

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕСУАЛЬНІ ТА ПРОЦЕДУРНІ НОРМИ В ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ ДІЯЛЬНОСТІ УСТАНОВ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

ПУЗИРНИЙ В.Ф. - кандидат юридичних наук, доцент

В статті здійснено розробку процесуальних і процедурних аспектів правового регулювання діяльності урядової Господарственной уголовно-исполнительной служби України. Здійснено характеристику процесуальних і процедурних норм в процесі виконання урядового покарання в формі позбавлення свободи.

Ключові слова: адміністративний процес, процедура, процесуальні норми, процедурні норми, установи виконання покарань.

Організація процесу виконання покарань динамічно змінюється разом із тенденціями розвитку законодавства, яке регулює даний специфічний напрямок державної діяльності. Виконання покарань – це комплекс організаційних заходів, які змінюються із трансформацією правового статусу засуджених осіб (що відбувається, як правило, внаслідок зміни кримінально-виконавчого законодавства), а також інших об'єктивних умов (зокрема, економічний та соціальний розвиток держави, моральний стан суспільства тощо). З метою оперативної реакції на подібні зміни, необхідне корегування правових норм, які повинні в повній мірі відповідати сучасним тенденціям пенітенціарної справи, а також охоплювати увесь комплекс процедурних питань процесу виконання кримінальних покарань.

М.М. Яцишин, П.В. Таргоній зазначають, що нормативно-правові акти кримінально-виконавчого права в основному охоплюють весь комплекс функціонування

системи виконання покарань. Однак, у багатьох випадках реалізації кримінально-виконавчого законодавства виникає нагальна потреба підключення інших галузей права, особливо на стадії забезпечення прав і свобод засуджених (конституційне право), визначенні процедури процесу виконання – відбування покарання (кримінальне, кримінально-процесуальне право), організації і забезпеченні нормальних умов праці засуджених (трудове право), створенні умов для відбування покарання неповнолітніми і жінками (сімейне право, правові основи соціального захисту) і т.д. Крім того, згадані автори зазначають, що є всі підстави стверджувати про необхідність проведення певної ревізії загального комплексу галузей права, що долучаються до процесу регулювання порядку та умов виконання/відбування покарань [1]. У цілому відмічаючи позитивність останньої позиції, хотілось би не погодитись із першим твердженням про те, що процедура і процес виконання покарань регулюються, в першу чергу, кримінально-виконавчими, кримінальним та кримінально-процесуальними нормами. Ми відстоюємо позицію про те, що багато правових норм, які визначають процедуру та процес виконання кримінальних покарань, за своєю природою, є адміністративними або адміністративно-процесуальними (процедурними).

Проблема адміністративно-правового та адміністративно-процедурного забезпечення згаданих процесів у сучасній на-

уці поки що не набуло значного розуміння та поширення. Серед наукових робіт, які частково мають відношення до проблем, які будуть досліджені у статті, можна відзначити роботи В.П.Петкова, М.Г. Вербенського, С.В. Зливка, М.М. Ребкало, А.О.Галая, С.К.Гречанюка, Є.Ю.Бараша та інших науковців.

Метою статті є встановлення деяких особливостей адміністративних процесуальних та процедурних норм у діяльності установ виконання покарань.

Правильне розуміння процесуальних норм завжди прямо пов'язане з існуванням певного юридичного процесу, під яким традиційно розуміється нормативно встановлені форми упорядкування правової діяльності, спрямовані на оптимальне задоволення і гарантування інтересів суб'єктів права [2]. О.А.Кузьменко справедливо зазначає, що необхідно враховувати такі чинники: галузей матеріального права набагато більше, ніж процесуальних галузей. Тому правова діяльність у разі відсутності «свого» процесуального права здійснюється у рамках процесу, передбаченого одним із зазначених процесів; у межах однієї галузі матеріального права різноманітні норми мають особливості, які вимагають певного процесуального розмежування щодо їх забезпечення; у деяких випадках виникає необхідність враховувати особливості конкретних справ. Це призводить до того, що в рамках однієї процесуальної галузі, одного виду юридичного процесу з'являються різні види процесуальних проваджень з не характерними ознаками [3, с.11-12]. Отже, наявність особливої сфери діяльності позбавленої власного виду процесу призводить до формування власних видів проваджень, які відображають специфічні особливості конкретної сфери. Особливістю правового регулювання процесу виконання кримінальних покарань є наявність спеціального закону – Кримінально-виконавчого кодексу України, головним призначенням якого є визначення принципів виконання кримінальних покарань, правового статусу засуджених, гарантій захисту їхніх прав, законних інтересів та обов'язків; порядку застосування до них заходів впли-

