

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ У ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ: ДО ПОСТАНОВКИ ПРОБЛЕМИ

ОШОВСЬКИЙ В.І. - перший заступник Голови Державної пенітенціарної служби України

Стаття посвячена постановке проблемы административных процедур в деятельности Государственной пенитенциарной службы Украины. Акцентировано внимание на понимании сущности административных процедур и их месте в структуре административного процесса. Указано на основные направления деятельности Службы, которые не обходимо упорядочить посредством института административных процедур.

Ключові слова: адміністративні процедури, адміністративний процес, Державна пенітенціарна служба України, органи та установи виконання покарань.

Процес інтеграції України до Європейського Союзу вимагає суттєвої модернізації багатьох сфер суспільного життя нашої держави. Це обумовлює необхідність переосмислення низки традиційних понять, стереотипів, векторів розвитку. Реалії сьогодення засвідчують необхідність упорядкування суспільних відносин, що торкаються забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян та діяльності органів публічної адміністрації. Не випадково у цьому зв'язку Конституція України у статті 3 проголошує, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є голо-

вним обов'язком держави [1]. Для того, щоб вказані положення Основного закону країни не залишались деклараціями, а наповнювались реальним змістом, необхідні зусилля як практичної спрямованості, так і наукового забезпечення.

Не є виключенням із загального правила необхідності удосконалення державного апарату з метою приведення до відповідності європейським стандартам і система виконання покарань. Державна пенітенціарна служба України, виходячи із вимог чинного законодавства – це центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції і який реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань. Основними завданнями Державної пенітенціарної служби України є:

- 1) реалізація державної політики у сфері виконання кримінальних покарань;
- 2) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері виконання кримінальних покарань;
- 3) забезпечення формування системи наглядових, соціальних, виховних та профілактичних заходів, які застосовуються до засуджених та осіб, узятих під варту;
- 4) контроль за дотриманням прав людини і громадянина, вимог законодавства щодо виконання і відбування кримінальних покарань, реалізацією законних прав та інтересів засуджених та осіб, узятих під варту [2].

Як бачимо, контроль за дотриманням прав людини і громадянина є одним із клю-

чових напрямів діяльності відомства. Яким же чином варто на практиці реалізовувати цей припис чинного законодавства? Серед заходів такого роду можна виокремити наступні:

- нормативно-правові (створення підзаконних нормативно-правових актів, положення яких врегульовували б окремі питання правового статусу засуджених та ув'язнених осіб);

- організаційні (забезпечення покращення умов тримання вказаної категорії осіб, створення належних механізмів реалізації їх прав та законних інтересів);

- фінансові (покращення матеріального забезпечення системи виконання покарань з метою більш належного тримання засуджених та ув'язнених, покращення їх харчування тощо);

- наукові (розроблення нових та модернізація існуючих наукових поглядів на шляхи розв'язання проблем забезпечення та контролю за дотриманням прав людини і громадянина, вимог законодавства щодо виконання і відбування кримінальних покарань).

В контексті заходів наукового спрямування виокремлюється пошук шляхів юридичного забезпечення діяльності Державної пенітенціарної служби України. На нашу думку, одним із базових напрямів реалізації державної політики у сфері забезпечення прав і свобод людини, їх законних інтересів, є упровадження ідеології адміністративних процедур. Сутність їх полягає у запровадження такого механізму діяльності органів публічної адміністрації, за яким найбільш часті за застосуванням дії тієї чи іншої публічно-правової структури будуть у максимальній мірі попередньо регламентовані вимогами чинного законодавства і, таким чином, будуть однаково відомі як працівникам державних у комунальних структур, так і пересічним громадянам – отримувачам послуг з боку держави та місцевого самоврядування. Незважаючи на особливий характер діяльності пенітенціарного відомства, адміністративні процедури можуть і повинні стати основою для реформування повсякденної діяльності служби виконання покарань.

