

Concept of realization administrative and legal regimes in the field of punishments execution organization

Концепція реалізації адміністративно-правових режимів у сфері організації виконання покарань

Vladislav Karelin

Key words:

regime, legal regime, administrative and legal regime, punishments execution organization, State Criminal Executive Service of Ukraine, criminal executive system of Ukraine.

Ключові слова:

режим, правовий режим, адміністративно-правовий режим, організація виконання покарань, Державна кримінально-виконавча служба України, кримінально-виконавча система.

На всіх етапах розвитку України система організації виконання покарань була одним з атрибутів держави та інструментів забезпечення її сталого функціонування. До того ж на кожному з етапів державотворення виникали нові ідеї, підходи та бачення ефективності Державної кримінально-виконавчої служби як потужного апарату публічного примусу. Протягом усього періоду розвитку сфери організації виконання покарань суверенної України науковці та практики шукали оптимальну модель її функціонування, яка могла б належним чином не лише забезпечити захист інтересів суспільства, а й відповідала б міжнародним стандартам.

Система органів та установ виконання покарань сьогодні є важливим елементом міжнародного регулювання, а тому якісно нове визначення стратегії та практики розвитку сфери організації виконання покарань має глибокий характер, оскільки передбачає впровадження ряду комплексних заходів. При цьому важливу роль у зазначених процесах відіграє теоретичне підґрунтя переходу Державної кримінально-виконавчої служби України на якісно новий етап розвитку та чітке визначення передумов такого переходу.

Однією з основних умов належного функціонування системи виконання покарань виступає безпека. Безпека в її понятійному та змістовому розумінні являє собою вкрай складне явище, тому одним з основних завдань юридичної науки та нормотворчої діяльності суб'єктів забезпечення безпеки виступає напрацювання понять, які необхідні для встановлення та реалізації відповідних правових приписів. Безпека являє собою багатостороннє явище, тому вона може розглядатися в різних аспектах, а саме: змістовому, правовому, управлінському, організаційно-технічному, міжнародному, політичному, інформаційному та інших.

Під час здійснення аналізу безпеки системи виконання покарань однаковою мірою є важливими правові, управлінські, організаційні та інші аспекти діяльності суб'єктів, уповноважених забезпечувати безпеку в кримінально-виконавчій системі. Безумовно, безпека системи виконання покарань посідає досить важливе місце в забезпеченні правопорядку. Вона має сувору охоронну спрямованість, яка виражається в тому, щоб забезпечити нормальну діяльність працівників органів й установ виконання покарань, захистити інтереси та права засуджених, а також осіб, які мають певний стосунок до функціонування всіх підрозділів кримінально-виконавчої системи, та в підсумку з врахуванням завдань і функцій, що нею виконуються, забезпечити безпеку суспільства й держави, людини та громадянина. У зв'язку з цим важливого значення набуває розроблення та практична реалізація організаційних, правових, кримінологічних і соціально-психологічних факторів безпеки кримінально-виконавчої системи.

Вибудовуючи механізм правового регулювання безпеки, необхідно брати до уваги те, що всі елементи вказаного механізму (норми права, юридичні факти, акти тлумачення, правовідносини, правозастосовні акти) повинні бути детально перепрацьованими стосовно конкретних завдань, які вирішуються в повсякденній діяльності кримінально-виконавчої системи. Вагому увагу варто приділяти визначенню напрямів і способів удосконалення особливого варіанту юридичного інструментарію, призначеного для забезпечення безпеки, – правового режиму.

Інститут правових режимів знайшов широке застосування в юридичній теорії та практиці. За його допомогою здійснюється регламентація важливих складових внутрішньодержавної, а також міжнародної безпеки. Термін «правовий режим» означає, що дії, діяльність (суспільні відносини) врегульовані правом і для їх охорони використовується визначена система юридичних засобів впливу¹.

Наявність конкретних правових режимів можна прослідкувати в галузях публічного права. У них правовий режим базується, як правило, на владній (імперативній основі). Наприклад, адміністративно-правовий режим, загалом, можна розглядати як універсальний комплексний засіб, призначений для забезпечення державного управління у сфері безпеки. Необхідно зазначити, що основу будь-якого адміністративно-правового режиму становлять засоби впливу на управлінську систему, однак поряд із цим важливо визначати перелік суб'єктів та об'єктів правозастосування, перелік підконтрольних об'єктів; важливо запровадити в дію повноцінну систему управління, яка існує паралельно зі звичайною системою влади.