ву з метою виправлення і профілактики асоціальної поведінки; системи органів і установ виконання покарань, їх функцій та порядку діяльності; нагляду і контролю за виконанням кримінальних покарань, участі громадськості в цьому процесі; а також регламентація порядку й умов виконання та відбування кримінальних покарань; звільнення від відбування покарання, допомоги особам, звільненим від покарання, контролю і нагляду за ними [4]. Навіть головне призначення означеного нормативно-правового документу визначає декілька процедур, які повинні бути основою діяльності установ та органів Державної кримінально-виконавчої служби України.

Зважаючи на наукові напрацювання у теорії юридичного процесу та недостатню розробку цього питання в практиці діяльності установ виконання покарань, необхідно з'ясувати правову природу процесуальних та процедурних норм, які виникають у діяльності установ та органів Державної кримінально-виконавчої служби України. М.П. Мелентьев вважає, що матеріальні норми кримінально-виконавчого права можуть застосовуватися в різних формах як кримінального, цивільного, адміністративного процесу, так і за допомогою власних процесуальних норм [5, с.52, 53]. Натомість відразу зауважимо, що на відміну від достатньо усталеного погляду на сутність норм кримінально-виконавчого права, ми розглядаємо норми, які стосуються організації згаданого процесу за своєю сутністю, є адміністративно-процедурними або адміністративно-процесуальними. На підтвердження цього приведемо аргументацію. Розпочнемо із теоретичних аспектів.

Процесуальна діяльність повинна мати чітку та всебічну процедурну регламентацію, яка б забезпечувала, з одного боку, функціонування суб'єктів – організаторів управлінського процесу, а з іншого – атмосферу сприяння реалізації правових норм іншими учасниками процесу, які безпосередньо зацікавлені у його результатах [6, с. 47]. О.А. Кузьменко достатньо виважено зазначає, що адміністративно-процесуальна норма – це встановлене державою та забезпечене її примусом

загальнообов'язкове правило поведінки, яким регулюються організуючі суспільні відносини, що складаються у процесі реалізації адміністративно-процесуальної форми застосування матеріальних норм права [7, с.348]. Дане визначення наведене нами для того, щоб співставити правову природу даного виду норм та діяльності у сфері виконання покарань. А тому приведемо позицію С.К. Гречанюка, який зазначає, що управління установами та органами ДПтС України повністю охоплюється адміністративно-правовим регулюванням. А також заперечує на підставі дослідження окремих позицій вчених щодо предмету кримінально-виконавчого права, про віднесення до предмета цієї галузі регулювання діяльності органів та установ виконання покарань, аргументуючи це тим, що внутрішньоорганізаційна діяльність та й визначення місця даних органів та установ у системі органів виконавчої влади відноситься до предмета адміністративного права. Також згаданий автор зазначає, що на часі розмежування пенітенціарної та управлінської складової діяльності установ та органів виконання покарань. Причому саме предмет кримінально-виконавчого права (без організаційної складової) має бути основою пенітенціарної науки. А управлінська складова – повністю повинна бути віднесена до предмета адміністративного права [8, с. 52-53]. Отже, у сучасній науці поступово відбувається ревізія поглядів щодо значення адміністративно-правового регулювання, у тому числі відносин, які виникають у процесі організації виконання покарань.

