

СТАН НАУКОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ І ПІДХОДІВ ДО ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ В СФЕРІ ОРГАНІЗАЦІЇ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

THE STATUS OF SCIENTIFIC RESEARCH OF PROBLEMS AND APPROACHES FOR DETERMINATION OF THE ESSENCE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGIME IN THE FIELD OF PUNISHMENTS EXECUTION ORGANIZATION

Карелін В.В.,

к.ю.н., доцент кафедри кримінального, кримінально-виконавчого права та кримінології

Академія Державної пенітенціарної служби

У статті розглядається необхідність вивчення стану наукового дослідження проблем та підходів до визначення сутності адміністративно-правового режиму у сфері організації виконання покарань. Визначено основні нормативно-правові акти, які встановлюють та визначають повноваження посадових осіб Державної пенітенціарної служби України (далі – ДПтС України) щодо забезпечення організації адміністративно-правових режимів, проаналізовано погляди вчених на їх складові та правову природу.

Ключові слова: режим, правовий режим, адміністративно-правовий режим, організація виконання покарань, Державна пенітенціарна служба, пенітенціарна система України.

В статье рассматривается необходимость изучения состояния научного исследования проблем и подходов к определению сущности административно-правового режима в сфере организации исполнения наказаний. Определены основные нормативно-правовые акты, которые устанавливают и определяют полномочия должностных лиц Государственной пенитенциарной службы Украины по обеспечению организации административно-правовых режимов, проанализированы взгляды ученых на их составляющие и правовую природу.

Ключевые слова: режим, правовой режим, административно-правовой режим, организация исполнения наказаний, Государственная пенитенциарная служба, пенитенциарная система Украины.

This article presents the necessity of scientific research of problems and approaches to determine the essence of administrative and legal regime in the field of punishments execution organization. The main laws and regulations are determined, which are establishing and defining the powers of officials of the State Penitentiary Service of Ukraine, to ensure the organization of administrative and legal regimes, the scientist views of their constituents and legal nature are analyzed.

Come to a conclusion, that up to date, we haven't clear approaches to definition of «Concept», «Conceptual approach», «Conceptuality of the field development of punishments execution organization», that's why the mentioned above question is of particular relevance in the study of law of development and administrative regime activities in the field of punishments execution organization under current conditions.

Examining the legal literature, concluded, that at present there is no sphere of governance which would have applied administrative and legal regimes.

With administrative and legal regimes in the field of punishments execution organization are described competent authorities, agencies, and their officials manage the penal relationships, in other words they provide determinate order.

Established, that the term «order» and «regime» is widely used in the management of punishments execution organization, and includes the objective interconnected complex of appropriate measures.

Concluded that the administrative and legal regime in field of punishments execution organization are a special kind of administrative and legal regimes, they are characterized by normativity in defining the components of public bodies, engaged in fundamental mode and the consolidation of the various components to determine the content of the regime.

Determined, that the legal regime of the penal activity is seen as a fundamental legal category which relates to administrative and legal regime of administration of penal institutions as a general and special.

Key words: regime, legal regime, administrative and legal regime, punishments execution organization, State Penitentiary Service, Penitentiary system of Ukraine.

На всіх етапах розвитку України система організації виконання покарань була одним із атрибутів держави та інструментів забезпечення її сталого функціонування. При цьому на кожному з етапів державотворення виникали нові ідеї, підходи та бачення ефективності ДПтС України як потужного апарату публічного примусу. Наразі, протягом усього періоду розвитку сфери організації виконання покарань суверенної України науковці та практики шукали оптимальну модель її функціонування, яка могла б належним чином не тільки забезпечити захист інтересів суспільства, а й відповідала б міжнародним стандартам.

