

Станіслав Зливко,

доцент кафедри адміністративного,
цивільного та господарського права
і процесу Академії Державної пенітенціарної
служби, кандидат юридичних наук

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ

Досліджено особливості правового статусу Державної кримінально-виконавчої служби України в сучасних умовах реформування органів виконавчої влади. Зосереджено увагу на дослідженні поняття адміністративно-правового статусу, на суперечливих положеннях законодавчого та підзаконного регулювання правового статусу державної кримінально-виконавчої служби України.

Ключові слова: державна кримінально-виконавча служба України; пенітенціарна система; адміністративно-правовий статус; реформування; правове регулювання.

Зливко С. В.

Особенности административно-правового статуса государственной уголовно-исполнительной службы Украины в современных условиях реформирования

Исследовано особенности правового статуса Государственной уголовно-исполнительной службы Украины в современных условиях реформирования органов исполнительной власти. Сосредоточено внимание на исследовании понятия административно-правового статуса, на противоречивых положениях законодательного и подзаконного регулирования правового статуса государственной уголовно-исполнительной службы Украины.

Ключевые слова: государственная уголовно-исполнительная служба Украины; пенитенциарная система; административно-правовой статус; реформирование; правовое регулирование.

Zlyvko S.

The peculiarities of administrative and legal status of the state criminal-executive of Ukraine in modern conditions of reforming

In this article the author studies the peculiarities of administrative and legal status of the State criminal-executive of Ukraine in modern conditions of reforming the organs of state power. The attention is paid to research of the definition of administrative and legal status, the controversial positions of legal and sub-legal regulation of the legal status of the State criminal-executive of Ukraine.

Keywords: the State criminal-executive; Service of Ukraine; penitentiary system; administrative and legal status; Reforming; legal regulation.

Постановка проблеми. В умовах демократичних і соціальних перетворень, євроінтеграційних процесів, особливого значення набуває реформування Державної кримінально-виконавчої служби України (далі – ДКВС України). Реформування пенітенціарної системи України є невід’ємною складовою адміністративної реформи, що покликана оптимізувати систему управління органами та установами виконання покарань, упорядкувати взаємовідносини органів влади різних ієрархічних рівнів, а в кінцевому результаті – вивести систему покарань із кризового стану. Удосконалення законодавства у напрямку посилення захисту прав і свобод громадянина та забезпечення виконання кримінальних покарань вимагають насамперед чіткого визначення структури пенітенціарної системи, теоретичного обґрунтування сутності правового статусу органів і установ виконання покарань, шляхів та напрямків удосконалення їх діяльності.

Поступові зміни в пенітенціарній системі України, що відбулися протягом останніх двох десятиліть і які пов’язані, в першу чергу, з виходом із підпорядкування Міністерству внутрішніх справ України та створенням окремого пенітенціарного відомства – Державного департаменту України з питань виконання покарань, його реорганізацією та створенням Державної пенітенціарної служби України, і врешті повне її підпорядкування Міністерству юстиції України, порушили низку практичних і теоретичних питань перед

наукою адміністративного права в сфері формування єдиної адміністративної політики щодо визначення ролі і завдань ДКВС України на сучасному етапі.

Корінні зміни процесу реформування кримінально-виконавчої системи зумовлені вимогами Державної цільової програми реформування Державної кримінально-виконавчої служби на період до 2017 р. щодо перегляду в змістовному і нормативному сенсі структури Державної кримінально-виконавчої служби та її повноважень. У зв'язку з цим, наукові розробки питань правового положення ДКВС України в системі органів виконавчої влади України викликають чималий теоретичний інтерес. При цьому, незважаючи на свою важливість і актуальність, у науці адміністративного права теорія правового статусу органу виконавчої влади перебуває поза належною увагою науковців.

Незважаючи на те, що впродовж останніх років дослідження особливостей діяльності ДКВС України та її правового статусу сучасними науковцями провадилося досить активно, означені проблеми не можна вважати вирішеними а ні в практичному, а ні в теоретично-методологічному аспекті.

