

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО, ФІНАНСОВОГО ТА ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРАВА

УДК 342.5+343.811

DOI 10.32755/sjlaw.2019.03.055

Зливко С. В.,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного,
цивільного та господарського права і процесу,
Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0003-2732-3144;

Сикал М. М.,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного,
цивільного та господарського права і процесу,
Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0003-0334-4047

СУТНІСТЬ І ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ ДЛЯ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано зміст поняття адміністративно-правового забезпечення підготовки кадрів для пенітенціарної системи України. Розкрито сутність поняття адміністративно-правового забезпечення підготовки кадрів для пенітенціарної системи України. Окреслено поняття організації адміністративно-правового забезпечення підготовки кадрів для пенітенціарної системи України. З'ясовано сутність та визначено предмет адміністративно-правового регулювання підготовки кадрів для пенітенціарної системи України.

Ключові слова: підготовка кадрів, адміністративно-правове забезпечення, пенітенціарна система, Державна кримінально-виконавча служба.

Постановка проблеми. В умовах реформування пенітенціарної системи України особливої актуальності набуває питання підготовки фахівців для підрозділів виконання покарань. Адже ядром реформування кримінально-виконавчої служби є інноваційний розвиток підготовки персоналу пенітенціарної системи.

Найдосконаліше законодавство, що базується на демократичних гуманістичних принципах, ще не гарантує успішного досягнення поставлених перед ним завдань без кваліфікованого, професійно підготовленого персоналу, покликаного його застосовувати. Міжнародні акти у сфері боротьби зі злочинністю значну увагу приділяють підготовці персоналу для підрозділів кримінальної юстиції, особливо в сенсі засвоєння і дотримання ним основних прав людини. Слід зазначити, що на рівні міжнародних стандартів ООН і Ради Європи серйозна і глибока увага приділяється професійній, етичній підготовці співробітників пенітенціарних установ, оскільки їх професіоналізм визнається запорукою успішної ресоціалізації засуджених.

За період становлення пенітенціарної системи незалежної України відбулися дуже значні зміни в кадровій політиці. Основна частина кадрового апарату за цей час суттєво помолодшала і замінила ту частину, яка вийшла на пенсію, потрапила під дію Закону України «Про очищення влади» та ін., тим самим перервалася наступність поколінь у кримінально-виконавчій системі нашої держави.

У сучасних умовах у дуже непростій ситуації опинилася система навчання і професійної підготовки персоналу для пенітенціарної системи. Пенітенціарній системі України за період пострадянської історії довелося пройти випробування системною соціально-економічною кризою, пізнати драматизм революційних потрясінь та гостроту політичного протистояння. Однак пенітенціарна система України в цей складний і колізійний період не тільки «виживала», а й намагалася вирішувати завдання свого реформування. Це включало в себе безліч питань, серед яких і питання адміністративно-правового забезпечення підготовки кадрів.

Отже, на підставі вищезазначеного, можемо констатувати, що без належного адміністративно-правового забезпечення

підготовки кадрів для пенітенціарної системи України в закладах вищої освіти зі специфічними умовами навчання ефективність здійснених під час реформи заходів не буде відповідати вимогам сьогодення, спрямованим на підвищення престижу Державної кримінально-виконавчої служби, що визначається насамперед професійною підготовкою її працівників.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання підготовки кадрів для правоохоронних органів, зокрема Державної кримінально-виконавчої служби України, були предметом дослідження таких науковців, як: О. О. Аксьонов, Р. В. Алієв, Є. Ю. Бараш, О. Г. Боднарчук, М. Г. Вербенський, А. О. Галай, С. К. Гречанюк, К. В. Муравйов, Н. О. Мельникова, В. А. Понікаров, В. Ф. Пузирний, М. М. Ребкало, В. І. Сєров, В. І. Селіверстов, М. М. Сикал, О. Г. Ткаченко, Ю. В. Щедрін, Д. В. Ягунов та ін.