Слід зазначити, що проблеми адміністративно-правових режимів досліджували як вітчизняні, так і зарубіжні автори, а саме: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Є. Ю. Бараш, В. В. Белєвцева, Ю. П. Битяк, О. Г. Братель, А. С. Васильєв, І. П. Голосніченко, В. В. Зуй, С. В. Ківалов, Т. О. Коломоєць, В. М. Комарницький, А. Т. Комзюк, С. О. Кузніченко, С. К. Могил, Т. П. Мінка, В. Я. Настюк, С. В. Петков, В. М. Плішкін, М. М. Тищенко та ін. Велику допомогу в дослідженні вказаного інституту надало вивчення праць закордонних та радянських вчених: С. С. Алексєєва, Д. М. Бахраха,

Д. М. Власова, В. М. Григор'єва, А. В. Грязнова, В. В. Гушчина, О. Л. Дубовика, А. Е. Жалінського, О. П. Корєнєва, Ю. М. Козлова, А. М. Ларіна, С. В. Лебедь, В. В. Лозбінева, І. Л. Петрухіна, Б. Н. Порфир'єва, С. В. Пчелінцева, В. Б. Русайло, С. Д. Хазанова та ін.

Метою статті є вирішення завдань щодо дослідження проблематики адміністративно-правових режимів у сфері організації виконання покарань як передумови реформування пенітенціарної системи України.

Як зазначав В. Б. Авер'янов, управлінські структури, котрі мають відносну самостійність, мають тенденцію до відставання від змін не тільки самого соціального середовища, але й нерідко від змісту діяльності [1, с. 35]. Тенденції ж міжнародного розвитку, з огляду на важливість інтеграції у світовий правовий простір, встановлюють все нові завдання та вимоги поглибленої структурної перебудови та реформування в'язничної системи, розробки основ організації політики виконання покарань і механізму її реалізації.

Однак, незважаючи на те, що для забезпечення сталого розвитку сфери організації виконання покарань на сьогодні створено всі передумови: розроблено законодавчу базу, ди-

намічно розвиваються інформаційно-телекомунікаційні технології та відомча інфраструктура, необхідність модернізації адміністративно-кримінально-виконавчих відносин як вимога входження нашої країни до світової спільноти, а також мобільність і поліструктурність в'язничної системи вимагають комплексного її оновлення на засадах міжнародних норм та стандартів.

Як зазначає А. Х. Степанюк, пенітенціарна система України є важливим елементом міжнародного регулювання [2]. А тому якісно нове визначення стратегії та тактики розвитку сфери організації виконання покарань має глибокий характер, адже передбачає впровадження ряду комплексних заходів. При цьому важливу роль у зазначених процесах відіграє теоретичне підґрунтя переходу ДПтС України на якісно новий етап розвитку та чітке визначення передумов такого переходу.

Незважаючи на те, що у вітчизняній юридичній літературі щодо проведення історико-правових досліджень з історії системи виконання було написано досить багато наукових праць, але в цілому питання формування концепції застосування режимної діяльності у сфері організації виконання покарань належної уваги з боку вчених-правників не одержали. Крім того, в юридичній науці, на жаль, відсутні чіткі підходи до визначення понять «концепція», «концептуальні підходи», «концептуальність розвитку сфери організації виконання покарань», що обумовлює особливу актуальність дослідження закономірностей формування і розвитку адміністративно-режимної діяльності у сфері організації виконання покарань в сучасних умовах.

Насамперед будемо виходити з того, що термін «концепція» походить від лат. «conceptio» і означає «сукупність, систему, розуміння, уявлення». В етимологічному розумінні концепція – це система поглядів на процеси і явища в природі і суспільстві, єдиний визначальний задум [3, с. 42]. Необхідно зазначити, що наведені визначення досить абстрактні, не дозволяють чітко відмежувати категорії «концепція» і «теорія», визначити мету концепції, місце в теорії та системі юридичного міжгалузевого значення, а також межі її застосування, особливості формування та реалізації. Однак концепція істотно відрізняється від теорії не тільки своєю незавершеністю, але й недостатньою верифікованістю. А, отже, цілком слушно можна погодитись із Ю. П. Сурміним, який концепцію вважає сурогатною формою теорії [4, с. 38].