Ступінь розробленості проблеми. Відсутність системного підходу та чітко визначеної послідовності процесу реформування пенітенціарної системи пов'язана з недостатнім рівнем науково-методологічного підґрунтя такого реформування. Певним проблемам діяльності і функціонування ДКВС України приділяли увагу такі вчені, як: О. Аксьонов, Р. Алієв, В. Анісімков, Н. Барабанов, Є. Бараш, М. Вербенський, А. Водополов, А. Галай, С. Гречанюк, Є. Зерняєва, О. Караман, Н. Мельникова, М. Мендель, В. Понікаров, В. Попов, М. Ребкало, В. Сєров, М. Сикал, О. Ткаченко, Ю. Щедрін, Д. Ягунов та інші. Важливою теоретичною базою для таких досліджень стали наукові доробки відомих українських вчених – адміністративістів В. Авер'янова, О. Бандурки, Д. Бахраха, Ю. Битяка, І. Голосніченка, В. Колпакова, Т. Коломоєць, А. Комзюка, А. О. Селіванова, С. Стеценка та ін.

Метою статті є розгляд теоретичних основ та дослідження сучасного стану правового статусу Державної кримінально-виконавчої служби України, виявлення пріоритетних напрямків її діяльності та визначення способів її подальшого вдосконалення, що особливо важливо в нинішніх умовах вітчизняної адміністративної реформи.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж розглядати поняття й елементи адміністративно-правового статусу ДКВС України, необхідно зупинитися на аналізі таких понять, як: «статус», «правовий статус», «адміністративно-правовий статус». У сучасній теорії держави і права існують різні підходи щодо визначення статусу. Так, слово «статус» (від лат. status – положення, стан кого-небудь або чого-небудь, становище) у своєму первісному значенні – загальне становище окремої особи (особистості) в суспільстві, а також сукупність усіх (або частини) її юридичних прав та обов'язків [1, с. 634].

У словнику С. Ожегова поняття «статус» визначається як правове становище. Під поняттям «правовий статус» пропонується розуміти сукупність прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб, а також державних органів [2, с. 632]. Так, О. Скакун визначає правовий статус особи як систему закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, згідно з якими індивід як суб'єкт права (тобто такий, що має правосуб'єктність) координує свою діяльність у суспільстві [3, с. 378].

Слід відзначити думку А. Малька, який характеризує правовий статус як комплексну інтеграційну категорію, що відображає взаємовідносини суб'єктів суспільних відносин, особи та суспільства, громадянина й держави, індивіда та колективу, а також інші соціальні зв'язки [4, с. 214].

Характеризуючи ознаки правового статусу державного органу, О. Бандурка зазначає, що частіше за все під правовим статусом державного органу розуміють певну сукупність його повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує виконання покладених на нього завдань [5, с. 23].

Звичайно, правовий статус державного органу охоплює різні аспекти його організації та діяльності, має досить складний зміст, що характеризується не тільки наявністю повноважень, а й низкою інших елементів, які визначають організаційні та функціональні засади діяльності державного органу.

До таких елементів можна віднести: нормативне призначення органу та визначення його місця в системі органів виконавчої влади; формулювання мети, завдань й функцій органу; встановлення повноважень і наділення правом приймати необхідні управлінські рішення; порядок його утворення, реорганізації та ліквідації; напрями, форми, методи діяльності й структура органу тощо.

Зміст адміністративно-правового статусу суб'єкта адміністративного права залежить від того, є він частиною державного механізму чи ні; яким видом діяльності він займається; є він самостійною одиницею чи включений у більш складну організаційну структуру.

На підставі розмежування понять «правовий статус» і «адміністративно-правовий статус» ДКВС України слід зауважити, що перше поняття більш об'ємне, бо включає в себе поняття адміністративно-правового статусу. Це пояснюється тим, що правовий статус визначає загальне правове становище того чи іншого органу Міністерства юстиції шляхом наділення його комплексом прав і обов'язків.

