

# АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО, ФІНАНСОВОГО ТА ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРАВА

УДК 342.951

**Зливко С. В.,**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри  
адміністративного, цивільного та господарського права і процесу,  
Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна

## ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ І ОЗНАК АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ТА УСТАНОВ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

*У статті проведено аналіз наукової, довідкової літератури та норм чинного законодавства щодо визначення поняття і ознак адміністративної діяльності органів та установ виконання покарань. Автор концентрує увагу на дослідженні поняття адміністративної діяльності. Встановлено, що всі види адміністративної діяльності органів та установ виконання покарань регламентовані чинним законодавством та галузевими нормами, а тому здійснюються уповноваженими суб'єктами чітко у відповідності до адміністративних процедур та проваджень. З'ясовано, що ознаки адміністративної діяльності є практично універсальними, їх можна застосувати до характеристики діяльності будь-якого з суб'єктів виконавчої влади. Але є й інші ознаки, які для різних органів будуть відмінними, оскільки відрізняється конкретний перелік виконуваних ними адміністративних функцій.*

**Ключові слова:** органи та установи виконання покарань, правоохоронні органи, адміністративна діяльність, ознаки адміністративної діяльності управління.

**Постановка проблеми.** Практично кожен етап соціально-економічного і політичного розвитку нашої держави ставить перед правоохоронними органами нові завдання у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Нові виклики і загрози змушують до науково обґрунтованої модернізації нормативно-правового регулювання адміністративної діяльності правоохоронних органів у цілому та пенітенціарної системи зокрема з метою реалізації завдань, визначених і закріплених у Концепції реформування (роз-

витку) пенітенціарної системи України [1] щодо беззаперечного дотримання прав людини та громадянина і гуманізації кримінального-виконавчого механізму.

Досліджуючи питання щодо визначення сутності адміністративної діяльності органів та установ виконання покарань, варто зазначити, що зміни, які відбувалися за останні двадцять років, зумовили не тільки позитивні тенденції, але і певні негативні, до яких належать: неефективність та несистемність реформування пенітенціарної системи; зниження рівня контролю з боку держави; загрозливий рівень корупції та інше. Однак аналіз думок експертів дає можливість констатувати, що основною причиною цих негативних факторів є: недосконалість нормативно-правової бази; значний рівень корупції в органах влади; непрозорість адміністративних процедур тощо.

**Стан дослідження та формування цілей статті.** Питання вдосконалення нормативної бази у сфері організації діяльності органів та установ виконання покарань є дуже актуальними. Зазначене положення стосується і визначення поняття «адміністративна діяльність», яке за своїм змістом має відповідати суті цього явища. З-поміж сучасних українських праць, що розкривають специфіку управління в органах та установах виконання покарань, можна відзначити наукові здобутки Є. Ю. Бараша, А. О. Галая, С.К. Гречанюка, В. А. Львовчкіна, В. П. Петкова, В. Ф. Пузирного, Є. Ю. Соболя та інших учених, які розглядали питання організації процесу виконання покарань. Натомість питанню адміністративної діяльності в зазначеній сфері було недостатньо приділено уваги.

Отже, **мета статті** полягає у вивченні та аналізі наукових підходів щодо поняття «адміністративна діяльність» та визначенні поняття та ознаки адміністративної діяльності органів і установ виконання покарань.

**Виклад основного матеріалу.** У процесі своєї діяльності органи та установи виконання покарань здійснюють значну кількість адміністративних функцій, при реалізації яких вони відповідно до своєї компетенції вступають в особливі правові відносини з громадянами (персоналом), засудженими, державними і громадськими організаціями та їх посадовими особами. Характер адмініст-

ративних функцій, що реалізуються органами та установами виконання покарань, обумовлений переліком напрямів діяльності пенітенціарної системи, встановленими статусним Законом та нормативно-правовими актами Міністерства юстиції. Адміністративні функції органів та установ виконання покарань реалізуються в рамках їх адміністративної діяльності, яка поряд з кримінально-виконавчою, оперативно-розшуковою діяльністю належить до числа найбільш важливих видів роботи.

