

Пузирний В.Ф.

Чернігівський національний технологічний університет

КЛАСИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УСТАНОВАХ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

У статті здійснено наукову класифікацію адміністративної діяльності установ Державної кримінально-виконавчої служби України. Досліджено різні наукові підходи до адміністративної діяльності установ виконання покарань, визначено основні критерії класифікації щодо пенітенціарних установ.

Ключові слова: адміністративна діяльність, управління, установи виконання покарань, класифікація адміністративної діяльності, види адміністративної діяльності.

Постановка проблеми. Державна кримінально-виконавча служба України (далі – ДКВС України), як і більшість державних інституцій в Україні, знаходиться у стані пошуку оптимальної моделі функціонування. На жаль, багато кроків, які були уже впроваджені в практичну діяльність, були недостатньо ефективними, а кінцевий їхній результат не зміг задовольнити потребу у швидких та якісних змінах. Слід відзначити, що останнім часом відбуваються суттєві зрушення у кримінально-виконавчому законодавстві, головним призначенням яких є досягнення європейських стандартів утримання засуджених осіб. Однак одних тільки змін у кримінально-виконавчій сфері недостатньо. Потребує удосконалення управлінська (організаційна) складова функціонування означеної служби, для початку, через визнання її важливості та паритетності з кримінально-виконавчими відносинами, а в подальшому і необхідності її модернізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом відбувається перегляд наукових підходів до функціонування системи виконання покарань. Слід зазначити, що сучасні наукові розробки містять питання різного спрямування, серед яких і питання управління, взаємодії, організаційних технологій тощо. Серед вітчизняних учених необхідно відзначити роботи Бараша Є. Ю., Галая А. О., Гречанюка С. К., Зливка С. В., Петкова В. П., Сикала М. М. тощо. Разом з тим деякі питання адміністративного спрямування у системі виконання покарань залишені поза увагою. Одним із таких питань є адміністративна діяльність. Таким чином, на наш погляд, нині виникло наукове завдання розроблення концепції адміні-

стративної діяльності установ та органів виконання покарань.

Метою статті є дослідження правової природи та теоретичних підходів до класифікації адміністративної діяльності в установах виконання покарань.

Виклад основного матеріалу. Кожен з видів адміністративної діяльності установ виконання покарань передбачає відповідні провадження та процедури, які здійснюються уповноваженими суб'єктами відповідно до встановлених норм. Зважаючи на те, що установа виконання покарань являє собою організаційну (або управлінську) систему, функціонування якої піддається внутрішньому і зовнішньому впливу, адміністративну діяльність у згаданій установі залежно від її спрямованості можна розподілити на внутрішньосистемну і зовнішньосистемну.

Внутрішньосистемна адміністративна діяльність здійснюється безпосередньо в межах виправної колонії як особливої державної установи і має своєю метою організацію роботи всіх її елементів. А правовідносини, які виникають при цьому, ґрунтуються на співвідпорядкованості. Суб'єктами означених правовідносин виступають адміністрація установи, вищі й нижчі структурні підрозділи, окремі співробітники. У деяких випадках ними також можна визнати спецконтингент. Наприклад, керівництво виробництвом в установах здійснюють відповідні категорії персоналу, а самою трудовою діяльністю займаються засуджені. Внутрішньосистемна діяльність характерна не тільки для адміністративних підрозділів (відділу кадрів, канцелярії тощо), але і для виховних, режимних, охоронних підрозділів.

Спільна діяльність пронизує весь цикл управління від початку до кінця і є невід'ємною частиною будь-якої системи, функціонально-організаційний механізм якої складається із сукупності впорядкованих елементів, взаємопов'язаних і взаємодіючих між собою [1, с. 238]. Слід також зазначити, що організація внутрішньої спільної діяльності носить об'єктивний характер і обумовлена такими причинами, як: 1) спільність основних цілей і завдань взаємодіючих структурних підрозділів; 2) необхідність максимального використання наявних у їхньому розпорядженні сил і засобів; 3) різна компетенція підрозділів; 4) функціонування підрозділів у схожих умовах і єдина спрямованість їхньої діяльності на ті ж самі об'єкти управління [2, с. 152].

