

ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ



***Віталій Ошовський,**
перший заступник
Голови Державної пенітенціарної
служби України*

УДК 342.924:343.82

Адміністративні процедури крізь призму модернізації державної кримінально-виконавчої політики України

В умовах розбудови в Україні демократичної соціальної правової держави актуальним є питання унормування діяльності всіх органів державної влади. Безпосередньо вказане найбільшою мірою торкається органів виконавчої влади, оскільки вони є тим варіантом суб'єктів реалізації державної політики, який знаходиться найближче до людини, до пересічного громадянина. А саме для сприяння реалізації прав, свобод і законних інтересів і створена держава.

Незважаючи на специфічний характер діяльності Державної пенітенціарної служби України, вона також знаходиться у вирі реформування. Одним із напрямів модернізації діяльності служби виконання кримінальних покарань є запровадження та втілення у повсякденну діяльність органів та установ виконання покарань інституту адміністративних

процедур. Сутність їх полягає у максимальній ступені впорядкованості здійснення тих напрямів (процесів, поточних дій), повсякденної діяльності органів та установ Державної пенітенціарної служби України, які найчастіше виникають. У цьому сенсі адміністративні процедури – це веління часу, оскільки їх максимальне впровадження у діяльність державних органів передбачено багатьма нормативно-правовими актами загальнодержавної спрямованості.

Відразу зазначимо, що адміністративна процедура – це різновид правової процедури. Під останньою О. О. Серeda, яка свого часу досліджувала теоретико-правові засади та практичні виміри правової процедури, розуміє нормативно врегульовану певну послідовність дій, пов'язаних цільовим напрямком, що здійснюються в імперативній чи диспозитивній формах, у певні строки, а резуль-

тати здійснення дій мають юридичну фіксацію [1, с. 21]. Ключове, як видається у такого роду розумінні, - певна послідовність дій та юридична фіксація наприкінці. Своєю чергою, Л. Л. Попов та співавтори характеризують уже адміністративну процедуру як процедуру здійснення різних видів позитивної управлінської діяльності (процедури нормотворчої діяльності, процедури реалізації прав і обов'язків громадян і організацій у сфері управління, процедури контрольної діяльності), а також процедури, пов'язані з організацією роботи апарату органів виконавчої влади. Така діяльність характеризується як організаційно-процедурна, що здійснюється органами виконавчої влади в процесі реалізації своїх функцій [2, с. 222]. Ми поділяємо такого роду розуміння і констатуємо, що адміністративні процедури у діяльності органів і установ Державної пенітенціарної служби України семантично схожі із адміністративними процедурами узагалі, проте їм притаманні певні особливості, що відображають специфіку функцій та завдань служби виконання кримінальних покарань.

У цілому ж стосовно теоретичного розуміння адміністративних процедур абсолютно справедливо точку зору висловлює С. Г. Стеценко, коли 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 цито-

ваний автор вказує, що це те, що на сьогодні дослідниками нерідко називається адміністративними процедурами в розумінні їх як варіантів здійснення органами публічного управління справ позитивного характеру [3, с. 42-43].

Положення про Державну пенітенціарну службу України, затверджене Постановою Кабінету міністрів України від 2 липня 2014 р. № 225 містить положення, відповідно до яких основними завданнями Служби 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 [4].

Виходячи із цього, розробка та впровадження адміністративних процедур у діяльності Служби повинно базуватись на фактичних шляхах реалізації тих завдань, які перед нею ставляться. Водночас, необхідно керуватись і перспективним баченням шляху нашої держави до впровадження європейських стандартів, імплементації положень міжнародних нормативно-правових актів. Здійснюючи адміністративно-правовий аналіз можливості проведення реформування Державної кримінально-виконавчої служби, ми повинні усвідомлювати, що адміністративні процедури повинні посісти належне місце у цих заходах.

Ще у 1960 році М. О. Беляєв писав про те, що «юридичними фактами, які породжують виправно-

трудові відносини, є акти органів державної влади, видання яких тягне за собою появу у суб'єктів цих відносин прав та обов'язків, що реалізуються в процесі виправно-трудового впливу на правопорушника. Таким юридичним фактом є перш за все обвинувальний вирок суду, котрий містить засудження злочинця до міри покарання виправно-трудового характеру» [5, с. 506]. Що характерно, акти органів державної влади, видання яких тягне за собою появу у суб'єктів відносин прав та обов'язків, за порядком їх видання та введення у дію є ні чим іншим, як адміністративними процедурами. Фактично, з урахуванням певної зміни парадигми саме пенітенціарної спрямованості, вищенаведена цитата багато в чому актуальна і для сьогодення України. Державна пенітенціарна служба України вступає у правові відносини із фізичною особою правопорушника тоді (за виключенням перебування ув'язненого у слідчому ізоляторі), коли є юридичний факт – вирок суду. І у цьому сегменті своєї діяльності органи та установи виконання покарань повинні створити свого роду алгоритми дій, розраховані на багаторазове використання у повсякденній діяльності.