Однак на сьогодні активне реформування системи професійної освіти в правоохоронних органах у світлі євроінтеграційних процесів вимагає вирішення нагальних питань підготовки кадрів для пенітенціарної системи України, які раніше залишалися поза увагою науковців, що свідчить про актуальність цього дослідження.

Метою статті є з'ясування сутності й поняття адміністративно-правового забезпечення підготовки кадрів для пенітенціарної системи України.

Виклад основного матеріалу. Адміністративно-правове забезпечення об'єднує будь-які сфери діяльності, воно є головним елементом діяльності підприємств, установ та організацій. Доцільно спочатку визначитись із загальним поняттям та обґрунтувати його в аспекті підготовки кадрів для пенітенціарної системи України. Розглянемо окремо терміни «адміністративне» та «правове» забезпечення. Розглядаючи адміністративний аспект, зазначимо, що в таких відносинах мають бути однією стороною державні уповноважені органи, які у своїй діяльності виконують покладені державою функції і, як результат, застосовують пра-

вові норми, а також забезпечують права і свободи громадян, іншою – громадяни, які перебувають на території України та користуються своїми правами і дотримуються обов'язків, визначених Конституцією України. Щодо правового забезпечення – це комплекс нормативних актів, належним чином упорядкованих, які, зазвичай, регламентують управлінську діяльність.

Проаналізуємо погляди вчених щодо визначення поняття адміністративно-правового забезпечення (далі – АПЗ). На думку Цвіка М. В., АПЗ є видом правового забезпечення та розглядається автором як цілеспрямована дія на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів [1, с. 327].

Агапов А. Б. пропонує розглядати цю категорію в більш узагальненому вигляді як сукупність форм і прийомів, що реалізуються державою для збереження встановленого порядку управління та громадського порядку, а також для вдосконалення взаємодії органів влади та громадянського суспільства [2, с. 325]. Зеркин Д. П. і Ігнатов В. Г. вважають за необхідне трактувати зазначену дефініцію як своєрідний важіль, за допомогою якого компетентні владні структури знижують соціальну напруженість, стабілізують економічну ситуацію і роблять впорядкований вплив на інші суспільні відносини, які потребують коригування [3, с. 112].

Загальне поняття «забезпечення» Барсуков К. В. розглядає у двох аспектах, по-перше, як діяльність уповноважених державою органів щодо здійснення своїх функцій та по-друге, як результат цієї діяльності, що виражається у фактичній реалізації правових приписів, прав і свобод громадян. На його думку, АПЗ має відбуватись в таких основних напрямках: нормативно-правовому, науковому та інформаційному [4, с. 7, 9, 12].

Досліджуючи термін АПЗ, доцільно розглянути декілька визначень означеного поняття залежно від сфери його застосування. На думку Філіппова А. В., який розглядає АПЗ безпеки

цивільної авіації, – це механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення безпеки цивільної авіації в Україні, що включає в себе норми права, правовідносини, процес реалізації зазначених правових норм через визначені в цих нормах форми і методи АПЗ безпеки цивільної авіації [5, с. 10]. Натомість Пашинський В. Й. досліджував АПЗ оборони країни та дійшов висновку, що цей термін необхідно розуміти як регламентовану адміністративно-правовими нормами системну діяльність суб'єктів забезпечення оборони, насамперед діяльність суб'єктів публічного управління, щодо адміністративно-правового регулювання, реалізації, охорони та захисту суспільних відносин у сфері оборони, гарантування прав і законних інтересів усіх суб'єктів правовідносин, спрямовану на створення необхідних умов для оборони держави в разі збройної агресії [6, с. 254]. У банківській сфері досить обґрунтоване визначення надає Хитра І. Я., а саме, вона пропонує розуміти під АПЗ діяльності банків здійснення органами влади правових, організаційно-технічних та інших комплексних заходів, спрямованих на регулювання відносин під час встановлення структури, функцій банківської системи і банківської діяльності, регламентації здійснення основних банківських операцій, відносин з клієнтами та партнерами за допомогою юридичних норм [7, с. 7]. Більш узагальнене визначення наводять Гумін О. М. та Пряхін Є. В., на їх думку, яку ми підтримуємо, АПЗ можна розглядати в широкому та вузькому розумінні. У широкому – АПЗ можна визначити як упорядкування суспільних відносин уповноваженими на те державою органами, їх юридичне закріплення за допомогою правових норм, охорона, реалізація і розвиток. Щодо вузького розуміння, то визначення буде змінюватися у зв'язку з тим, про які суспільні відносини буде вестися мова [8, с. 48].