Важливо підкреслити, що внутрішньосистемна адміністративна діяльність займає не однакове місце в різних підрозділах виправних колоній. На практиці функціонують «штабні» (або забезпечувальні) підрозділи, для яких функції збору, оброблення інформації, прогнозування, планування, контролю виступають визначальними. Означена діяльність у силу специфіки самих установ, їхнього призначення і функціонування є більшою за обсягом і включає в себе, зокрема, провадження з прийому на службу; атестації персоналу; переміщення по службі; присвоєння спеціальних звань та обліку стажу проходження служби; забезпечення безпеки співробітників; діловодство; заохочувальне та дисциплінарне провадження; провадження з розгляду звернень співробітників; відшкодування можливих матеріальних збитків завданих співробітникам; припинення служби; відновлення на службі.

Ми погоджуємось з позицією Бараша Є. Ю., який зазначає, що до основних властивостей системи управління ДКВС України необхідно віднести такі положення: забезпечення єдності системи управління ДКВС України, яка функціонує на ґрунті загальних принципів та форм державного управління; забезпечення публічно-правового характеру управління в ДКВС України, що передбачає переважне застосування адміністративно-правових методів його здійснення; формування механізму управління ДКВС України як певного системно-структурного утворення, яке складається із певних елементів (суб'єкт, об'єкт, механізм, функції, організаційна структура, кадри, процес), де наявність зв'язків взаємозалежності та взаємообумовленості передбачає виникнення та існування системи управління ДКВС України як цілісного за змістом та єдиного за формою

явища; визнання системи управління засобом та формою реалізації управлінських відносин та здійснення управлінського впливу, забезпечення належної реалізації мети, функцій, структури, методів і процесів управління [3, с. 374].

Слід також погодитись з думкою Гречанюка С. К. про те, що практика діяльності установ виконання покарань, на наш погляд, дозволяє визначити наступні організаційно-управлінські фактори, що впливають на внутрішньосистемну діяльність: 1) інформаційне забезпечення; 2) розроблення, прийняття і реалізація рішень; 3) координація; 4) контроль за діяльністю структурних підрозділів з реалізації рішень; 5) оцінювання ефективності організації функціонування структурних підрозділів виправної установи; 6) кадрове забезпечення; 7) функціонально-організаційна структура; 8) матеріально-технічне забезпечення [1, с. 243].

Зовнішньосистемна адміністративна діяльність передбачає наявність зовнішніх зв'язків з іншими державними та недержавними інституціями. Фактично йдеться про взаємодію (спільну діяльність). Це правовідносини несубординаційного характеру з невідносними їм державними органами, підприємствами, установами, громадськими та релігійними об'єднаннями, окремими громадянами.

Сама специфіка ДКВС України як одного із суб'єктів правоохоронної діяльності зумовлює вирішення установами цієї служби, поряд з основними, й другорядних завдань з підтримання правопорядку, громадської безпеки, боротьби з правопорушеннями та їх профілактики. Тому законодавець абсолютно виправдано наділив їх повноваженнями, які дозволяють їм бути активним учасником правоохоронної діяльності, зокрема щодо здійснення оперативно-розшукових та адміністративно-юрисдикційних заходів.

Треба вказати, що внутрішня адміністративна діяльність установ виконання покарань за обсягом поступається її предметній діяльності виконанню кримінальних покарань, але саме вона виступає якісною характеристикою діяльності означених установ як системи управління.

Внутрішня адміністративна діяльність виправних колоній включає в себе такі види проваджень:

- провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- провадження з розгляду звернень та скарг громадян та засуджених;
- діяльність щодо взаємодії з іншими державними органами та недержавними організаціями.