Професор В. Авер'янов зазначав, що компетенція (права й обов'язки) є головною складовою змісту правового статусу кожного органу, яка доповнюється такими важливими елементами як його завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами (як за «вертикаллю», так і за «горизонталлю»), місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань тощо [6, с. 247].

Висвітлюючи адміністративно-правовий статус колективних суб'єктів, Д. Бахрах виділяє такі його три основні блоки: 1) цільовий; 2) структурно-організаційний; 3) компетенційний [7, с. 283].

У той же час В. Малиновський вважає, що правовий статус як правовий інститут складається з таких основних елементів як завдання та цілі, компетенція, відповідальність, порядок формування та процедури діяльності цих органів [8, с. 378].

Підсумовуючи вищевикладені думки науковців, слід зазначити, що до елементів правового статусу ДКВС України доцільно віднести цільовий, структурно-організаційний і компетенційний блоки.

З огляду на зазначені наукові підходи, доцільно в такому аспекті розглядати правовий статус Державної кримінально-виконавчої служби та його особливості. Загалом адміністративно-правовий статус ДКВС України є складною правовою конструкцією. Виходячи з цього, для повного й усебічного розкриття його змісту доцільно виділити основні елементи та їх співвідношення з головними ознаками органу виконавчої влади як суб'єкта управління. З цією метою варто звернутися до положень, які вироблені наукою адміністративного права.

За основу змісту правового статусу ДКВС України варто взяти, насамперед, нормативність, тобто систему різноманітних правових норм чи нормативно-правових актів, що регулюють відносини формування та діяльності будь-якого суб'єкта права. Головне місце тут посідає, безумовно, Конституція України, хоча, на перший погляд, у ній відсутні норми, що регулюють питання діяльності державної виконавчої служби. Але ж Конституція України, відповідно до ст. 8, має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти ухвалюються на підставі Конституції України і повинні відповідати їй. Крім того, конституційне положення щодо здійснення органами державної влади своїх повноважень у межах Конституції і відповідно до законів України [9, ст. 6] поширюється на всі сфери державного управління, зокрема й на діяльність Державної кримінально-виконавчої служби.

Особливість сучасного правового статусу ДКВС України полягає в тому, що він закріплений у декількох нормативних актах різної юридичної сили, окремі положення яких містять суперечливі положення. Одним із таких нормативно-правових актів є Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» (далі – Закон), де сформовано організаційно-правові засади її діяльності і, зокрема, визначено, що ДКВС України має власний центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань [10, ст. 7]. На той час це був Державний департамент України з питань виконання покарань. Тож Державну кримінально-виконавчу службу на законодавчому рівні віднесено до органів виконавчої влади з власним центральним органом.

Водночас варто зазначити, що в рамках проведення адміністративної реформи 22 квітня, Указом Президента України №1085 10 грудня 2010 р. було реорганізовано Державний департамент України з питань виконання покарань у Державну пенітенціарну службу України, в результаті чого відбулись певні зміни у правовому статусі органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовувалась і координувалась Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції України [11]. Пізніше Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. та постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. затверджені «Положення про Державну пенітенціарну службу України», в яких відповідно визначено, що Державна

пенітенціарна служба України (ДПтС України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері виконання кримінальних покарань [12, ст. 1] та що Державна пенітенціарна служба України (ДПтС України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції, який реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації [13, ст. 1].