На підставі аналізу поглядів учених щодо трактування поняття АПЗ можна виділити основні його ознаки, які будуть при-

таманні як у загальному, так і спеціальному аспекті відповідно до сфери застосування. На нашу думку, такими рисами АПЗ є: наявність суспільних відносин у певній сфері; здійснення цих відносин в адміністративному порядку забезпечують уповноважені на те органи державної влади; наявність механізму їх здійснення, відповідно застосуванням передбачених методів; чітка регламентація з боку чинного законодавства, наявність сукупності норм права з певної сфери; охорона і гарантування їх реалізації з боку держави; мета їх здійснення – забезпечення реалізації громадянами їх прав та свобод; також удосконалення нормативного забезпечення, тобто розвиток цих відносин; кінцевий результат.

Також для поглибленого з'ясування сутності АПЗ ми пропонуємо визначити його структуру (елементи), основні засоби, форми і методи реалізації. Щодо структури відомо, що будь-які відносини в тій чи іншій сфері виникають на основі наявності основних складових: об'єкта, відповідно на яких підставах і стосовно чого вони виникають, та суб'єкта, тобто той, хто уповноважений забезпечити їх здійснення. Формування АПЗ забезпечується змістом адміністративно-правових відносин, тобто наділенням певними правами й обов'язками учасників АПЗ та їх реалізацією. Також зазначимо, що основним елементом є правові норми в адміністративному законодавстві, тобто результат діяльності у сфері АПЗ. Щодо засобів, форм і методів, то, на думку Гуміна О. М. та Пряхіна Є. В., вони виступають як елементи, що власне і втілюватимуть на практиці в життя політику держави стосовно тих чи інших суспільних відносин [8, с. 48]. Отже, основними елементами АПЗ є суб'єкт, об'єкт, зміст адміністративно-правових відносин, правові норми, засоби, форми та методи їх здійснення.

На підставі проведеного аналізу можна визначити АПЗ у сфері підготовки кадрів для пенітенціарної системи України як

сукупність нормативно правових норм, які спрямовані на врегулювання правовідносин щодо підготовки кадрів для пенітенціарної системи України та визначають відповідні механізми, засоби, форми та методи їх здійснення в означеній сфері, покладаючи певні обов'язки та уповноважуючи органи державної влади для реалізації державної політики у сфері виконання покарань.

Водночас вважаємо за необхідне звернути увагу на поняття організації адміністративно-правового забезпечення у сфері підготовки кадрів для Державної кримінально-виконавчої служби України. Організація правового забезпечення – це цілеспрямована діяльність органів державної влади, яким надана компетенція у сфері прийняття та реалізації нормативно-правових актів, на забезпечення відповідних сфер діяльності органів виконавчої влади, надання їм підстав для реалізації відносин та сприяння їх юридичному закріпленню. Підготовка кадрів для пенітенціарної системи України є важливим фактором її подальшого функціонування, тому організація АПЗ має бути належною. Ефективність цього процесу відображає своєчасне прийняття нормативних актів водночас із розвитком суспільства, а також якість тих чи інших правових норм сприяє продуктивній діяльності механізмів реалізації процесу підготовки кадрів для ДКВС України. Виходячи з аналізу структури класифікації правових норм за юридичною силою можна дійти висновку, що основна роль регламентації АПЗ покладається на Верховну Раду України та Кабінет Міністрів України. Також накази, розпорядження, вказівки, рекомендації можуть надаватися уповноваженими органами відповідної компетенції у структурі Міністерства юстиції України. Враховуючи освітній напрямок процесу підготовки кадрів ДКВС України, важливою є діяльність Міністерства освіти і науки України. Тому організація АПЗ у сфері підготовки кадрів для пенітенціарної системи України – це важливий процес реалізації уповноваженими органами держав-

ної влади своєї функції щодо прийняття нормативних актів у вказаній сфері, який покликаний ефективно здійснювати правове забезпечення для впровадження належного функціонування юридично закріплених механізмів, форм, методів і засобів під час підготовки кадрів для ДКВС України.