Керуючись наявністю суттєвих змін законодавства про систему та структуру органів

виконання покарань, визначення сутності та особливостей адміністративних процедур у діяльності Державної пенітенціарної служби України ще не дістало належного теоретико-правового та адміністративно-правового опрацювання. У вітчизняній та зарубіжній правовій науковій літературі ці питання розглядаються фрагментарно, торкаючись, як правило проблем удосконалення кримінально-виконавчого права, реалізації прав засуджених та ув'язнених, правозахисної діяльності. Адміністративне право із його потужним теоретико-методологічним арсеналом, на жаль залишалось осторонь цих важливих питань діяльності пенітенціарного відомства. Серед питань розуміння сутності та процесу формування адміністративних процедур у діяльності Державної пенітенціарної служби України, які очікують на своє опрацювання силами адміністративного права, можна виокремити:

- визначити поняття та сутності адміністративних процедур у діяльності пенітенціарного відомства України;

- пропозиції щодо виокремлення та наповнення принципів адміністративних процедур у діяльності органів та установ виконання покарань;

- формулювання конкретних пропозицій щодо вдосконалення організаційно-правових засад реалізації адміністративних процедур у діяльності Державної пенітенціарної служби України;

- вивчення зарубіжного досвіду забезпечення та здійснення адміністративних процедур пенітенціарних відомств та надання пропозицій щодо можливості його впровадження у нашій державі.

З точки зору теорії адміністративного права, адміністративна процедура – це різновид процедури, а та, у свою чергу, різновид процесу. Це дає нам змогу припустити, що адміністративна процедура – це варіант адміністративного процесу. Водночас, досліджуючи сутність адміністративної процедури, варто вказати, що важливими є напрацювання стосовно процедур публічного управління загалом. Так, на сторінках енциклопедичного словника з державного управління, характеризуючи процедуру у державному управлінні, зазначається, що її слід розуміти як:

1) офіційно встановлений порядок дій під час обговорення того чи іншого питання, проблеми, проекту, закону тощо;

2) встановлений спосіб здійснення діяльності або процесу.

У цілому ж, поняття процедури державного управління відображає порядок підготовки, розгляду, обговорення, виконання ряду операцій у процесі управління, вказівки (регламенту) стосовно порядку виконання окремої роботи (робіт) в апараті управління. З поняттям процедури тісно пов'язані такі поняття, як «процес», «регламент» [3, с.603].

Своєю чергою, В. М. Протасов, обґрунтовуючи призначення правової процедури наголошує на тій обставині, що вона необхідна для:

- регламентації процесу правового примусу, що здійснюється в межах охоронних правовідносин;

- процедурного опосередкування тих регулятивних норм, які взагалі не можуть бути реалізовані без допомоги належної процедури;

- оптимізації процесу реалізації регулятивних норм [4, с. 90].

Відомий представник харківської теорії права радянського часу В. М. Горшеньов відомий у науці як один із найбільш впливових дослідників юридичного процесу. Вказаний дослідник зазначав, що вся діяльність адміністративних органів держави повинна бути організована так, щоб її результати досягалися ефективно, швидко та з максимальною зручністю для всіх, кого це стосується. Це можливо тоді, коли існують досконалі правила, які визначають усю процедуру такої діяльності. Тому процедурно-процесуальні форми та норми, які регламентують їх у галузі позитивної (а не правоохоронної) діяльності органів держави, мають не менш важливе значення, ніж у галузі юрисдикційній [5, с. 209].

На думку С.А. Подоляки, процедура – це самостійне юридичне явище, сутність якого полягає у сприянні реалізації прав, свобод, законних інтересів, обов'язків та повноважень суб'єктів через законодавче закріплення порядку вчинення ними юридично значущих дій. Сама ж адміністративна процедура становить певний порядок здійснення

суб'єктами – носіями владних повноважень, відповідних дій, що встановлені нормами адміністративного й адміністративно-процесуального права і спрямовані на досягнення певної мети [6, с. 35-36].

