досліджуючи особливий вид адміністративної діяльності (у митній сфері), зазначав, що принципи адміністративної діяльності є проявом та закріпленням закономірностей змісту адміністративної діяльності, вони визначають її сутність, характер та сприяють ефективній реалізації матеріальних і процесуаль-

них норм, що містяться в законодавстві. Принципи адміністративної діяльності динамічні за змістом і формою. Вони формуються у зв'язку з конкретними політичними та соціально-економічними умовами, відображаючи рівень використання позитивних закономірностей суспільного розвитку. Безпосередньо на практиці принципи юридично закріплюються у формі правових норм, що являють собою загальні положення, на яких повинна ґрунтуватися адміністративна діяльність. Тому принципи мають значення правових вимог, обов'язкових для виконання та дотримання [4, с. 207]. Такий підхід справедливо враховує як нормативний, так і базовий зміст принципів адміністративної діяльності та дозволяє визначити головні властивості цього виду діяльності. Ми, зі свого боку, можемо констатувати, що особливе значення принципів адміністративної діяльності в діяльності ДКВС України полягає в їхній основоположній властивості бути базовою та системоутворюючою ознакою для діяльності. Ці принципи поєднують засади кримінально-виконавчої діяльності з управлінськими, юрисдикційними, контрольними принципами, тобто з тими, які притаманні для державного управління у сфері виконання покарань. Особливістю їх є те, що вони не можуть бути однорідними залежно від напрямку адміністративної діяльності (управлінські принципи відмінні від принципів, характерних для юрисдикційної діяльності тощо), поряд з цим є універсальні принципи, які дають можливість їхнього узагальнення в одну категорію — принципи адміністративної діяльності.

Отже, для характеристики основних властивостей адміністративної діяльності ДКВС України найбільше підходять такі групи принципів:

1) принципи, які забезпечують дотримання адміністративно-правової форми і адміністративно-правових методів, спрямованих на забезпечення виконання поставлених завдань у сфері виконання покарань та реалізацію функцій у цій сфері; 2) принципи, які забезпечують формування, упорядкування, корегування та трансформацію внутрішньосистемних та внутрішнь-структурних відносин у сфері виконання покарань; 3) принципи, які є основою для налагодження інтеграції служби виконання покарань до загальнодержавної системи органів державної влади; 4) принципи, які є основою для здійснення юрисдикційних повноважень; 5) принципи забезпечують адміністративні контрольні-наглядові заходи.

Вищевказані принципи є основою для управлінської, юрисдикційної, розпорядчої та наглядової діяльності установ та органів ДКВС України. Однак вказані властивості не є виключними для можливих класифікацій та розподілів на види принципів цієї діяльності.

Стосовно кримінально-виконавчої системи В.М. Анісімков стверджує, що принципи управління органами виконання покарань — це основні керуючі правила і вимоги, засновані на закономірностях, які повинні обов'язково дотримуватися у процесі реалізації управління [5, с. 86]. На думку М.М. Ребало, принцип управління в системі виконання покарань — це не будь-яке правило, а лише те, яке пронизує увесь його зміст. Систему принципів державного управління у сфері виконання покарань становлять загальні та спеціальні принципи, які відображають специфіку державного управління у сфері виконання покарань. З'ясовано їх сутність у контексті реалізації кримінально-виконавчої

політики, ключовими засадами якої є впровадження нових засобів виправлення і ресоціалізації засуджених, спрямованих на додержання прав і свобод людини та громадянина, недопущення приниження честі і гідності особи на стадії відбування покарання та повернення суспільству законослухняної людини [6, с. 169].

На жаль, подібні визначення не дають відповіді на основні термінологічні питання та не розкривають зміст принципів, що фактично свідчить про їхню низьку теоретичну значимість і неможливість використовувати у наукових напрацюваннях. Однак, якщо більш детально проаналізувати роботи вищезазначених учених, то можна дійти висновку про те, що в наукових роботах немає одностайного розуміння щодо системи принципів. З іншого боку, вони наводять власне розуміння такої системи.

Аналіз наукових праць окремих авторів [7; 8; 9; 10] дає підстави стверджувати, що принципи в більшості праць розподіляються на загальні або основні, властиві будь-якій системі управління, і особливі, які характеризують управління конкретною системою, яка сформована на основі загальних принципів. Так, до загальних або основних принципів відносяться: принцип науковості, єдності і комплексності; єдиноначальності в управлінні; колегіальності у виробленні рішень; централізації і демократизації; пропорційності в управлінні; пріоритету функцій управління над структурою при створенні організацій, а також пріоритету структур над функціями управління в діючих організаціях; зворотному зв'язку. Ці принципи досить добре досліджені у зазначених наукових роботах.