Необхідно також зазначити, що адміністративно-правовий режим паралельно з іншими факторами має на меті забезпечити захист суспільства від злочинців саме своїми заборонами та обмеженнями й водночас безпеку самих місць позбавлення волі, самих засуджених та адміністрації. Причому в останньому випадку повинно йтися не лише про профілактику та припинення злочинних дій осіб, які позбавлені волі, а й про запобігання шкідливому впливу найбільш небезпечних злочинців на інших засуджених.

Відповідно, основною метою та головним призначенням адміністративно-правового регулювання у сфері виконання покарань є створення належних умов для виправлення та ресоціалізації засуджених, запобігання вчиненню правопорушень як засудженими, так і іншими особами, а також запровадження на шляху асоціальної поведінки правопорушників надійних організаційно-правових бар'єрів, які б мінімізували, а в певних ситуаціях повністю виключили правопорушення з боку суб'єктів як виконання, так і відбування покарань.

Незважаючи на те, що у вітчизняній юридичній літературі мали місце дослідження системи виконання покарань, все ж таки питання формування концепції застосування режимної діяльності у сфері організації виконання покарань належної уваги з боку вчених не отримали. Після набрання чинності у 2003 році нового Кримінально-виконавчого кодексу (далі – КВК) України організація процесу виконання покарань відбувається в умовах дії комплексного правового режиму, що за своєю правовою природою переважно є адміністративно-правовим. Натомість порядок відбування покарань засуджених регулюється кримінально-виконавчим законодавством. На цю комплексну за характером проблему вчені неодноразово звертали увагу в спеціальній літературі з адміністративного права. Зазначимо, що в ч. 2 ст. 1 КВК України, яка визначає завдання кримінально-виконавчого законодавства, йдеться про застосування засобів адміністративно-правового регулювання в досліджуваній сфері. Зокрема, це стосується визначення системи органів та установ виконання покарань, їхніх функцій і порядку діяльності; нагляду та контролю за виконанням покарань, участі громадськості в цьому процесі тощо. Необхідно також зазначити, що ч. 3 ст. 6 КВК України прямо вказує на те, що основними засобами виправлення та ресоціалізації засуджених є встановлений порядок виконання та відбування покарання (режим), а саме: суспільно корисна праця, соціально-виховна робота, загальноосвітнє та професійно-технічне навчання, громадський вплив.

Варто зазначити, що питання адміністративно-правових режимів у тому чи іншому аспекті досліджували як вітчизняні, так і зарубіжні автори, а саме: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Є.О. Бараш, В.В. Белевцева, 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. Плїшкін, М.М. Тищенко та інші науковці. Вагоме значення в дослідженні вказаного правового інституту мало вивчення праць таких радянських і зарубіжних учених: С.С. Алексєєва, Д.М. Бахраха, Д.М. Власова, В.М. Григор'єва, А.В. Грязнова, В.В. Гуціна, О.Л. Дубовика, А.Е. Жалінського, О.П. Коренева, Ю.М. Козлова, А.М. Ларіна, В.В. Лозбінева, І.Л. Петрухіна, Б.Н. Порфир'єва, С.В. Пчелінцева, В.Б. Рушайла, С.Д. Хазанова та багатьох інших.

З огляду на те, що науковці висловлюють різні погляди стосовно поняття досліджуваної правової категорії, до питання визначення змісту концепції застосування адміністративно-правових режимів у сфері організації виконання покарань необхідно підходити виважено. Адже проблематика концепції має глибокі феноменологічні корені, та це пояснюється тим, що гуманітарні й соціологічні науки прагнуть до постійної концептуалізації понять. У свою чергу юридична наука більшою мірою зосереджена на пошуках

¹ Попова Н.Ф., Попова Н.Н. Специальные административно-правовые режимы: монография. Москва: ВНИИ МВД России, 2008. С. 5.

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.