Термін «адміністративна діяльність» складається з двох частин: «діяльність» зазвичай трактується як «спосіб існування соціальної дійсності» та «процес у взаємодії між суб'єктом і об'єктом з метою цілеспрямованого перетворення тих чи інших матеріальних чи ідеальних форм буття» [2, с. 59]; «адміністрація» (лат. *administratio* – керівництво) як система державних органів, уповноважених здійснювати управлінські функції (або їх посадові особи) [3, с. 23].

З огляду на наведене тлумачення Л. Ю. Гордієнко пропонує вважати адміністративну діяльність, здійснювану в межах визначеної посади діяльністю працівників апарату управління [4]. Кирій С. М. уточнює, що адміністративна діяльність, як різновид управлінської діяльності, покликана забезпечувати організацію та управління різноманітними процесами [2, с. 7]. Такий підхід є, загалом, слушним, але при цьому узагальненим. Більш точно визначення можливо сформулювати тільки з урахуванням специфіки суб'єкта, який здійснює функції адміністрування.

Науковці на теперішній час не виробили єдиного підходу з цього питання. Так, А. Г. Єлагінта і Н. О. Мельникова пропонують вважати адміністративну діяльність установ виконання покарань (далі – УВП) сукупністю виконавчо-розпорядчих дій, які посадовці установи здійснюють у конкретних адміністративно-правових формах та за допомогою адміністративно-правових методів, покликаних забезпечувати ефективне функціонування зазначених установ та попереджати адміністративні правопорушення [5, с. 20].

Подібне бачення поділяє вітчизняний науковець М. С. Дзюдзь. Він пропонує розглядати адміністративну діяльність ДКВС України як «сукупність виконавчо-розпорядчих дій, здійснюваних по-

садовими особами в адміністративно-правових формах та за допомогою адміністративно-правових заходів, спрямованих на те, щоб забезпечити ефективне функціонування відповідних установ та органів та попередити правопорушення» [6, с. 49].

Одне з найбільш повних визначень адміністративної діяльності органів та установ виконання покарань запропонував В. Ф. Пузирний, який звернув увагу, насамперед, на системне поєднання в її змісті управлінської, юрисдикційної, розпорядчої й наглядової діяльності, що включає:

1) комплекс послідовно здійснюваних дій та заходів, який системно реалізується уповноваженими владними суб'єктами УВП в адміністративно-правових формах та із застосуванням адміністративно-правових методів, з тим, щоб забезпечити виконання завдань та реалізацію функцій у сфері виконання покарань;

2) регулювання внутрішньосистемних та внутрішньоструктурних відносин у сфері виконання покарань;

3) інтегрування служби виконання покарань до складу системи органів влади, як суб'єкта, здатного забезпечити повноцінне здійснення державної політики у правоохоронній сфері;

4) реалізацію сукупності юрисдикційних повноважень з метою запобігання чи припинення правопорушень, притягнення до відповідальності за їх вчинення спецконтингенту, персоналу УВП, а також інших осіб, які здійснюють посягання на порядок, встановлений у сфері виконання покарань;

5) забезпечення адміністративних контрольно-наглядових заходів, спрямованих, з одного боку, на реалізацію окремих видів покарань, а з іншого – дотримання режиму законності у процесі діяльності органів та установ ДКВС України [7, с. 96].

Ми вважаємо підхід, обраний ученим, правильний, оскільки він використав для розкриття змісту адміністративної діяльності органів та установ виконання покарань функціональний критерій, акцентував увагу на роль, яку виконують установи та органи виконання покарань у системі органів державної влади, підкреслив вирішальне значення цього суб'єкта для реалізації державної політики у правоохоронній сфері.

Можна також цілком погодитися із зауваженням В. Ф. Пузирного про те, що адміністративна діяльність є комплексним яви-

щем, стрижнем процесу функціонування органів та установ виконання покарань. Відповідно, саме в адміністративній діяльності зосереджені основні характеристики, які створюють основу для того, щоб зазначені установи та органи ефективно функціонували, повною мірою досягали поставлені перед ними цілі [8, с. 85].