Щодо особливих принципів, то вони поділяються на принципи побудови

апарату і принципи його функціонування. До першої групи належать: територіально-галузевий принцип побудови апарату управління; принцип єдності (балансу) прав і обов'язків; децентралізація оперативних повноважень, лінійно-функціональний принцип. До другої — принципи, які характеризують функціонування апарату управління: плановість, єдиноначальність і колегіальність, ефективність діяльності, забезпечення управлінських рішень інформацією, циклічність і співвідкореність управлінських рішень, що приймаються, контроль за виконанням [11, с. 32].

Є.Ю. Бараш зазначає, що під час визначення відповідної структури управління Державної кримінально-виконавчої служби України за відповідними функціями в основу організаційно-структурної побудови системи управління повинні бути покладені такі принципи: а) єдиноначальність і персональна відповідальність; б) чітке визначення доцільного і реально здійсненого обсягу робіт для кожного структурного підрозділу й окремого співробітника; в) чітке визначення підлеглості одиниць управління, а також відповідність прав, обов'язків і відповідальності керівників. До основних принципів організації діяльності установ виконання покарання, закріплених у нормах правових актів, слід віднести: 1) єдність завдань всіх видів установ виконання покарання. Найважливішим завданням усіх установ виконання покарання, що впливає з провідних положень державної політики у сфері виконання кримінальних покарань, є виправлення і ресоціалізація засуджених, запобігання вчиненню нових злочинів як засудженими, так і іншими особами. Реалізація цього завдання при виконанні покарань здійснюється на основі вжиття засобів і

заходів психологічного та педагогічного впливу; 2) суворе дотримання законності в діяльності установ виконання покарання полягає у вимозі одностайного, неухильного, беззастережного застосування і виконання правових норм, у тому числі і міжнародних, з питань пенітенціарної діяльності; 3) демократичний централізм, що є одним з принципів державного управління, знаходить своє вираження в тому, що установи виконання покарання становлять єдину систему, побудовану на основі підпорядкування нижчих ланок вищим при централізації у вирішенні головних питань з децентралізацією оперативних функцій і при перевірці виконання та контролю з боку вищих органів; 4) принцип науковості означає, що необхідно привести систему установ виконання покарань у відповідність до рівня розвитку суспільних відносин; 5) принцип правової упорядкованості об'єктивно зумовлює необхідність законодавчого визначення основних цілей, функцій, завдань, компетенції та взаємодії з іншими суб'єктами кримінально-виконавчої діяльності; 6) гуманізм, притаманний всім галузям права і діяльності всіх органів держави, у функціонуванні установ виконання покарання виявляється у вимозі гуманного і справедливого ставлення до засуджених і поважання їхньої особистості, у визнанні переконання основним методом виправлення засуджених; 7) участь громадськості в управлінні установами виконання покарання, у виправленні засуджених [12, с. 90-91].

Слід також зазначити, що відповідно до ст. 2 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» [13] основними принципами діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України є: законність, повага та дотри-

мання прав і свобод людини та громадянина, гуманізм, позапартійність, єдиноначальність, колегіальність при розробленні важливих рішень, взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, благодійними і релігійними організаціями; відкритість для демократичного цивільного контролю.

Принципи, передбачені вищезначеним Законом, не відображають сутність виключно управлінської складової, вони розкривають серед іншого й окремі аспекти функціонального змісту, а також аспекти роботи зі спецконтингентом. Якщо говорити про саме управління, то ми можемо говорити про необхідність запровадження таких принципів: законності; виваженості управлінських рішень; професіоналізму; дисципліни; єдиноначальства, субординації та колегіальності; взаємоузгодженості завдань та цілей; зрозумілості; ефективної системи стимулів.

Загалом, справедливим є твердження Д.В. Приймаченка, про те, що принципи адміністративної діяльності повинні: а) відображати не будь-які, а тільки найбільш суттєві, головні, об'єктивно необхідні закономірності, відносини та взаємозв'язки адміністративної діяльності; б) характеризувати лише сталі закономірності, відносини та взаємозв'язки адміністративної діяльності; в) охоплювати переважно ті закономірності, відносини та взаємозв'язки, які характерні адміністративній діяльності як цілісному явищу, тобто ті, які мають загальний, а не одиничний характер; г) відображати специфіку адміністративної діяльності, її відмінності від інших видів діяльності [4, с. 214].

Висновки. Таким чином, враховуючи вищевикладене, можемо підсумувати.

1. Принципи адміністративної діяльності установ та органів ДКВС України є системоутворюючою ознакою цієї діяльності, яка є основою для характеристики її як специфічного комплексного процесу, наділеного різноплановими завданнями та цілями, але ґрунтуючись на якому реалізується державна стратегія у сфері діяльності органів та установ виконання покарань.

2. Принципи адміністративної діяльності є синхронізуючим фактором, який дає можливість говорити про діяльність як системне явище.