Методологічною основою дослідження адміністративно-правових режимів сьогодні можуть виступати монографії В.В. Белєвцевої та В.Я. Настюка «Адміністративно-правові режими в Україні»² і Н.А. Коваленко «Теорія адміністративно-правових режимів»³, С.О. Кузнiченка «Надзвичайні адміністративно-правові режими»⁴ та В.Б. Рушайла «Адміністративно-правові режими»⁵, у яких комплексно проаналізовано поняття та ознаки адміністративно-правових режимів, принципи їх реалізації та критерії класифікації, загальні засади та особливості нормативно-правового забезпечення адміністративно-правових режимів тощо.

Вагоме значення для дослідження адміністративно-правового режиму в установах та органах системи виконання покарань має монографія О.І. Безпалової «Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави»⁶, у якій автор досліджує особливості адміністративно-правових повноважень Державної кримінально-виконавчої служби в розрізі повноважень державних органів, які реалізують правоохоронну функцію держави.

Актуальні питання функціонування Державної кримінально-виконавчої служби (далі – ДКВС) України розкрито в колективних монографіях «Функціонування Державної кримінально-виконавчої служби України в сучасних умовах»⁷ та «Права і законні інтереси засуджених до позбавлення волі в умовах реформування Державної кримінально-виконавчої служби України»⁸; питання застосування засобів забезпечення режиму в органах та установах виконання покарань – у монографії «Режим виконання кримінальних покарань»⁹; раціонального застосування примусових заходів і стимулювання правослухняної поведінки засуджених – у монографії І.С. Михалко «Забезпечення принципу раціонального застосування примусових заходів і стимулювання правослухняної поведінки засуджених»¹⁰; реалізації виправними колоніями принципу диференціації та індивідуалізації виконання покарання у вигляді позбавлення волі на певний строк – у монографії М.С. Пузирьова «Реалізація виправними колоніями принципу диференціації та індивідуалізації виконання покарання у вигляді позбавлення волі на певний строк»¹¹.

Теоретико-наукове обґрунтування нормативно-правового регулювання окремих питань адміністративної діяльності органів та установ виконання покарань у своїх дисертаціях здійснювали вітчизняні вчені Є.Ю. Бараш, О.Г. Боднарчук, А.О. Галай, С.Г. Гречанюк, С.В. Зливко, К.В. Муравйов, В.Ф. Пузирний, М.М. Ребкало, О.О. Шкута, О.О. Яворська та інші дослідники.

Деякі аспекти визначення поняття, окремих особливостей і видів адміністративно-правових режимів розкрито в наукових статтях, опублікованих у юридичних фахових виданнях України та зарубіжних країн. Зокрема, це статті О.В. Адабаша, Н.М. Бірюкової, В.В. Белєвцевої, С.В. Зливка, В.В. Конопльова, Т.П. Мінки, Н.Ф. Попової, С.К. Поповчук, І.С. Розанова, В.М. Снігур, О.О. Шарабуриної та інших авторів. Не залишаються поза увагою науковців і питання адміністративної діяльності системи органів та установ виконання покарань ДКВС України.

Уявляється необхідним зазначити, що кожна система як сукупність пов'язаних між собою елементів потребує управління та організації, незалежно від кількості таких елементів. Обов'язковою характеристикою

² Настюк В.Я., Белєвцева В.В. Адміністративно-правові режими в Україні: монографія. Харків: Право, 2009. 128 с.

³ Коваленко Н.В. Теорія адміністративно-правових режимів. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2017. 432 с.

⁴ Кузнiченко С.О. Надзвичайні адміністративно-правові режими: монографія. Сімферополь: КРП «Видавництво «Кримнавчпеддержвидав», 2010. 272с.

⁵ Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы: монография. Москва: Изд-во «Цит-М», 2000. 264 с.

⁶ Безпалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: монографія. Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2014. 544 с.

⁷ Зливко С.В, Гречанюк С.К., Мулявка Д.Г. Функціонування Державної кримінально-виконавчої служби України в сучасних умовах: монографія. Чернігів: РВВ Чернігівського юридичного коледжу ДДУПВП, 2011. 161с.

⁸ Автухов К.А., Гель А.П., Колб О.Г. Права і законні інтереси засуджених до позбавлення волі в умовах реформування Державної кримінально-виконавчої служби України: монографія / За заг. ред. А.Х. Степанюка. Харків: Право, 2015. 246 с.