Іншою підставою для класифікації адміністративної діяльності виправної колонії необхідно вважати об'єкт її впливу, яким виступають громадяни, юридичні особи, самі співробітники, управлінський процес, окремі елементи відносин персоналу установ зі спецконтингентом. Виходячи з цього, виділяється:

- адміністративна діяльність, що пов'язана з процедурами, які виникають між персоналом установ виконання покарань та громадянами і юридичними особами;

- адміністративну діяльність, що передбачає процедури забезпечення роботи із засудженими (питання планування, організації, взаємодії, координації, контролю за виховною, оперативно-розшуковою, наглядовою та іншою діяльністю, де об'єктом впливу виступає засуджений);

- адміністративну діяльність, яка передбачає процедури кадрової роботи, вона включає в себе виховну та соціально-правову роботу, роботу з прийому на службу, зміцненню службової дисципліни співробітників тощо. У цій ситуації йдеться насамперед про відносини між кадровими підрозділами та співробітниками у питаннях службової діяльності.

Ще однією підставою для класифікації адміністративної діяльності можна виділити її зміст. Він має визначальне значення для характеристики будь-якого явища. Адміністративні правовідносини, що виникають при здійсненні адміністративної діяльності, можуть мати як охоронний, так і регулятивний характер. Перші припускають захист порушеного або реалізованого права, наявність юридичного спору, відповідно, здійснювана адміністративна діяльність є юрисдикційною. Наприклад, останньою можна визнати:

- провадження за зверненнями громадян;
- провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- дисциплінарне провадження щодо персоналу.

Другий вид відносин передбачає вирішення управлінських справ, не пов'язаних зі спірними ситуаціями, адміністративна діяльність при цьому може бути іменована як управлінська, виконавчо-розпорядча, до неї, зокрема, відносяться:

- провадження з комплектування штатів колонії;
- організаційно-аналітична діяльність і планування;
- забезпечення особистої безпеки персоналу;
- прийняття управлінських рішень і контроль за їх виконанням.

Таким чином, на нашу думку, можна виділити такі види адміністративної діяльності виправної колонії:

- за спрямованістю – внутрішньосистемна і зовнішньосистемна;

- за об'єктом впливу – адміністративна діяльність щодо громадян; щодо забезпечення роботи із засудженими; роботи з особовим складом;

- за змістом – юрисдикційна та управлінська (виконавчо-розпорядча) адміністративна діяльність.

Адміністративна діяльність виправних колоній обумовлена не тільки відповідними адміністративними функціями, реалізація яких на них безпосередньо покладається, а й організаційною побудовою самих установ. Зважаючи на це, цікавим є питання про взаємозв'язок адміністративної діяльності як однієї з функцій виправної колонії та її організаційної структури.

Організаційна структура виправних колоній має свої особливості залежно від самого виду установи, рівня безпеки, умов утримання засуджених, різноманіття управлінських відносин. Зважаючи на означене, на рівні нормативно-правових актів затверджується штатний розпис та структурні підрозділи, які виконують конкретні завдання. Так, зокрема, структура адміністрації установи виконання покарань, крім начальника установи, складається з: першого заступника начальника установи з нагляду і безпеки, охорони та оперативної роботи; заступників начальника установи: із соціально-виховної та психологічної роботи начальника відділу соціально-виховної та психологічної роботи; з інтендантського та комунально-побутового забезпечення начальника відділу з інтендантського та господарського забезпечення; з виробництва; помічника начальника установи по роботі з особовим складом. В установах виконання покарань утворені та функціонують відділи: нагляду і безпеки; охорони; оперативний; соціально-виховної та психологічної роботи; по контролю за виконанням судових рішень; планово-виробничий; інтендантського та господарського забезпечення; бухгалтерія; інформаційна група; канцелярія; по роботі з особовим складом; відомчої пожежної охорони [4].

Організаційна структура являє собою частину організаційної підсистеми соціальної системи, яка виступає сполучною ланкою всіх інших складових (фінансової, технічної, матеріально-господарської, інформаційної тощо). Її елементами виступають не реальні об'єкти, не фізичні особи, а посади, права, обов'язки і відповідальність осіб, які їх обіймають.