Отже, з огляду на те, що вчені висловлюють різні погляди відносно поняття досліджуваної правової категорії, до питання визначення змісту концепції застосування адміністративно-правових режимів у сфері організації виконання покарань необхідно підходити виважено. Адже проблематика концепцій має глибокі феноменологічні корені, що пов'язано з тим, що гуманітарні й соціологічні науки прагнуть до постійної концептуалізації понять. У свою чергу, юридична наука більшою мірою зосереджена на пошуках оптимальних моделей функціонування тих чи інших систем та унікальних ефективних детермінант. Сфера організації виконання покарань виступає в контексті застосування в ній адміністративно-правових режимів однією з таких детермінант.

Для змістовної характеристики сьогоденного фактичного розуміння поняття концепції застосування адміністративно-правових режимів у сфері організації виконання покарань передусім необхідно зазначити, що визначальні засади, які зосереджуються у концептуальних документах (стратегіях, програмах, планах, дорожніх картах, бюлетенях тощо) розвитку та діяльності того чи іншого державного органу, відіграють основоположну роль.

При цьому зазначимо, що немає жодної сфери державного управління, у якій би не застосовувались адміністративно-правові режими. В якості прикладу можна навести загальновідомі правила внутрішнього розпорядку, правила пожежної безпеки та інші, які існують в кожній державній установі, у т. ч. в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах. У наведених прикладах чітко прослідковується сукупність

режимно-управлінських регламентів, які в своєму комплексному нормативному прояві створюють порядок діяльності певної установи у випадку виникнення тих чи інших ситуацій. Наразі за допомогою адміністративно-правових режимів у сфері організації виконання покарань компетентні органи, установи та їх посадові особи здійснюють управління кримінально-виконавчими відносинами, тобто забезпечують певний порядок.

Якщо враховувати наведені обставини, то можна констатувати, що досліджувані режими етимологічно, у своїй сукупності і є порядком, а точніше – правопорядком у сфері організації виконання покарань. Дійсно, є всі підстави говорити про наявність специфічних адміністративно-правових режимів кримінально-виконавчого спрямування. Адміністративно-правові режими даного спрямування – це встановлений системою норм права порядок, який забезпечує належне функціонування відповідних суб'єктів у сфері виконання покарань. При цьому потрібно вирізняти юридичну сторону цих режимів (систему загальнообов'язкових правил) і фактичну сторону (реальний механізм застосування режимних норм). Поняття правового режиму співвідноситься з поняттям правового статусу, під яким зазвичай розуміється сукупність прав і обов'язків компетентного суб'єкта права, що фактично означає систему правових норм, яка регулює його правове положення.

Необхідно зазначити, що деякі вчені виділяють і таку правову категорію, як процесуальні режими, розглядаючи їх в якості структурного елемента юридичного процесу, виділяючи їх як додатковий (факультативний) елемент юридичного процесу [5, с. 240]. На наш погляд, режим не може бути визнаний структурним елементом юридичного процесу. Юридичний процес, як відомо, складається із певної сукупності процесуальних відносин та процедур, відповідно, лише останні можуть виступати його структурними елементами. Оскільки режим не є певною групою процесуальних відносин, більш правильним буде вважати режим характерною ознакою юридичного процесу.

Досліджувані режими закріплюють найбільш важливі і одночасно вразливі для системи кримінально-виконавчих відносин елементи, які забезпечують існування пенітенціарної (в'язничної) системи, формування мети і завдань законодавства з питань організації виконання покарань. Аналіз чинного законодавства свідчить про те, що терміни «порядок» і «режим» широко використовуються в управлінні сферою виконання покарань і включають у себе цільову взаємозалежну сукупність відповідних заходів.