⁹ Козлов П.П., Нікітін Ю.В., Стрелков Л.О. Режим виконання кримінальних покарань: монографія. Київ: КНТ, 2008. 270 с.

¹⁰ Михалко І.С. Забезпечення принципу раціонального застосування примусових заходів і стимулювання правослухняної поведінки засуджених: монографія. Харків: Право, 2013. 200 с.

¹¹ Пузирьов М.С. Реалізація виправними колоніями принципу диференціації та індивідуалізації виконання покарання у вигляді позбавлення волі на певний строк: монографія. Київ: ВД «Дакор», 2014. 300 с.

кою управління виступає цілісність. Управління завжди передбачає відносини суб'єкта та об'єкта. Право-відносини щодо забезпечення безпеки виникають за наявності якої-небудь небезпеки чи загрози її виникнення, та залежно від місця їх виникнення та характеру їх можна класифікувати на внутрішні та зовнішні.

Під забезпеченням безпеки системи виконання покарань від зовнішніх загроз розуміється реалізація правових норм, які регулюють питання захисту від різного роду надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, диверсій, нападу на органи та установи кримінально-виконавчої системи, впливу злочинних угруповань, що мають на меті дезорганізацію процесу виконання покарань. У цій ситуації безпека кримінально-виконавчої системи здійснюється через реалізацію норм адміністративного права, оскільки ці норми регулюють діяльність адміністрації органів та установ виконання покарань під час вчинення дій за надзвичайних обставин. Під час вирішення питань забезпечення зовнішньої безпеки кримінально-виконавчої системи необхідно мати на увазі, що система органів та установ виконання покарань являє собою специфічний державний механізм, у якому відображаються всі процеси, що відбуваються в суспільстві загалом.

Внутрішня безпека системи органів та установ виконання покарань полягає в забезпеченні захисту від небезпеки та загроз, які виникають безпосередньо в установах та органах кримінально-виконавчої системи. Правове регулювання процесу забезпечення внутрішньої безпеки здійснюється переважно нормами кримінального та кримінально-виконавчого законодавства. Воно спрямоване на запобігання та усунення загроз безпеці, які викликані надзвичайними обставинами, що виникли на території виправних установ; порушеннями персоналу кримінально-виконавчої системи принципу законності під час виконання покарань; порушеннями засудженими встановленого порядку та умов відбування покарань тощо.

У процесі виконання кримінальних покарань у вигляді позбавлення волі виникають різноманітні суспільні відносини, зокрема адміністративно-правові, які виступають як вихідні для державного управління. У зарубіжній юридичній літературі обґрунтовується позиція, відповідно до якої виконання кримінальних покарань не потрібно змішувати з управлінням¹². Прихильники зазначеної позиції вважають, що адміністративно-правові відносини в діяльності органів та установ виконання покарань наявні лише в організації функціонування виправних установ і в процесі проходження служби співробітниками кримінально-виконавчої системи. Ми не поділяємо таку думку, оскільки кримінально-виконавча система є структурним елементом виконавчої влади, тому специфічні функції, характерні для кримінально-виконавчої системи, реалізуються безпосередньо через та у формі державного управління. Відповідно, якісно відмінним є лише зміст кримінально-виконавчих відносин, а формально вони реалізуються в межах державного управління.

У зв'язку з цим режим в органах та установах виконання покарань, передбачений ст. 102 Кримінально-виконавчого кодексу України, можна розглядати як адміністративно-правовий режим, який містить таке: (1) призначення, функції та вимоги режиму; (2) розподіл повноважень між співробітниками органів та установ кримінально-виконавчої системи; (3) систему органів та установ, які виконують покарання у вигляді позбавлення волі, порядок їх функціонування та взаємодії; (4) спеціальні повноваження співробітників установи, на території якої діє режим виконання покарань у вигляді позбавлення волі, в частині правового регулювання, здійснення нагляду та контролю за заходами, що становлять означений режим; (5) співробітників органів та установ виконання покарань, які виступають у ролі безпосередніх виконавців означеного режиму, визначення їхнього спеціального статусу, видання відповідних нормативно-правових актів; (6) порядок фінансування режимних установ.