Чергові зміни у правовому статусі ДКВС України відбулися з ухваленням постанови Кабінетом Міністрів України № 343 від 18 травня 2016 р., де мова йде про те, що з метою оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції, раціонального використання бюджетних коштів ліквідувати Державну пенітенціарну службу України, поклавши на Міністерство юстиції завдання і функції з реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації [14]. З цього приводу висловлюються різні побоювання: основна частина персоналу не забажає працювати в Мін'юсті, подасть рапорти на звільнення або на пенсію; знадобляться величезні витрати з боку держави, а вона таких коштів не має у розпорядженні; буде зруйнована система взаємодії правоохоронних органів, у зв'язку з чим різко знизиться розкриття злочинів та інше.

Завдання і функції з реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань – це для Мін'юсту нове, воно вимагає від керівництва Міністерства не лише максимальної уваги, але й навчання, вивчення вітчизняного і зарубіжного досвіду.

Такі нововведення можна вважати результатом пошуку більш ефективних і раціональних форм і методів діяльності ДКВС України, які повинні сприяти реалізації першочергових та основних пріоритетних напрямів державної політики у цій сфері.

Натомість залишається чинним і Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» в редакції Закону України від 09.12.2015 р., яким визначено не тільки місце ДКВС України в системі органів виконавчої влади, а й призначення служби, її завдання, повноваження та компетенції, з якими не зовсім узгоджуються положення названих вище підзаконних нормативно-правових актів.

Так, Законом України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» визначено, що для забезпечення виконання завдань Державної кримінально-виконавчої служби України Кабінетом Міністрів України утворюються територіальні органи управління – управління (відділи) в Автономній Республіці Крим, областях, місті Києві та Київській області, місті Севастополі [9, ст. 9]. Водночас, відповідно до постанови Кабінету Міністрів № 348 від 18.05.2016 р. «Про ліквідацію територіальних органів управління Державної пенітенціарної служби та утворення територіальних органів Міністерства юстиції», ліквідовуються як юридичні особи публічного права 24 територіальні органи (обласні) управління Державної пенітенціарної служби та утворюються як юридичні особи публічного права територіальні органи Міністерства юстиції – шість міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації [15, п. 1, 2]. Такі ж розбіжності зустрічаються і в низці інших положень нормативно-правових актів, що регулюють організаційно-правові засади діяльності ДКВС України та її правовий статус.

Не відкидаючи самої ідеї необхідності реформування ДКВС України і доцільності її функціонування як самостійного органу виконавчої влади, необхідно звернути увагу на виникнення нових проблем в управлінні пенітенціарною системою внаслідок прийняття підзаконних актів, що суперечать законодавству України та загальним принципам правотворчої діяльності. Розглядаючи співвідношення підзаконних актів із законом як взаємний зв'язок між двома предметами чи явищами, необхідно виокремити спільні та відмінні риси між названими правовими категоріями. Загальновідомо, що закони є основними проявами реалізації компетенції законодавчої влади, а підзаконні нормативно-правові акти – виконавчих функцій держави, завдань виконавчої гілки влади, президента, органів місцевого самоврядування. Правовим підґрунтям для підзаконного правового регулювання виступають закони, які мають вищу юридичну силу в системі нормативно-правових актів, а підзаконні акти посідають другорядне місце після законів. Юридична сила нормативних актів – це така специфічна властивість нормативно-правових актів, яка характеризує їх співвідношення і взаємозалежність за формальною обов'язковістю та визначається місцем правотворчого органу в апараті держави [16, с. 66]. Тобто у

випадку виявлення суперечностей між нормами підзаконних актів і законів вони завжди мають вирішуватися на користь законів.

Перевагою підзаконних актів є те, що вони зменшують час їх прийняття і можуть оперативніше реагувати на зміну певних обставин, організувати дію законів, внести в систему правового регулювання нові деталі, уточнити юридичний статус суб'єкта права тощо. Незважаючи на означені проблеми співвідношення законодавчого та підзаконного правового регулювання організаційно-правових засад діяльності Державної кримінально-виконавчої служби, неоднозначність підходів до визначення структурних елементів правового статусу державного органу, особливістю правового регулювання діяльності пенітенціарної системи є визначення її оперативної самостійності, що виявляється в компетенції та завданнях, які в цілому збігаються. Незважаючи на наявність низки відмінних положень, що характеризують статус ДКВС України, у механізмі правового регулювання її діяльності, незалежно від джерела права, наявні адміністративно-правові ознаки, що вказують на адміністративно-правовий статус ДКВС України.