У зв'язку з цим, хотілося б дещо розширити це розуміння, зокрема, розширивши поняття адміністративно-правових режимів у сфері організації виконання покарань. Так, притягнення засуджених до дисциплінарної відповідальності, а саме застосування заходів стягнення і саме провадження у цих справах, без сумніву охоплюється сферою діяльності адміністрації установ виконання покарань, із врахуванням того, що в певних випадках суб'єктами таких відносин виступають суд та прокурор. Встановлення кримінально-виконавчого правопорядку у своїй сукупності і створює те, що в цілому повинно було б, на наш погляд, характеризуватися як адміністративно-правовий режим у сфері організації виконання покарань. Саме дане поняття для адміністративно-правової науки не є новим, однак його застосування вкрай обмежене, і тому гостро постає проблема розробки відповідного понятійного апарату.

Достатньо проаналізувати публікації науково-методичного характеру, щоб переконатися, що адміністративно-правовим режимам у сфері організації виконання покарань приділяється мало уваги і сам перелік досліджуваних джерел є вкрай незначним. Як правило, дані режими трактуються лише в контексті правового регулювання заходів, спрямованих на подолання ситуацій неординарного характеру. Із традиційним трактуванням адміністративно-правових режимів як особливого виду заходів, спрямованих на подолання

суттєвих негативних ситуацій у сфері організації покарань навряд чи можна погодитись. На нашу думку, обмежувати сутнісну сторону даних адміністративно-правових режимів врегулюванням ситуацій надзвичайного або в цілому неординарного порядку навряд чи правильно. Про це свідчить як існуюча практика, так і теоретичні розробки. Наприклад, відповідно до ст. 102 Кримінально-виконавчого кодексу України режим у виправних і виховних колоніях не є ситуаційним, його здійснення не можна визнати чимось надзвичайним або неординарним. Мова в даному випадку йде про особливу самостійну сферу державного управління і в той же час – про адміністративно-правовий режим. Залишається лише констатувати, що в питаннях сутності і визначення поняття адміністративно-правових режимів у сфері організації виконання покарань остаточної ясності ще немає, і ці питання вимагають подальшого дослідження.

Далі зазначимо, що чинне вітчизняне законодавство містить достатньо положень, які дозволяють на його основі визначити правову природу, функції і місце в системі законодавства інституту адміністративно-правового режиму організації виконання покарань. Якщо проаналізувати, яким чином характеризуються правові режими у науці адміністративного права, то достатньо чітко вирізняється думка, яку поділяють майже всі дослідники: такого роду режими – це насамперед встановлення особливого порядку діяльності в тій чи іншій сфері життя, який включає відповідно особливий, а в деяких випадках звичайний порядок функціонування суб'єктів управління [6, с. 12]. Саме завдяки втіленню цієї діяльності у форму адміністративно-правового режиму вона перетворюється на державну діяльність, яка проявляється в індивідуальній формі існування державної влади, в її окремих функціях.

Отже, є всі підстави віднести адміністративно-правовий режим у сфері організації виконання покарань до комплексних адміністративно-правових режимів, які, в свою чергу, є особливим різновидом адміністративно-правових режимів, для них характерна нормативність у визначенні компонентів системи державних органів, які здійснюють режим, і принципове закріплення різних компонентів діяльності щодо визначення змісту самого режиму.

В структуру адміністративно-правового режиму у сфері організації виконання покарань входить комплекс наступних основних елементів: а) сукупність норм, які визначають статус суб'єктів виконання покарань та їх повноваження щодо належного забезпечення умов та порядку суб'єктів відбування покарань (засуджених); б) сукупність відносин, які складаються у зв'язку з реалізацією норм права щодо можливості застосування заходів дисциплінарного та іншого державного примусу, призначення заходів заохочення та стягнення, порядок розгляду цих справ та порядок оскарження; в) цільова установка – конкретне завдання, для забезпечення якого вводиться відповідний адміністративно-правовий режим.

Для будь-яких суб'єктів виконання покарань в цілому першочергове значення має режим кримінально-виконавчої діяльності, на відміну від порядку функціонування, наприклад, адміністрації колонії. Правовий режим кримінально-виконавчої діяльності розглядається як основоположна правова категорія, яка співвідноситься з адміністративно-правовим режимом діяльності адміністрації установ виконання покарань як загальне та особливе. Основу такого

режиму складають конституційно-правові норми про забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а саме ст. 8, 10 Кримінально-виконавчого кодексу України тощо.