Процес і процедура споріднені, але не тотожні поняття, у зв'язку з чим і відповідні норми мають не єдину, а різну юридичну природу. Вони розрізняються залежно від того, у якій сфері правового регулювання (регулятивній або охоронній) вони використовуються, в залежності від виконуваних ними функцій. Процесуальні норми, що забезпечують реалізацію охоронних матеріальних норм, виконують правоохоронну функцію. Процедурно-правові норми, сприяють реалізації регулятивних матеріальних норм, є регулятивними [9, с. 10,11].

Зі свого боку, О.А.Кузьменко у своєму

дослідженні також відзначає, що адміністративна процедура – це розташовані на часовому відтинку віхи, від яких і до яких здійснюється розвиток явища, його прогрес або регрес. З цього приводу треба зазначити, що явище процесу – це, передусім, динаміка, безперервний рух, виражений у послідовних переходах від одного стану до іншого, а процедура є нічим іншим, як дискретність такого руху. Процедура не є явищем, наділеним часовою динамікою. Процедура є елементом процесу, одним з його невід'ємних атрибутів [7, с. 349-350]. Таким чином, говорячи про адміністративні процедури, ми повинні розуміти не обов'язкову динаміку певних заходів, а передусім, їхнє здійснення з метою перетворення одного (існуючого) стану на більш якісний, або з метою досягнення певної мети.

У розвиток цього твердження приведемо думку В.Є.Южаніна, який зазначає, що кримінально-виконавче право здійснює процедури, а не процес реалізації прав і обов'язків, у ньому закріплені процедурні, а не процесуальні норми. Він, зокрема, зазначає, що норми, що регулюють порядок реалізації прав і обов'язків суб'єктів кримінально-виконавчих правовідносин, не пов'язані з потребами правосуддя, оскільки воно завершується з постановленням вироку. Вони регулюють позитивну службову діяльність кримінально-виконавчих органів і сферу життєдіяльності засуджених до позбавлення волі у рамках відбування покарання [10, с.34].

Не підлягає сумніву той факт, що у загальній теорії права загальноновизнаним є те, що матеріальні норми права є первинним регулятором суспільних відносин і містять правила (права, обов'язки, заборони), на підставі яких є можливим вирішення справи по суті, а норми процесуального права встановлюють оптимальний порядок застосування норм матеріального права і містять правило, на підставі якого можливе вирішення справи по суті (наприклад, порядок розслідування злочину, порядок виклику свідків до суду). Призначення процесуальної норми встановити процедуру, «регламент» здійснення прав або виконання обов'язків, закріплених у матеріальних

нормах; сприяти досягненню результату, передбаченого нормою матеріального права. Норми процесуального права походять від норм матеріального права: процесуальні норми регулюють вже не фактичні, а юридичні зв'язки, що склалися у правовідносинах, викликаються до життя потребою реалізації норм матеріального права [11, с. 277].

У цьому контексті слід відзначити думку В.В. Лазарева, який вказує на те, що процесуальні норми: а) фіксують цілі і завдання правозастосування; б) визначають шляхи досягнення мети; в) у загальній формі, а в ряді випадків цілком конкретно встановлюють кращі засоби досягнення мети; г) вказують на строки, протягом яких мета повинна бути досягнута; д) вказують на можливість і межі використання матеріальних, соціально-політичних, ідеологічних, організаційних і власне юридичних засобів забезпечення ефективності правозастосовних актів [12, с. 15, [13, с. 44-45]. Отже, взаємозв'язок норм, що розглядаються, полягає у значно ширшому комплексі правозастосовних заходів, ніж звичайне забезпечення реалізації матеріальних норм.