Компоненти організаційної структури як за своїм призначенням, так і за способом утворення

та формалізації неоднорідні і можуть бути класифіковані наступним чином:

1) сукупність посад, служб, підрозділів, нормативно закріплених у штатному розписі;

2) сукупність структурних елементів, які не передбачені штатним розписом, але є офіційними, і створюються у встановленому порядку (громадські ради, колегії, комісії тощо);

3) сукупність неурядових інституцій, що функціонують у межах цієї системи.

Організаційна структура виправних колоній діалектично взаємопов'язана з їхніми функціями. Цей зв'язок обумовлений дуалістичною природою управління, яке, на думку Анісімова В. М., складається з двох етапів: побудови системи та її функціонування [5, с. 22].

Слід зазначити також про тісне переплетення структурного та функціонального аспектів в управлінні. Як зазначає Атаманчук Г. В., будь-яка організація взаємодії людей має два «виміри»: статичний (структурний), що надає взаємодії стійкість, визначеність, послідовність, і динамічний (функціональний), пов'язаний з реальним практичним зв'язком, внаслідок якого і виникає підсумковий, сукупний результат праці. Обидва «виміри» взаємозумовлені, бо тільки структура у вигляді організаційного колективу людей певного рівня може функціонувати, і лише дійсне функціонування, яке виражається в об'єктивних результатах, свідчить про структуру та її активність. Одного виміру немає без іншого [6, с. 28].

Слід зазначити, що відповідні адміністративні функції виправної колонії реалізуються посадовими особами конкретних структурних підрозділів установи. При цьому для деяких з них адміністративна діяльність є визначальною, основною, тобто вони безпосередньо вирішують питання забезпечення діяльності установи: здійснюють роботу з особовим складом або забезпечують роботу із засудженими за різними напрямками. За видами адміністративної діяльності можна віднести такі напрямки роботи:

1) робота з персоналом (цим напрямком займаються керівники установи, а також спеціальні відділи (групи) роботи з особовим складом);

2) адміністративна діяльність щодо забезпечення функціонування установ (інженерно-технічного забезпечення, зв'язку та озброєння; відділу (групи) комунально-побутового забезпечення; відділу (групи) виконання судових рішень; підрозділів відомчої пожежної охорони).

Також можна назвати підрозділи, персонал яких здійснює тільки окремі елементи адміні-

стративної діяльності (наприклад, аналіз, планування, організацію, контроль) з метою найбільш ефективної реалізації своїх основних функцій [7, с. 46]. До них відносяться: відділ нагляду і безпеки; оперативний відділ; відділ соціально-виховної та психологічної роботи.

Наведені положення дозволяють зробити висновок, що усі підрозділи виправної установи здійснюють адміністративну діяльність.

Залежно від обсягу виконуваних адміністративних функцій посадових осіб виправної установи можна класифікувати на три види:

– посадові особи, для яких внутрішньосистемні адміністративні функції є основними;

– посадові особи, для яких характерне здійснення тільки окремих елементів внутрішньосистемної адміністративної діяльності з метою найбільш ефективної реалізації своїх основних функцій з виконання кримінальних покарань;

– посадові особи відповідних підрозділів, які у своїй діяльності виконують адміністративні функції зовнішньосистемного характеру нарівні з іншими основними функціями з виконання кримінальних покарань.

Висновки. Таким чином, виправні установи, виступаючи особливим елементом кримінально-виконавчої системи, беруть участь в адміністративній діяльності як об'єкти впливу з боку територіальних органів управління та Державної пенітенціарної служби України і самі безпосередньо здійснюють адміністративну діяльність як суб'єкти, реалізуючи покладені на них внутрішньосистемні і зовнішньосистемні адміністративні функції.

Під адміністративною діяльністю виправної колонії слід розуміти сукупність виконавчо-розпорядчих дій, які здійснюються посадовими особами цих установ в адміністративно-правових формах і завдяки реалізації адміністративно-правових методів, спрямованих на забезпечення ефективного функціонування установи та попередження адміністративних правопорушень.

Адміністративна діяльність виправних колоній, на наш погляд, поділяється на такі види:

1) за спрямованістю: а) внутрішньосистемна адміністративна діяльність; б) зовнішньосистемна адміністративна діяльність;

2) за об'єктом впливу: а) адміністративна діяльність щодо громадян; б) адміністративна діяльність щодо забезпечення роботи із засудженими; в) робота з персоналом.