У 2012 році світ побачив Указ Президента України «Про Концепцію державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України», де поставлені визначені шляхи та поставлені конкретні завдання щодо удосконалення діяльності Служби. Реалізація положень Концепції здійснюватиметься шляхом прийняття нових актів законодавства та внесення змін до актів, що регулюють питання діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України та порядок виконання покарань [6]. Планується здійснити організаційні, методичні та інформаційні заходи, спрямовані на запровадження сучасної моделі управління Державної кримінально-виконавчої служби України, забезпечення її кваліфікованим пер-

соналом, гуманізацію умов тримання засуджених та осіб, узятих під варту.

Основними напрямами реалізації Концепції стали:

- поліпшення умов тримання засуджених та осіб, узятих під варту;
- удосконалення системи охорони здоров'я засуджених та осіб, узятих під варту, підвищення якості медичної допомоги;
- підвищення рівня організації соціально-виховної та психологічної роботи із засудженими;
- модернізація підприємств установ виконання покарань, а також удосконалення системи професійної підготовки засуджених;
- підвищення ефективності виконання покарань, не пов'язаних з позбавленням волі;
- підвищення ефективності діяльності персоналу органів та установ виконання покарань.

Вказані напрями потребують свого відомчого унормування шляхом створення, перевірки та запровадження у практичну діяльність органів та установ виконання покарань адміністративних процедур. Крім вищевказаних, важливим напрямом упровадження адміністративних процедур у контексті удосконалення діяльності Державної пенітенціарної служби України повинні стати забезпечення прав засуджених та ув'язнених. Загальновідомо, що норми законів (як це і характерно для романо-германської правової сім'ї) нерідко сформульовані досить абстрактно, що обумовлюється характером суспільних відносин, на які дані закони розраховані. Вказане стосовно системи виконання покарань потребує створення підзаконних нормативно-правових актів, які конкретизують та деталізують норми законів. Як слушно зазначає Р. В. Лемак, «до державних засобів забезпечення (прав і законних інтересів засуджених. – В. О.) слід віднести судовий захист, прокурорський нагляд, адміністративну діяльність вищестоящих органів Державної пенітенціарної служби України, Президента Украї-

ни, Прем'єр-міністра, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, голів місцевих державних адміністрацій, народних депутатів тощо» [7, с. 11]. У цьому сенсі вбачається доцільним оптимізувати шляхом створення адміністративних процедур адміністративну діяльність вищестоящих органів Державної пенітенціарної служби України стосовно здійснення контрольно-наглядових повноважень щодо органів та установ виконання покарань при реалізації на практиці реалізації прав та законних інтересів засуджених та ув'язнених.

Відомо, що одним із проблемних напрямів діяльності Державної пенітенціарної служби України є належне забезпечення права засуджених та ув'язнених на звернення за правовим захистом до різних державних та недержавних інституцій, які спеціалізуються на такого роду діяльності. «Відступ від закону в ексекутивній діяльності адміністрації установ виконання покарань призводить до порушення прав і законних інтересів засуджених... Повинні бути також вироблені чіткі правові гарантії законності шляхом визначення форм і видів контролю за діяльністю органів і установ виконання покарань, закріплення в кримінально-виконавчому законодавстві права засуджених на звернення за правовим захистом у різні інстанції як усередині країни, так і в міждержавні органи по захисту прав і свобод людини» [8, с. 332, 337]. Зазначене потребує визначення та апробації адміністративних процедур дій персоналу органів та установ виконання покарань щодо реалізації права засуджених на звернення за правовим захистом. Останнім часом особливої актуальності набувають звернення засуджених та ув'язнених у міждержавні органи по захисту прав і свобод людини, що вимагає від персоналу Служби створення адекватних механізмів реалізації.

Значною мірою вплинуло на діяльність органів та установ Державної пенітенціарної служби України при-

йняття Верховною Радою України та підписання Президентом України Закону України від 8 квітня 2014 р. № 1185-VII «Про амністію у 2014 році» [9]. Суттєві зміни стосовно зменшення чисельності засуджених та ув'язнених в органах та установах, що належать до сфери управління Державної пенітенціарної служби України, та осіб, які перебувають на обліку у підрозділах кримінально-виконавчої інспекції (засуджені до кримінальних покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, та адміністративних стягнень), потребують проведення певних заходів, спрямованих на реорганізацію (перепрофілювання) низки органів та установ і встановлення оптимальної чисельності персоналу відповідно до законодавчих вимог. Офіційні статистичні дані свідчать, що станом на 1 жовтня 2014 року в 177 установах, що належать до сфери управління Державної пенітенціарної служби України, трималося 90 882 особи. На обліку у 669 підрозділах кримінально-виконавчої інспекції перебувало 90 914 засуджених до кримінальних покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, та адміністративних стягнень. При цьому у 23 слідчих ізоляторах та 8 установах виконання покарань з функцією СІЗО трималося 18 071 особа. Вказані цифри суттєво менші ніж на початку 2014 року, що перш за все пов'язано із виконанням вказаного закону.