На нашу думку, також потрібно розглянути поняття «адміністративна процедура в ДКВС України», яке є пов'язаним з адміністративно-правовим забезпеченням в частині його реалізації. Ошовський В. І. це поняття визначає як встановлений законами та підзаконними актами порядок розгляду та вирішення посадовими особами ДКВС України, органів та установ виконання покарань індивідуальних адміністративних справ, що спрямовано на реалізацію прав, свобод та законних інтересів суб'єктів пенітенціарних відносин [9, с. 35]. Розглядаючи визначення АПЗ у сфері підготовки кадрів для пенітенціарної системи, можна віднести адміністративну процедуру до механізму врегулювання означеного процесу та засобу його реалізації на практиці.

Висновки. Таким чином, аналіз питання сутності й поняття адміністративно-правового забезпечення підготовки кадрів для пенітенціарної системи України дозволяє зробити наступні висновки.

Організація АПЗ у сфері підготовки кадрів для пенітенціарної системи України – це важливий процес реалізації уповноваженими органами державної влади своєї функції щодо прийняття нормативних актів у вказаній сфері, який покликаний ефективно здійснювати правове забезпечення для впровадження належного функціонування юридично закріплених механізмів, форм, методів і засобів під час формування кадрів для ДКВС України. До елементів АПЗ належать: суб'єкт, об'єкт, зміст адміністративно-правових відносин, норми права та засоби, форми і методи їх реалізації, а також адміністративна процедура як засіб здійснення і розвитку відносин у сфері АПЗ формування кадрів для пенітенціарної системи України.

Адміністративно-правове забезпечення підготовки кадрів для пенітенціарної системи України – це належним чином упорядкований комплекс правових норм, які спрямовані на врегулювання правовідносин щодо підготовки кадрів для пенітенціарної системи України та визначають відповідні механізми, засоби, форми та методи їх здійснення в означеній сфері, покладаючи певні обов'язки та уповноважуючи органи державної влади для реалізації державної політики у сфері виконання покарань.

Сутність адміністративно-правового регулювання у контексті нашого дослідження полягає в упорядкуванні за допомогою норм адміністративного права публічних відносин у сфері підготовки кадрів для пенітенціарної системи, у встановленні юридичних прав і обов'язків учасників цих відносин, визначення їх компетенції та повноважень, а також в охороні цих відносин.

Підготовку кадрів для пенітенціарної системи України як предмет адміністративно-правового регулювання слід розглядати як цілеспрямований, нормативно врегульований вплив органів державної влади та інших суб'єктів, наділених повноваженнями щодо реалізації цієї діяльності, здійснюваний за допомогою відповідних адміністративно-правових засобів і методів, на суспільні відносини щодо підготовки кадрів Державної кримінально-виконавчої служби України з метою забезпечення інтересів держави у високопрофесійних кадрах пенітенціарної системи, здатних ефективно виконувати покладені на них обов'язки з охорони прав і свобод людини, захисту інтересів держави та суспільства, протидії злочинності, забезпеченні ефективного процесу виправлення та ресоціалізації засуджених.

Список використаних джерел

1. Загальна теорія держави і права: підручник / Цвік М. В., Ткаченко В. Д., Рогачова Л. Л., Петришин О. В., Олейников С. М. Харків: Право, 2002. 432 с.
2. Агапов А. Б. Административное право: учебник. Москва: Эксмо, 2006. 784 с.

3. Зеркин Д. П., Игнатов В. Г. Основы теории государственного управления: курс лекций. Москва: Тесса, 2000. 445 с.