Підсумовуючи, уявляється можливим зазначити, що адміністративно-правові режими як основна складова забезпечення безпеки в установах та органах виконання покарань обумовлюються обставинами, що передують введенню режиму, характеристикою об'єктів правозастосування, які перебувають під впливом режиму, а також комплексною характеристикою суб'єктів забезпечення безпеки (режиму). Діяльність органів та установ кримінально-виконавчої системи щодо забезпечення безпеки в умовах адміністративно-правових режимів повинна впливати з методологічної передумови відношення об'єкта та суб'єкта управління, за якого об'єкт первинний.

Загалом, результати проведених в Україні наукових розвідок із проблем реалізації адміністративно-правових режимів становлять, на нашу думку, міцний фундамент для визначення стратегічного напря-

¹² Одинцов А.И. Правовые и организационные основы информационного обеспечения управления в Федеральной службе исполнения наказаний. Рязань, 2008. С. 14.

му в комплексному дослідженні адміністративно-правових режимів у сфері організації виконання покарань, та їх аналіз дає підстави для висновку, що в межах стратегії як пріоритетні визначаються інтеграційні перспективи України стосовно досвіду європейських країн; у розрізі загальнодержавної політики децентралізації та демонополізації державного управління та впровадження прогресивного світового досвіду вдосконалення статусу, організації та діяльності системи органів й установ виконання покарань повинно бути максимально цілеспрямованим.

Анотація

У статті розглядається необхідність вивчення стану наукового дослідження проблем і підходів до визначення сутності концепції реалізації адміністративно-правового режиму у сфері організації виконання покарань. Визначено основні нормативно-правові акти, які встановлюють і визначають повноваження посадових осіб Державної кримінально-виконавчої служби України щодо забезпечення організації адміністративно-правових режимів, проаналізовано погляди вчених на їхні складові та правову природу.

Summary

This article presents the necessity of scientific research of problems and approaches to determine the essence of the concept of realization 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 criminal executive service of Ukraine, to ensure the organization of administrative and legal regimes, the scientist views of their constituents and legal nature are analyzed.

Використана література:

1. Попова Н.Ф., Попова Н.Н. Специальные административно-правовые режимы: монография. Москва: ВНИИ МВД России, 2008. 144 с.
2. Настюк В.Я., Белевцева В.В. Адміністративно-правові режими в Україні: монографія. Харків: Право, 2009. 128 с.
3. Коваленко Н.В. Теорія адміністративно-правових режимів. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2017. 432 с.
4. Кузніченко С.О. Надзвичайні адміністративно-правові режими: монографія. Сімферополь: КРП «Видавництво «Кримнавчпеддержвидав», 2010. 272 с.
5. Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы: монография. Москва: Изд-во «Щит-М», 2000. 264 с.
6. Безпалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: монографія. Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2014. 544 с.
7. Зливко С.В., Гречанюк С.К., Мулявка Д.Г. Функціонування Державної кримінально-виконавчої служби України в сучасних умовах: монографія. Чернігів: РВВ Чернігівського юридичного коледжу ДДУПВП, 2011. 161с.
8. Автухов К.А., Гель А.П., Колб О.Г. Права і законні інтереси засуджених до позбавлення волі в умовах реформування Державної кримінально-виконавчої служби України: монографія / За заг. ред. А.Х. Степанюка. Харків: Право, 2015. 246 с.
9. Козлов П.П., Нікітін Ю.В., Стрелков Л.О. Режим виконання кримінальних покарань: монографія. Київ: КНТ, 2008. 270 с.
10. Михалко І.С. Забезпечення принципу раціонального застосування примусових заходів і стимулювання правослухняної поведінки засуджених: монографія. Харків: Право, 2013. 200 с.
11. Пузирьов М.С. Реалізація виправними колоніями принципу диференціації та індивідуалізації виконання покарання у вигляді позбавлення волі на певний строк: монографія. Київ: ВД «Дакор», 2014. 300 с.
12. Одинцов А.И. Правовые и организационные основы информационного обеспечения управления в Федеральной службе исполнения наказаний. Рязань, 2008. 25 с.

Vladislav Karelin,

*Candidate of Law Sciences, Associate Professor,
Department of Criminal Law, Penal Law and Criminology, Law Faculty
The Academy of the State Penitentiary Service*