Як прояв важливості самого явища адміністративних процедур в Україні слід вказати на наявність декількох проектів законів (кодексів) України, які торкаються упорядкування розуміння та здійснення на практиці адміністративних процедур. Зазвичай розробники (автори) такого роду проектів вказують, що майбутній юридичний акт повинен врегульовувати процедури відносин особи і влади. Думається, що розміщення у такого роду узагальнюючому документі окремої частини, присвяченої адміністративним процедурам у діяльності Державної пенітенціарної служби України є обґрунтованим та виправданим. Адже на сьогодні відомство, яке займається реалізацією державної політики у сфері виконання кримінальних покарань – це не «держава у державі», як про це досить часто говорили раніше. На сьогодні це центральний орган виконавчої влади, ступінь відкритості та прозорості діяльності якого зростає.

Раніше ми вказали, що адміністративна процедура у діяльності Державної пенітенціарної служби України є окремим варіантом адміністративного процесу. У цьому зв'язку ми поділяємо точку зору С.Г. Стеценка, який зазначає, що адміністративний процес має три складових:

1) адміністративно-судовий процес, в рамках якого здійснюється розгляд публічно-правових спорів в адміністративних судах;

2) адміністративно-управлінський процес, в рамках якого здійснюється виконавчо-розпорядча діяльність органів публічної адміністрації;

3) адміністративно-юрисдикційний процес, в рамках якого здійснюється розгляд справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу.

Даючи певні пояснення стосовно другої складової – адміністративно-управлінського процесу, вище цитований автор вказує, що це те, що на сьогодні дослідниками нерідко

АНОТАЦІЯ

Статтю присвячено постановці проблеми адміністративних процедур у діяльності Державної пенітенціарної служби України. Акцентовано увагу на розумінні сутності адміністративних процедур та їх місці у структурі адміністративного процесу. Зазначено про основні напрями діяльності Служби, які необхідно упорядкувати за допомогою інституту адміністративних процедур.

SUMMARY

The article is devoted to the problem of administrative procedures in the activities of the State penitentiary service of Ukraine. She focuses on the understanding of administrative procedures and the irplace in the structure of the administrative process. Listed on the main directions of activities of the Service that you want to sort by the Institute of administrative procedures.

називається адміністративними процедурами в розуміння їх як варіантів здійснення органами публічного управління справ позитивного характеру [7, с. 42-43].

Як видається, стосовно розробки адміністративних процедур діяльності Державної пенітенціарної служби України варто звернути увагу на необхідність упорядкування таких напрямів як:

- реалізація владних повноважень керівників органів та установ Служби;
- внутрішньоуправлінська діяльність в системі органів та установ виконання покарань;
- зовнішньоуправлінська діяльність в системі органів та установ виконання покарань;
- організація здійснення наглядових, соціальних, виховних та профілактичних заходів, які застосовуються до засуджених та осіб, узятих під варту;
- притягнення до дисциплінарної діяльності працівників органів та установ виконання покарань;
- організація праці засуджених до позбавлення волі;
- порядок здійснення соціально-психологічної та виховної роботи в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах;
- діяльність кримінально-виконавчої інспекції із виконання покарань, на пов'язаних із позбавленням волі;
- робота в Державній пенітенціарній службі України із зверненнями громадян тощо.

Таким чином, як видається, діяльність Державної пенітенціарної служби України повинна бути врегульована за допомогою права у максимально значній мірі. Це має досягатись у тому числі і через розробку та

впровадження адміністративних процедур діяльності Служби. Вказане дозволятиме суттєво покращити стан справ із забезпечення законності та дисципліни, сприятиме забезпеченню прав, свобод та законних інтересів як засуджених та ув'язнених, так і працівників органів та установ Державної пенітенціарної служби України.

Література:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141
2. Про затвердження Положення про Державну пенітенціарну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 225 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 54. – Ст. 1452
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
4. Протасов В. Н. Что и как регулирует право : [учеб. пособ.] / В. Н. Протасов. – М. : Юристь, 1995. – 178 с. – С.90
5. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В.М.Горшенев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 256 с.
6. Подоляка С.А. Адміністративні процедури прокурорської діяльності в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07 / Подоляка Сергій Анатолійович. – К., 2014. – 192 с.
7. Стеценко С.Г. Сутність адміністративного процесу: теоретичний погляд // С.Г. Стеценко // Право України. – 2011. – № 4. – С. 39-46