Режим кримінально-виконавчої діяльності встановлюють також:

– закони України: «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», «Про пробацію», «Про попереднє ув'язнення»;

– укази Президента України: № 875 «Про евакуацію установ виконання покарань», № 276/2015 «Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки», № 274/2016 «Про помилювання засуджених»;

– постанови Кабінету міністрів України: № 1185 «Про затвердження Порядку надання допомоги на проведення поховання осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби, які померли (загинули) під час проходження служби (виконання службових обов'язків)», № 205 «Про затвердження Порядку надання медичної допомоги хворим на туберкульоз особам, взятим під варту, чи які тримаються в установах виконання покарань», № 578 «Про забезпечення речовим майном персоналу Державної кримінально-виконавчої служби»;

– відомчі акти: Положення про організацію професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України, Інструкція з оформлення посадовими особами установ виконання покарань та слідчих ізоляторів матеріалів про адміністративні правопорушення, Правила внутрішнього розпорядку установ виконання покарань, Правила внутрішнього розпорядку слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України;

– міжнародні акти: загальні – Мінімальні стандартні правила ООН стосовно заходів, не пов'язаних із тюремним ув'язненням (Токійські правила), Мінімальні стандартні правила ООН, які стосуються відправлення правосуддя щодо неповнолітніх (Пекінські правила), Правила ООН стосовно поводження з ув'язненими жінками і засобів покарання для жінок-правопорушниць без позбавлення їх свободи (Бангкокські правила), Мінімальні стандартні правила ООН, які стосуються поводження із ув'язненими та регіональні – Європейська конвенція про нагляд за умовно засудженими або умовно звільненими правопорушниками, Європейська конвенція про захист прав та основних свобод людини, Європейська конвенція з попередження катувань, нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження або покарання, Європейські тюремні правила.

Специфіку адміністративно-правового режиму стосовно загального режиму кримінально-виконавчої діяльності визначають правила вирішення суб'єктами виконання покарань, які закріплює Кримінально-виконавчий кодекс України. У законах визначається сутність базового адміністративно-правового режиму кримінально-виконавчої діяльності і його носії, основні повноваження, суб'єкти режимного управління, режимні заходи і правила режимної діяльності. Оскільки досліджувані адміністративно-правові режими пов'язані з обмеженням, примусом, відповідальністю, їх первинне юридичне закріплення відбувається законом, при цьому вага урядових і відомчих актів в регулюванні повинна бути зведена до мінімуму.

ЛІТЕРАТУРА

1. Аверьянов В. Б. Аппарат государственного управления : содержание деятельности и организационные структуры / В. Б. Аверьянов / АН УССР. Институт государства и права ; Отв. ред. В. В. Цветков. – К. : Наукова думка, 1990. – 148 с.
2. Степанюк А. Х. Втілення міжнародних стандартів у практику діяльності кримінально-виконавчої системи України : Монографія / А. Х. Степанюк ; Академія правових наук України, Інститут вивчення проблем злочинності. – Х. : Кроссрод, 2007. – 184 с.
3. Барыхин А. Б. Большая юридическая энциклопедия / А. Б. Барыхин. – М., 2010. – С. 356.
4. Сурмін Ю. П. Майстерня вченого : підручник для науковця / Ю. П. Сурмін. – К. : Консорціум із удосконалення менеджмент-освіти в Україні, 2006. – 302 с.
5. Горшенев В. М. Актуальные проблемы юридического процесса / В. М. Горшенев // XXVI съезд КПСС и вопросы развития государственного права, советского строительства и управления. – М., 1982. – С. 240–244.
6. Петров С. Общетеоретические основы административно-правовых режимов / С. Петров // Право и жизнь. – 2000. – № 24 – 180 с.