Виходячи із тієї обставини, що чинне законодавство (Закон України від 2 березня 2000 р. «Про чисельність Державної кримінально-виконавчої служби України») містить положення, відповідно до яких загальна чисельність персоналу, який забезпечує діяльність установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, визначається в розмірі 33 відсотків кількості осіб, які в них утримуються, персоналу кримінально-виконавчої інспекції - п'яти відсотків кількості осіб, які перебувають на обліку в цій інспекції, - це вимагає здійснення певних кроків, спрямова-

них на оптимізацію чисельності персоналу органів та установ виконання покарань. Як видається, вказана робота не повинна проводитись хаотично, суб'єктивно, без використання науково обґрунтованих критеріїв. Як видається, позитивним може стати запровадження адміністративних процедур визначення оптимальної чисельності персоналу з урахуванням поступового зменшення осіб, які утримуються в органах та установах виконання покарань.

У цілому призначення Державної пенітенціарної служби України, як і будь-якого іншого правоохоронного органу, полягає у встановленні та дотриманні правопорядку у тій сфері, якою опікується правоохоронний орган. Як стверджує Є.Р. Азарян, «правопорядок на стадії відбування покарання є первообразом того, у відповідності до чого має відбуватись процес виправного перевтілення та

соціальної реабілітації засудженого. Щоб ефективно слугувати цим цілям, він не повинен суттєво відрізнятись від правопорядку у вільному суспільстві, куди має повернутись засуджений, який відбув своє покарання» [10, с. 202]. Саме таким чином повинні діяти органи та установи виконання покарань, саме на цих засадах повинні будуватись адміністративні процедури у діяльності Служби.

Таким чином варто вказати, що розробка та впровадження у діяльність Державної пенітенціарної служби України адміністративних процедур має сприйматись як один із важливих напрямів удосконалення діяльності Служби. Такого роду роботу варто проводити комплексно із залученням фахівців – практиків, науковців, представників правозахисних організацій.

Список використаних джерел

1. *Середа О.О.* Правова процедура: теоретико-правові засади та практичні виміри: Дис... канд. наук: 12.00.01 / Середа Олеся Олегівна. – К., 2008.- 195 с.
2. *Попов Л. Л.* Административное право Российской Федерации / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров ; [под ред. Л. Л. Попова]. – М. : Юрайт, 2010. – 444 с.
3. *Стеценко С.Г.* Сутність адміністративного процесу: теоретичний погляд // С.Г. Стеценко // *Право України*. – 2011. - № 4. – С. 39-46
4. *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
5. *Беляев Н. А.* Избранные труды / Беляев Н. А. ; предисловие Р. М. Асланова, А. И. Бойцова, Н. И. Мацнева, И. М. Рагимова. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. – 569 с.
6. *Про Концепцію державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України:* Указ Президента України від 8 листопада 2012 р. № 631/2012 // *Офіційний вісник України*. – 2012. - № 87. – Ст. 3531
7. *Лемак Р. В.* Прокурорський нагляд за додержанням законів в установах виконання покарань : моногр. / Лемак Р. В. – Х. : Право, 2013. – 224 с.
8. *Степанюк А. Х.* Актуальні проблеми виконання покарань (сутність та принципи кримінально-виконавчої діяльності: теоретико-правове дослідження: Дис.... докт. юрид. наук: 12.00.08 / А. Х. Степанюк. – Х., 2002. – 456 с.
9. *Про амністію у 2014 році:* Закон України від 8 квітня 2014 р. № 1185-VII // *Відомості Верховної Ради України*. – 2014. - № 23. – Ст. 868
10. *Азарян Е. Р.* Преступление. Наказание. Правопорядок / Азарян Е. Р. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. – 229 с.

Ошовський В. І. Адміністративні процедури крізь призму модернізації державної кримінально-виконавчої політики України.

Статтю присвячено запровадженню у практику діяльності органів та установ Державної пенітенціарної служби України інституту адміністративних процедур. В контексті модернізації автор опирався на Концепцію державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України. Зазначені конкретні напрями діяльності Служби, котрі першочергово потребують створення адміністративних процедур.

Ключові слова: адміністративні процедури, Державна пенітенціарна служба України, реформування, органи і установи.

Ошовский В. И. Административные процедуры сквозь призму модернизации Государственной уголовно-исполнительной политики Украины.

Статья посвящена внедрению в практику деятельности органов и учреждений Государственной пенитенциарной службы Украины института административных процедур. В контексте модернизации автор опирался на Концепцию государственной политики в сфере реформирования Государственной уголовно-исполнительной службы Украины. Указанные конкретные направления деятельности Службы, которые прежде всего нуждаются в создании административных процедур.

Ключевые слова: административные процедуры, государственная пенитенциарная служба Украины, реформирование, органы и учреждения.

Oshowskij V. Administrative procedures through the lens of modernization of the State penal policy of Ukraine.

The article is devoted to the implementation of the activities of the bodies and institutions of the State penitentiary service of Ukraine institute of administrative procedures. In the context of modernization, the author relied on the concept of the state policy in the sphere of reforming the State criminal-Executive service of Ukraine. These specific areas of Service activities, which are of priority needs in the establishment of administrative procedures.

Key words: administrative procedures, the State penitentiary service of Ukraine, reform, agencies and institutions.