У загальному руслі адміністративної діяльності УВП можна виокремити її конкретні різновиди. Наприклад, за спрямуванням адміністративна діяльність може бути внутрішньо- або зовнішньо-системною. Внутрішньосистемна покликана організувати роботу всіх елементів УВП, натомість, зовнішньосистемна регулює адміністративні правовідносини, які виникають під час взаємодії УВП (конкретних посадових осіб) з іншими органами та установами держави, а також з підприємствами, з громадськістю та з окремими громадянами, з релігійними об'єднаннями тощо. Відрізняються види адміністративної діяльності УВП і за об'єктом впливу: як самостійні різновиди можемо розглядати: адміністративну діяльність щодо громадян, із забезпечення роботи з засудженими, з особовим складом тощо. Нарешті різним може бути і власне зміст адміністративної діяльності УВП: вона може бути юрисдикційною або управлінською (виконавчо-розпорядчою) [6, с. 49].

Розглянемо деякі різновиди (напрями) адміністративної діяльності органів та установ виконання покарань з тим, щоб отримати більш конкретне уявлення про їх зміст. Наприклад, одним з важливих напрямів адміністративної діяльності в УВП є юрисдикційна. Як слушно зауважує В. Ф. Пузирний, адміністративну юрисдикцію в УВП необхідно розглядати у вузькому та у широкому розумінні: перше пов'язане з притягненням осіб до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень, пов'язаних із функціонуванням УВП; друге, широке розуміння охоплює сукупність адміністративних процедур, у тому числі: притягнення спецконтингенту чи персоналу УВП до адміністративної чи дисциплінарної відповідальності; вирішення у судовому чи у позасудовому порядку індивідуальних спорів [9, с. 120–121].

Прикладом управлінської адміністративної діяльності в УВП є діяльність з інформаційного забезпечення, яка охоплює аналіз, планування та підготовку управлінських рішень і є, по суті, безперервним процесом обробки та практичного використання ін-

формації про стан органів та установ виконання покарань, який реалізується шляхом спеціальних інформаційних методів та засобів формування інформаційних фондів, використання яких забезпечує належне функціонування конкретних УВП та усієї системи ДКВС України загалом [10, с. 35].

Тобто діяльність з інформаційного забезпечення, як різновид управлінської адміністративної діяльності в УВП, передбачає постійне отримання всієї необхідної інформації про стан конкретних об'єктів управління. Використання отриманої інформації, у свою чергу, забезпечує ухвалення ефективних управлінських рішень завдяки тому, що безперервність надходження даних та їх своєчасна обробка дає можливість враховувати найменші зміни у стані об'єктів управління. Тому, дійсно, інформаційне забезпечення лежить в основі управлінської адміністративної діяльності в УВП, є її невід'ємним елементом.

Усі види адміністративної діяльності органів та установ виконання покарань регламентовані чинним законодавством та галузевими нормами, а тому здійснюються уповноваженими суб'єктами чітко відповідно до адміністративних процедур та проваджень.

Таким чином, адміністративну діяльність доцільно розглядати як зовнішньосистемну та внутрішньосистемну адміністративну діяльність. Наприклад, зовнішньосистемна адміністративна діяльність в УВП передбачає провадження у справах про адміністративні правопорушення. При цьому фахівці вказують на такі недоліки, як недостатня обізнаність співробітників УВП щодо порядку здійснення таких проваджень, а також на відсутність єдиних методичних вказівок стосовно окремих процедур та прогалини у правовому регулюванні [6, с. 50].

Що стосується внутрішньосистемної адміністративної діяльності, то однією з найважливіших є робота з особовим складом (добір, підготовка та подальше виховання кадрів УВП, їх всебічний правовий та соціальний захист).

Незважаючи на різноманітність напрямів (різновидів) адміністративної діяльності органів та установ виконання покарань, будь-якому з них притаманна низка загальних ознак, зумовлених її основним змістом. Адже органи та установи виконання покарань входять до структури ДКВС України, яка, у свою чергу, становить

собою приклад класичної управлінської системи, якій притаманні всі універсальні характеристики таких систем, а, отже, і універсальні ознаки, притаманні адміністративній діяльності.