3) за змістом: а) юрисдикційна адміністративна діяльність; б) управлінська (виконавчо-розпорядча) діяльність.

Список літератури:

1. Гречанюк С. К. Теорія та практика взаємодії органів та установ Державної пенітенціарної служби України з державними та неурядовими інституціями : дис. ... д-ра 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.
2. Управление органами, исполняющими наказания: [методические разработки и материалы к курсу] / Под ред. Г. А. Туманова. – М. : Академия МВД СССР, 1980. – 386 с.
3. Бараш Є. Ю. Адміністративно-правові засади управління Державною кримінально-виконавчою службою України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Є. Ю. Бараш. – Х., 2012. – 474 с.
4. Про затвердження Інструкції з організаційно-штатної роботи в органах, установах та навчальних закладах кримінально-виконавчої системи і типових штатів і штатних нормативів цих органів, установ і навчальних закладів : Наказ ДДУПВП від 09.09.2004 року № 173.
5. Анисимков В. М. К вопросу о понятии управления органами внутренних дел / В. М. Анисимков // Труды Академии управления МВД России. Актуальные проблемы совершенствования управленческой деятельности органов внутренних дел. – М, 1998. – С. 20–23.
6. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: [учебник] / Г. В. Атаманчук. – М. : Юридическая литература, 1997. – 400 с.
7. Мельникова Н. А. Административная деятельность учреждений Федеральной службы исполнения наказаний: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Н. А. Мельникова. – М. : Академия управления МВД РФ, 2011. – 272 с.

**КЛАССИФИКАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В УЧРЕЖДЕНИЯХ ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ**

В статье проведена научная классификация административной деятельности учреждений Государственной уголовно-исполнительной службы Украины. Исследованы различные научные подходы к административной деятельности учреждений исполнения наказаний, определены основные критерии классификации относительно пенитенциарных органов и учреждений.

Ключевые слова: административная деятельность, управление, учреждения исполнения наказаний, классификация административной деятельности, виды административной деятельности.

**CLASSIFICATION OF ADMINISTRATIVE ACTIVITY
IN ESTABLISHMENTS OF EXECUTION OF PUNISHMENTS**

Significant changes in the criminal and executive legislation are being happening last time which main appointment is achievement of the European standards of the maintenance of the condemned persons. But only changes in the criminal and executive sphere it isn't enough. Administrative (organizational) component of functioning of the specified service needs improvement, for a start, through recognition of its importance and an equal share criminal and executive relations, and further need of its modernization. Each of types of administrative activity of establishments of execution of punishments provides the corresponding productions and procedures which are carried out by authorized subjects according to the established norms. Consider, that establishment of execution of punishments represents organizational (or administrative) system, which functioning is exposed to internal and external influence, administrative activity in the mentioned establishment depending on its orientation can be divided on intrasystem and outwardly system. Another reason for the classification of administrative activities penitentiary facility must consider its influence as which citizens, legal entities, employees, the administrative process, separate elements of the relations of the personnel of establishments with special squads act. Proceeding from it, it is allocated: – the administrative activity which connects with procedures which arise between the personnel of establishments of execution of punishments and citizens and legal entities; – administrative activity providing procedures of ensuring work with condemned (questions of planning, the organization, interaction, coordination, control of educational, operational search, supervising and other activity where as object of influence acts condemned); – administrative activity which provides procedures of personnel work, it includes educational, social and legal work on reception on service, to strengthening of office discipline of employees etc. In this situation first of all the question is about the relations between personnel divisions and employees in questions of office activity. So, correctional facilities, acting as a singular element of criminal and executive system, participate in administrative activity as the objects of influence from the governing bodies and the Public penitentiary service of Ukraine, and directly carry out administrative activity as subjects, realizing assigned to them intrasystem and outwardly system administrative functions.

Key words: administrative activities, management, establishment of execution of punishments, classification of administrative activities, types of of administrative activities.