У продовження слід додатково звернути на адміністративно-процесуальну природу багатьох норм, які регулюють виконання покарань. Традиційно, виділяються три види адміністративного процесу:

адміністративно-правотворчий процес – діяльність державної адміністрації з прийняття нормативних адміністративних актів у порядку, встановленому адміністративно-процесуальною формою;

адміністративно- правонаділяючий (оперативно-розпорядчий) процес – діяльність суб'єктів державної виконавчої влади з прийняття та виконання оперативно-розпорядчих, правонаділяючих та інших правозастосовних актів, спрямованих на організацію виконання законів, та інших правових актів, здійснювана в адміністративно-процесуальній формі;

адміністративно-юрисдикційний процес – діяльність суб'єктів державно-виконавчої влади, спрямована на вирішення суперечок між різними суб'єктами, а також застосування заходів адміністративного та

дисциплінарного примусу, здійснювана в адміністративно-процесуальній формі [14, с. 284]. Тепер проведемо екстраполяцію цих положень на кримінально-виконавчу діяльність.

Адміністративно-правотворчий процес – діяльність уповноважених посадових осіб (як правило керівної ланки) установ виконання покарань щодо розробки та упродовження нормативних актів, головним призначенням яких є упорядкування різних процесів, які виникають при організації діяльності зазначених установ, а також під час виконання покарань. При цьому, у даному випадку мова йде про класичний управлінський процес упорядкування та спрямування за допомогою нормативних вказівок щодо порядку провадження певних дій. На різних організаційних рівнях такі нормативні акти носять обов'язковий характер щодо конкретного кола осіб та повинні бути застосовані у чітко визначених випадках. Наприклад, Голова Державної пенітенціарної служби України, відповідно до Положення Про Державну пенітенціарну службу України, вносить на розгляд Міністра юстиції України пропозиції щодо формування державної політики у сфері виконання кримінальних покарань і розроблені ДПтС України проекти законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів Міністерства юстиції України з питань, що належать до сфери діяльності ДПтС України; затверджує за погодженням з Міністром юстиції України схвалені на засіданні колегії річний план роботи ДПтС України та заходи щодо реалізації основних напрямів її діяльності відповідно до визначених завдань тощо [15]. Таким чином, реалізується здатність керівника служби утворювати, затверджувати, змінювати нормативні документи, які носять як концептуальний, так і конкретно-розпорядчий характер. За аналогією цьому, на нижчих управлінських рівнях (рівні обласних територіальних управлінь Державної кримінально-виконавчої служби України або у конкретних установах та органах) їхні керівники також здійснюють нормотворчу діяльність, яка, натомість, не носить загальнодержавного

значення і спрямована на вирішення конкретного завдання, обумовленого змістом їхньої діяльності.

Оперативно-розпорядчий процес забезпечує чіткий регламент певних процедур, які закріплюються в спеціальних нормативних документах. Його особливістю є, головним чином, конкретність та спрямованість на всебічне забезпечення конкретних процесуальних дій. Наприклад, керівник територіального управління (його заступник) безпосередньо беруть участь у засіданнях регіональних комісій з питань розподілу, направлення та переведення для відбування покарання осіб, засуджених до позбавлення волі і наказом затверджують їхнє рішення, на підставі чого формується відповідний (індивідуальний або персональний) наряд і засуджений направляється до відбування покарання до конкретної установи [16]. Схожа ситуація і в конкретній установі або органі виконання покарань, де керівник здатний приймати відносно самостійні управлінські рішення, закріплюючи їх у нормативних документах. Керівник установи або органу виконання покарань приймає безпосередню участь у реалізації конкретної стратегії (плану) розвитку ввіреної установи або органу. Крім того, він здійснює імперативний вплив як на персонал служби, так і на спецконтингент.

Адміністративно-юрисдикційний процес викликає особливу увагу через його спроможність втручатись до приватної сфери особи. У теорії адміністративного права, юрисдикція (на відміну від цивільно-правової, кримінально-правової і дисциплінарної) поділяється на три види:

а) адміністративно-регулятивну, тобто компетенцію щодо вирішення адміністративних справ, що виникають за іншими, крім виникнення спору про право і вчинення адміністративного правопорушення, підставами;

б) адміністративно-деліктну: тобто компетенцію щодо вирішення справ про адміністративні проступки, за здійснення яких передбачається накладення адміністративних стягнень;

в) адміністративно-судочинну, тобто компетенцію адміністративних судів щодо

вирішення відповідних справ [7, с.209-210].