3. Охоплюючи різні групи адміністративно-правових відносин у діяльності ДКВС України, принципи також мають власні особливості, специфіка яких обумовлена напрямком діяльності. Зважаючи на це, принципи можуть бути згруповані за системно-видовою ознакою. Йдеться про те, що принципи розподіляються на:

а) загальні (які характерні для адміністративної діяльності в цілому, її правового регулювання і є базовими началами для будь-якої державної діяльності, зокрема, це принцип законності, професіоналізму);

б) спеціальні (які відображають особливості певної функції адміністративної діяльності). Цей вид може бути додатково розподілений на такі під-

групи: принципи організації та управління в ДКВС України (виваженості управлінських рішень; дисципліни; єдиноначальства, субординації та колегіальності; взаємоузгодженості завдань та цілей; зрозумілості; ефективної системи стимулів); принципи інтеграції ДКВС (ідентифікація служби в системі кримінальної юстиції України; професіоналізм; відповідність діяльності спільної діяльності пріоритетам служби виконання покарань та взаємообумовленість; конфіденційність (у встановлених випадках) та гласність; ініціативність, плановість та системність); принципи адміністративно-юрисдикційної діяльності в ДКВС України (презумпції невинуватості; об'єктивності та оперативності; захисту прав; обов'язковості та справедливості рішень); принципи наглядово-контрольної діяльності (системності та регулярності; поєднання плановості та раптовості; об'єктивної оцінки ситуації; можливості оперативного корегування).

4. Наявність чіткої, але разом з тим гнучкої системи принципів адміністративної діяльності органів та установ ДКВС України забезпечує правильне розуміння базових положень, які стають підґрунтям для налагодження їх ефективної діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Данильєва І.Е. Принципи організації та функціонування державної служби в Україні : дис...канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Данильєва Ірина Едуардівна ; Інститут законодавства Верховної Ради України. — К., 2005. — 196 с.

2. Бельский К.С. О предмете и системе науки административного права / К.С. Бельский // Государство и право. — 1998. — № 10. — С. 18-26.

3. Вагина Н.М. Принципы публичного права: дис...канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / Вагина Наталья Михайловна ; Самарская государственная экономическая академия. — Самара, 2004. — 357 с.

4. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Приймаченко Дмитро Володимирович ; Національна академія державної податкової служби України. — Ірпінь, 2007. — 477 с.

5. Анисимков В.М. Управление органами, исполняющими наказания / В.М. Анисимков. — М. : Академия МВД СССР, 1989. — 126 с.
6. Ребкало М.М. Державне управління у сфері виконання покарань (організаційно-правовий аспект) : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Ребкало Микола Миколайович ; Національна академія державного управління при Президентові України. — К., 2008. — 210 с.
7. Мухин В.И. Исследование систем управления : учебник для вузов / В.И. Мухин. — М. : Экзамен, 2003. — 384 с.
8. Казак Б.Б. Уголовно-исполнительная система в механизме обеспечения внутренней безопасности общества / Б.Б. Казак. — Рязань : Наше время, 2000. — 333 с.
9. Аксенов А.А. Управление в уголовно-исполнительной системе : учеб. пособие / А.А. Аксенов. — Рязань : Академия права и управления Минюста России, 2003. — 249 с.
10. Хомлюк В.И. Организация и методика воспитательной работы с осужденными в исправительных учреждениях : учеб. пособие / В.И. Хомлюк, В.И. Поздняков, В.И. Серов ; под общ. ред. Ю.И. Калинина. — Рязань : Академия права и управления Минюста России, 2003. — 227 с.
11. Щедрин Ю.В. Организационно-правовые основы управленческой деятельности начальника территориального органа уголовно-исполнительной системы : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 «Судебная власть; прокурорский надзор; организация правоохранительной деятельности; адвокатура» / Щедрин Юрий Васильевич ; Академия права и управления. — Рязань, 2004. — 297 с.
12. Бараш Є.Ю. Адміністративно-правові засади управління державною кримінально-виконавчою службою України : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Бараш Євген Юхимович ; Харківський національний університет внутрішніх справ. — Х., 2012. — 474 с.
13. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України від 23 червня 2005 року № 2713-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 30. — Ст. 409.

Пузырный В.Ф.

Принципы административной деятельности органов и учреждений Государственной уголовно-исполнительной службы Украины.

Аннотация. Разработаны понятия и система принципов административной деятельности органов и учреждений Государственной уголовно-исполнительной службы Украины. Исследованы различные научные подходы понимания различных принципов административной деятельности, определены основные группы этих принципов.

Ключевые слова: принципы, административная деятельность, управление, органы исполнения наказаний, учреждения исполнения наказаний.

Puzyrnyi V.F.

Principles of administrative activity of bodies and establishments of the public criminal and executive service of Ukraine.

Summary. In the article the conducted development of concepts and systems of principles of administrative activity of organs and establishments of Government criminally-executive service of Ukraine. The different scientific looks researched for understanding of different principles of administrative activity, the basic groups of this concept are certain in relation to penitentiary organs and establishments.

Keywords: principles, administrative activity, management, organs of execution of punishments, establishment of execution of punishments.