4. Барсуков К. В. Адміністративно-правове забезпечення проходження служби працівниками органів внутрішніх справ у складі міжнародних миротворчих підрозділів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2010. 20 с.

5. Філіппов А. В. Адміністративно-правове забезпечення безпеки цивільної авіації в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінськ, 2010. 20 с.

6. Пашинський В. Й. Адміністративно-правове забезпечення оборони країни. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 6. С. 252–255.

7. Хитра І. Я. Адміністративно-правове забезпечення діяльності банків в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. 15 с.

8. Гумін О. М., Пряхін Є. В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. *Наше право*. 2014. № 4. С. 46–50.

9. Ошовський В. І. Адміністративні процедури в діяльності Державної пенітенціарної служби України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2015. 209 с.

Zlyvko S., Sykal M.

ESSENCE AND CONCEPT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROVISION OF PERSONNEL TRAINING FOR THE PENITENTIARY SYSTEM OF UKRAINE

The article analyzes the scientific literature and norms of the current legislation concerning the concept definition and features of the administrative and legal provision of personnel training for the penitentiary system of Ukraine. The author focuses on the study of the concept of administrative and legal provision. The views of scientists concerning the definition of the very concept of administrative and legal provision and depending on the sphere of its application are analyzed. Highlights of its main features, which are inherent in both general and special aspects according to the sphere of application.

In order to in-depth understanding of the essence of administrative and legal provision, its structure (elements), fixed assets, forms and methods of realization are defined. The main elements are the subject, object, content of administrative and legal relations, legal norms, means, forms and methods of their implementation.

On the basis of the analysis, the administrative and legal provision of training for the penitentiary system of Ukraine, as a set of normative legal norms aimed at regulating legal relations in the specified sphere, is determined. The relevant mecha-

nisms, means, forms and methods of their implementation are also determined, with certain responsibilities and authorizing bodies of state power for implementation of state policy in the field of execution of sentences. Particular attention is paid to the concept of "organization of legal provision" and "administrative procedure in the State Criminal-Executive service of Ukraine". Personnel training for the penitentiary system of Ukraine is an important factor in its further functioning, therefore the organization of administrative and legal **provision** should be proper.

The effectiveness of this process reflects the timely adoption of normative acts, along with the society development, as well as the quality of certain legal norms contributes to the productive activity of the mechanisms for the training process implementing of the penitentiary system of Ukraine. The author attributes the administrative procedure to the mechanism of the specified process settlement and the means of its realization in practice.

Key words: personnel training, administrative and legal provision, penitentiary system, State Criminal-Executive service.

References

1. Tsvik, M. V., Tkachenko, V. D., Rohachova, L. L., Petryshyn, O. V. and Oleinykov, S. M. (2002), *General theory of state and law: a textbook*, Right, Kharkiv.
2. Ahapov, A. B. (2006), *Administrative law: a textbook*, Exmo, Moscow.
3. Zerkyn, D. P. and Yhnatov, V. H. (2000), *Fundamentals of the theory of state administration: a course of lectures*, Tessa, Moscow.
4. Barsukov, K. V. (2010), "Administrative and legal support for the service of employees of the internal affairs bodies as part of international peacekeeping units", *Abstract of Ph.D. in Law dissertation*, Kyiv.
5. Filippov, A. V. (2010), "Administrative and legal security of civil aviation in Ukraine", *Abstract of Ph.D. in Law dissertation*, Irpin.
6. Pashynskiy, V. Y. (2017), "Administrative-legal support of the country's defense", *Comparative and analytical right*, No 6, pp. 252–255.
7. Khytra, I. Ya. (2011), "Administrative and legal support of banks activity in Ukraine", *Abstract of Ph.D. in Law dissertation*, Kyiv.
8. Humin, O. M. and Priakhin, Ye. V. (2014), "Administrative and legal support: concept and structure", *Our right*, No 4, pp. 46–50.
9. Oshovskiy, V. I. (2015), "Administrative procedures in the activities of the State Penitentiary Service of Ukraine", *Ph.D. in Law Thesis*, Kyiv.