Вчені, зокрема, В. М. Редкоус, до складу ознак адміністративної діяльності суб'єктів системи державної виконавчої влади відносять:

1) виконавчо-розпорядчий характер, зумовлений загальним призначенням органів виконавчої влади;

2) організаційний характер, зумовлений спрямованістю адміністративної діяльності органів виконавчої влади на реалізацію завдань та виконання відповідних функцій держави у конкретних сферах державного управління;

3) підзаконний характер, зумовлений тим, що узагальнені законодавчі положення щодо адміністративної діяльності органів виконавчої влади конкретизуються у підзаконних нормативних актах;

4) безпосередній, повсякденний та практичний характер, зумовлений роллю органів виконавчої влади у процесі державного управління;

5) тісний взаємозв'язок із реалізацією адміністративно-правових повноважень, у тому числі заходів адміністративного примусу (за необхідності);

6) використання під час здійснення адміністративної діяльності конкретних форм та методів [11, с. 105–106].

Кожна з наведених універсальних ознак, поза сумнівом, може бути використана і для характеристики адміністративної діяльності органів та установ виконання покарань. Це підтверджують позиції сучасних науковців.

Так, наприклад, А. Г. Єлагін та Н. О. Мельнікова основними та універсальними вважають загальні ознаки, притаманні адміністративній діяльності органів та установ служби виконання покарань, як складовій частині системи органів виконавчої влади:

1) виконавчо-розпорядчий характер, зумовлений тим, що у рамках адміністративної діяльності неухильно виконуються законодавчі приписи та видаються відомчі (галузеві) нормативні акти (у рамках компетенції);

2) урегульованість нормами адміністративного права;

3) адміністративно-правові форми здійснення;

4) використання адміністративно-правових засобів [5, с. 23].

Дійсно, наведені ознаки адміністративної діяльності є практично універсальними, їх можна застосувати до характеристики діяльності будь-якого з суб'єктів виконавчої влади. Але є й інші ознаки, які для різних органів будуть відмінними, оскільки відрізняється конкретний перелік виконуваних ними адміністративних функцій.

Найбільш значущими ознаками адміністративної діяльності власне УВП А. Г. Слагін та Н. О. Мельникова вважають:

1) правозастосовний характер;

2) правотворчий характер (виражений у локальній нормотворчості);

3) тісний взаємозв'язок з управлінням у галузі виконання кримінальних покарань [5, с. 24].

З таким підходом можна загалом погодитися, але, на нашу думку, перелік індивідуальних ознак, притаманних адміністративній діяльності органів та установ виконання покарань, потребує розширення. Більш докладно до встановлення ознак адміністративної діяльності органів та УВП підійшли В. Д. Суценко, В. І. Олефір та інші вчені, які вказують на такі основні ознаки:

1) підконтрольність та підпорядкованість органам державної виконавчої влади;

2) державно-владний характер, який означає здійснення адміністративної діяльності від імені держави, чітко у межах законодавчо встановленої компетенції та відповідних повноважень;

3) підзаконний характер, оскільки співробітники діють згідно із законодавчими приписами, уточненими у підзаконних галузевих нормативних актах;

4) організаційний характер, який відрізняє адміністративну діяльність від оперативно-розшукової та кримінально-процесуальної;

5) загальна профілактична спрямованість, оскільки кінцева мета – це запобігання правопорушень, у тому числі і шляхом реалізації заходів загальної та індивідуальної профілактики [12, с. 6–7].

Дзюдзь М. С., характеризуючи адміністративну діяльність УВП, акцентує увагу на тому, що це – один з основних напрямів їх



функціонування, завдяки організуючому характеру якого, власне, забезпечується виконання завдань та функцій УВП. Тому, на думку вченого, до ознак адміністративної діяльності УВП слід віднести:

1) поєднання централізованого керівництва з оперативним (безпосереднім) управлінням;

2) адміністративно-правове закріплення, яке забезпечується юридичним характером, а саме фіксацією у відповідних нормативних правових актах;

3) адміністративно-правові форми та засоби здійснення [6, с. 48].