Адміністративно-юрисдикційна діяльність в органах та установах виконання покарань закріплена в нормах адміністративного та адміністративно-процесуального права державно-владну, управлінську, правозастосовну, правоохоронну діяльність установ і органів Державної кримінально-виконавчої служби України з вирішення адміністративно-правових конфліктів деліктного змісту і спорів погоджувального характеру [17, с.433].

Зазначені положення свідчать про існування групи суспільних відносин у діяльності установ та органів виконання покарань, які охоплюються правовим регулюванням процесуально-процедурного змісту і забезпечують ефективність виконання кримінальних покарань.

Література

1. Яцишин М.М., Таргоній П.В. Взаємодія кримінально-виконавчого законодавства з нормативними актами інших галузей права у процесі виконання покарань і ресоціалізації // www.esnuir.eenu.edu.ua/bitstream/123456789/2028/resoc.pdf
2. Кузьменко О.В. Наукова парадигма структури юридичного процесу // Науковий вісник Юридичної академії МВС України. – 2004. – № 3(17). – С. 83-89.
3. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права. – Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Київський національний університет внутрішніх справ, Київ, 2006. – 34с.
4. Кримінально-виконавчий кодекс України від 11 липня 2003 року № 1129-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 3-4. – С. 21.
5. Мелентьев М.П. Функции и структура советского исправительно-трудового права. Учебное пособие. Рязань, 1977. С. 52, 53.
6. Махина С. Н. Управленческий и административный процессы: проблемы

АНОТАЦІЯ

У статті здійснена розробка процесуальних та процедурних аспектів правового регулювання діяльності установ Державної кримінально-виконавчої служби України. Здійснена характеристика процесуальних та процедурних норм у процесі виконання кримінального покарання у виді позбавлення волі.

SUMMARY

In the article the conducted development of of processional and procedural aspects of the legal adjusting of activity of establishments of Government criminally-executive service of Ukraine. Realizable description of processional and procedural norms is in the process of implementation of criminal punishment in the type of imprisonment.

теории и перспективы правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02.– Воронеж: Воронежский гос. ун-т, 1998.– 220 с.

7. Кузьменко О.В. Административный процесс у парадигмі права. – Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Київський національний університет внутрішніх справ, Київ, 2006.

8. Гречанюк С.К. Теорія та практика взаємодії органів та установ Державної пенітенціарної служби України з державними та неурядовими інституціями – Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет державної податкової служби України. – Ірпінь, 2011. – 520с.

9. Аракчеев В.С. Процедурно-правовые нормы: понятие и значение в регулировании трудовых отношений: Автореф.... канд. юрид. наук. Томск, 1981.

10. Уголовно-исполнительное право. Общая часть: Учебник / Под общ. ред. -Ю.И. Калинина. Рязань, 2001.

11. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / пер. з рос. / О.Ф. Скакун. – Харків: Консум, 2006. – 656 с.

12. Лазарев В.В. Роль процессуальных норм в обеспечении эффективности правоприменения / В.В. Лазарев // Юридические гарантии применения права и режим социалистической законности. – Ярославль, 1976. – С.15

13. Гейц С.О. Норми кримінально-процесуального права. – Дисертація на здо-

буття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.09 – кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза. – Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2008. – 168с.

14. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України.– К.: Юрінком Інтер, 2003.– 544 с.

15. Положення «Про Державну пенітенціарну службу України»: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 225

16. Інструкція про порядок розподілу, направлення та переведення для відбування покарання осіб, засуджених до позбавлення волі, Положення про комісію з питань розподілу, направлення та переведення для відбування покарання осіб, засуджених до позбавлення волі, Положення про Апеляційну комісію Державного департаменту України з питань виконання покарань з питань розподілу, направлення та переведення для відбування покарання осіб, засуджених до позбавлення волі, затверджені наказом Державного департаменту України з питань виконання покарань від 16.12.2003 № 261.

17. Поникаров В.А. Реализация административно-юрисдикционной деятельности в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации» (организационно-правовой анализ теории и практики): [монография] Рязань: Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, 2008. – 420с.