Висновки. Отже, правовий статус Державної кримінально-виконавчої служби України включає цільовий, структурно-організаційний і компетенційний блоки.

Реформування пенітенціарної системи є на сьогодні досить складною проблемою, і її вирішення потребує значного часу і комплексного підходу. І в цьому напрямі ключовим моментом має бути законодавче визначення правового статусу ДКВС України не тільки на загальнодержавному, а й на регіональному рівні. Складність розв'язання цього питання на місцевому рівні зумовлена особливим місцем ДКВС України в системі державних органів, яка виступає провідним державним органом у реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації. Тому варто на законодавчому рівні врегулювати і питання правового статусу територіальних органів (міжрегіональних управлінь) ДКВС України, виходячи із загальних засад реформування центральних органів виконавчої влади. Позитивне вирішення таких питань потребує детального наукового дослідження та обґрунтування, що можливо лише у поєднанні з науково обґрунтованою організацією діяльності як центральних, так і територіальних органів ДКВС України, здатних ефективно вирішувати стратегічні завдання щодо перетворення (модернізації) місць позбавлення волі і підходів до призначення й виконання покарань. Для підвищення ефективності та гуманізації виконання покарань, дотримання прав і свобод засуджених, забезпечення контролю та дієвої системи моніторингу в пенітенціарній сфері необхідно внести відповідні зміни до законодавчої бази, яка регламентує діяльність Державної кримінально-виконавчої служби України.

Список використаної літератури

1. *Словник іноземних слів / за ред. О. С. Мельничука.* – К. : Вид-во АН УРСР, 1974. – 826 с.
2. *Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова.* – М. : Азъ, 1992. – 955 с.
3. *Скакун О. Ф. Теорія та історія держави і права : підручн. / О. Ф. Скакун.* – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
4. *Теория государства и права : учебн. [для средних специальных учебных заведений] / А. В. Малько, В. В. Нырков, К. В. Шундилов.* – М. : Норма : НИЦ ИНФРА-М, 2013. – 432 с.
5. *Бандурка О. О. Державна податкова служба в Україні: система, правовий статус, модернізація / О. О. Бандурка.* – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 234 с.
6. *Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова.* – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
7. *Административное право : учебн. [для вузов] / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков.* – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2007. – 816 с.
8. *Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посібн. / В. Я. Малиновський.* – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
9. *Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР).* – 1996. – № 30. – Ст. 141.
10. *Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України від 23 червня 2005 р. // Урядовий кур'єр.* – 2005. – 20 липня. – № 132.
11. *Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» №1085/2010 від 09.12.2010 р. // Урядовий кур'єр від 14.12.2010 р.* – № 234.

12. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Державну пенітенціарну службу України» №394/2011 від 06.04.2011 р. // Урядовий кур'єр від 21.04.2011. – № 73.
13. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Державну пенітенціарну службу України» №225 від 02.07.2014 // Урядовий кур'єр від 09.07.2014 р. – № 121.
14. Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції: Постанова Кабінету Міністрів України №343 від 18.05.2016 р. // Урядовий кур'єр від 28.05.2016 р. – № 100.
15. Про ліквідацію територіальних органів управління Державної пенітенціарної служби та утворення територіальних органів Міністерства юстиції: Постанова Кабінету Міністрів України №348 від 18.05.2016 р. // Урядовий кур'єр від 04.06.2016 р. – № 105.
16. Рабінович П. М. Конституційний принцип верховенства права // П. М. Рабінович // Юридичний вісник. – 1997. – № 3. – С. 66–69.

Стаття надійшла до редакції 04.11.2016.