Гречанюк С. К. фокусує увагу на одній з найважливіших особливостей адміністративної діяльності УВП. Вчений пропонує відштовхуватися від того, що система виконання кримінальних покарань – це невід’ємна частина правоохоронної та правозастосовчої складової державного управління. А оскільки ДКВС України спеціально створена з метою реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань, специфічною характеристикою її адміністративної діяльності виступає «застосування її персоналом адміністративного примусу, що виражається спеціальних правообмеженнях громадян» [13, с. 2].

Усі наведені позиції науковців, попри існуючі відмінності, є цінними, оскільки не суперечать, а взаємно доповнюються, а тому сприяють більш глибокому розумінню змісту та ознак такого складного, багаторівневого та багатогранного процесу, яким є адміністративна діяльність органів та установ виконання покарань.

**Висновки.** Таким чином, поняття адміністративної діяльності можемо сформулювати у такий спосіб: це комплекс управлінських, юрисдикційних, розпорядчих і наглядових дій та заходів, здійснюваних уповноваженими посадовими особами органів та установ виконання покарань в адміністративно-правових формах та із застосуванням адміністративно-правових методів, призначених забезпечувати виконання завдань у сфері виконання покарань.

Основними ознаками адміністративної діяльності в органах та установах виконання покарань є її державно-владний, підзаконний, правотворчий, правозастосовний, організаційний, попереджувальний характер; взаємозв’язок з управлінням у сфері ви-

конання кримінальних покарань; застосування адміністративно-правових форм та засобів.

### Список використаних джерел

1. Про схвалення Концепції реформування (розвитку) пенітенціарної системи України: розпорядження Каб. Міністрів України від 13.09.2017 р. № 654-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/654-2017> (дата звернення: 12.01.2019).

2. Кирий С. Адміністративна діяльність як структурно-функціональний компонент державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2009. Вип. 23. С. 59–67.

3. Етимологічний словник української мови: у 7 т. Т. 1. Київ: Наук. думка, 1982. 630 с.

4. Гордієнко Л. Ю. Адміністративний менеджмент. URL: [http://globalteka.ru/books/doc\\_details/12944-----.html](http://globalteka.ru/books/doc_details/12944-----.html) (дата звернення: 12.01.2019).

5. Елагин А. Г., Мельникова Н. А. Административная деятельность исправительных учреждений: монография. Вологда: ВИПЭ ФСИН, 2013. 166 с.

6. Дзюдь М. С. Адміністративна діяльність установ державної пенітенціарної служби України. *Наше право*. 2014. № 1. С. 48–52.

7. Пузирний В. Ф. Поняття і ознаки адміністративної діяльності органів та установ Державної кримінально-виконавчої служби України. *Право і суспільство*. 2015. № 4. С. 94–99.

8. Пузирний В. Ф. Адміністративна діяльність установ та органів виконання покарань: монографія. Київ: АртЕк, 2015. 378 с.

9. Пузирний В. Ф. Принципи адміністративно-юрисдикційної діяльності в установах виконання покарань. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 11. С. 120–122.

10. Бараш Є. Ю. Інформаційне забезпечення управління Державною кримінально-виконавчою службою. *Форум права*. 2011. № 3. С. 7–40.

11. Редкоус В. М. Понятие административной деятельности органов национальной безопасности государств-участников СНГ. *Право и государство: теория и практика*. 2008. № 6 (42). С. 103–109.

12. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: навч. посіб. / В. Д. Сущенко та ін.; Київ: КНТ, 2008. 264 с.

13. Гречанюк С. К. Класифікація заходів адміністративного примусу в діяльності органів та установ Державної кримінально-виконавчої служби України. URL: [http://www.lex-line.com.ua/?language=ru&go=full\\_article&id=290](http://www.lex-line.com.ua/?language=ru&go=full_article&id=290) (дата звернення: 13.01.2019).

## References

1. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine, "On Approval of the Concept of Reform (Development) of the Penitentiary System of Ukraine", № 654-p, dated 13.09.2017, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/654-2017> (accessed: 12.01.2019).
2. Kyrii, S. (2009), "Administrative activity as a structural and functional component of public administration", *Public administration and local government*, Vol. 23, pp. 59–67.
3. *Etymological Dictionary of the Ukrainian Language* (1982), in 7 ed., Ed. 1, Scientific opinion, Kyiv, 630 p.
4. Hordiienko, L., *Administrative management*, available at: [http://globalteka.ru/books/doc\\_details/12944---.html](http://globalteka.ru/books/doc_details/12944---.html) (accessed: 12.01.2019).
5. Elahyn, A., Melnykova, N. (2013), *Administrative activities of correctional institutions: monograph*, VILE FSES, Volohda, 166 p.
6. Dziudz, M. (2014) "Administrative activity of the institutions of the state penitentiary service of Ukraine", *Our Law*, No 1, pp. 48–52.
7. Puzyrnyi, V. (2015), "Concepts and signs of administrative activity of bodies and institutions of the State Penitentiary Service of Ukraine", *Law and Society*, No 4, pp. 94–99.
8. Puzyrnyi, V. (2015), *Administrative activity of institutions and penitentiaries*", monograph, ArtEk, Kyiv, 378 p.
9. Puzyrnyi, V. (2017), "Principles of administrative and jurisdictional activity in penitentiary institutions", *Entrepreneurship, Economy and Law*, No 11, pp. 120–122.
10. Barash, Ye. (2011), "Information management of the State Criminal Execution Service", *The Forum of Law*, No 3, pp. 37–40.
11. Redkous, V. (2008), "The concept of administrative activity of the national security bodies of the CIS member states", *Law and State: theory and practice*, No 6 (42), pp. 103–109.
12. Sushchenko, V. (2008), "Administrative activity of the bodies of internal affairs", *Tutorial*, CST, Kyiv, 264 p.
13. Hrechaniuk, S., "Classification of measures of administrative coercion in the activities of bodies and institutions of the State Penitentiary Service of Ukraine", available at: [http://www.lex-line.com.ua/?language=ru&go=full\\_article&id=290](http://www.lex-line.com.ua/?language=ru&go=full_article&id=290) (accessed: 13.01.2019).

Zlyvko S. V.

## THEORETICAL APPROACHES TO DEFINING NOTION AND SIGNS OF PENAL BODIES AND INSTITUTIONS ADMINISTRATIVE ACTIVITY

*The article analyzes scientific, reference literature and norms of current legislation in defining notion and signs of penal bodies and institutions administrative activity. Attention is paid to determining administrative activity of law enforcement authorities. The complex of theoretical and practical aspects implemented by penal bodies and institutions during their administrative activity is researched. The author focuses on studying the concept of administrative activity. Particular attention is paid to the ratio of administrative activity and public administration and the influence of administrative reform on current state of administrative activity. It has been determined that all the types of administrative activities of penal bodies and institutions are regulated by current legislation and sectoral norms and are therefore carried out by the authorized entities in strict accordance with administrative procedures and proceedings.*

*With the help of formal and logical and also comparative and legal methods, signs of penal bodies and institutions administrative activity are revealed. It is clarified that the signs of administrative activity are practically universal, they can be applied to the characteristics of the activity of any of the subjects of executive power. But there are other signs that will be different for different bodies, as there is a specific list of administrative functions performed by them. Special relevance is predetermined by theoretical and practical significance of legal and organizational issues of penal bodies and institutions in the context of the Penitentiary System of Ukraine reforming.*

*The concept of administrative activity is formulated: it is a complex of managerial, jurisdictional, administrative and supervisory actions and measures carried out by authorized officials of penal bodies and institutions in administrative and legal forms, and using administrative and legal methods aimed at ensuring making tasks in the field of execution of sentences.*

*The main features of administrative activity in penal bodies and institutions are its state and power, sub-law, law-making, law enforcement, organizational, preventive character; interconnection with management in the field of criminal penalties executing; application of administrative and legal forms and means.*

**Key words:** *penal bodies and institutions, law enforcement bodies, administrative activity, signs of administrative activity of the administration.*