

КАРЕЛІН В. В.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального,
кримінально-виконавчого права
та кримінології, лейтенант
внутрішньої служби
(Академія Державної
пенітенціарної служби)

УДК 342.922

ПРОБЛЕМИ ЗМІСТУ СУТНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ У СФЕРІ ОРГАНІЗАЦІЇ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

У статті розглядається необхідність вивчення проблеми змісту сутності адміністративно-правового режиму у сфері організації виконання покарань. З'ясовано основні нормативно-правові акти, які встановлюють і визначають повноваження посадових осіб Державної пенітенціарної служби України щодо забезпечення організації адміністративно-правових режимів, проаналізовано погляди вчених на їх складники 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 проблемы содержания 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 of contents 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.

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

Вступ. В історії розвитку людства адміністративні правовідносини у сфері організації виконання покарань завжди посідали особливе місце в суспільних відносинах, що пов'язано з особливостями системи виконання кримінальних покарань. Сучасний етап становлення України характеризується проведенням радикальних реформ у всіх галузях держави й суспільства. Зміни, що відбуваються в економічному, політичному та суспільному житті краї-



ни, неминуче призводять до необхідності вдосконалення правового регулювання суспільних відносин, зокрема тих, що виникають в адміністративній діяльності у сфері організації виконання покарань.

Дослідження проблеми змісту адміністративно-правових режимів у сфері організації виконання покарань є однією з малодосліджених проблем як у загальній теорії права, науці кримінально-виконавчого права, так і в науці адміністративного права, оскільки сьогодні адміністративно-правові режими у сфері організації виконання покарань значною мірою не досліджувалися.

Варто 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. 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. Плішкін, М.М. Тищенко та інші. Велику допомогу в дослідженні вказаного інституту надало вивчення праць закордонних і радянських учених: С.С. Алексєєва, Ф. Ардана, Д.М. Бахраха, Д.М. Власова, В.М. Григор'єва, Ж. Гримо, А.В. Грязнова, В.В. Гущина, О.Л. Дубовика, Р. Драго, А.Е. Жалінського, О.П. Коренева, Ю.М. Козлова, А.М. Ларіна, С.В. Лебедь, В.В. Лозбінева, І.Л. Петрухіна, Б.Н. Порфир'єва, С.В. Пчелінцева, В.Б. Рушайло, С.Д. Хазанова й інших.

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

Результати дослідження. Після набрання чинності у 2003 р. Кримінально-виконавчим кодексом України (далі – КВК України) організація виконання покарань відбувається в умовах дії комплексного правового режиму, який за своєю юридичною природою переважно є адміністративно-правовим, натомість порядок відбування покарань засуджених регулюється кримінально-виконавчим законодавством. На цю проблему неодноразово звертали увагу в адміністративній літературі [1]. У зв'язку з цим зазначимо, що ч. 2 ст. 1 КВК України, яка визначає завдання кримінально-виконавчого законодавства, застосовує засоби адміністративно-правового регулювання в досліджуваній сфері, зокрема щодо визначення системи органів і установ виконання покарань, їх функцій і порядку діяльності; нагляду й контролю за виконанням покарань, участі громадськості в цьому процесі [2]. Необхідно також зазначити, що ч. 3 ст. 6 КВК України прямо вказує, що основними засобами виправлення й ресоціалізації засуджених є встановлений порядок виконання та відбування покарання (режим): суспільно-корисна праця, соціально-виховна робота, загальноосвітнє й професійно-технічне навчання, громадський вплив [2].

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

Характерними ознаками адміністративно-правового режиму у сфері виконання покарань є такі:

- визначення спеціальними нормами права поведінки засуджених, органів і установ виконання покарань, посадових осіб;
- вимушена детальна регламентація діяльності органів і установ виконання покарань і громадських організацій;
- тимчасове уведення деяких додаткових правил або вилучень із загальнообов'язкового порядку й умов виконання та відбування покарань;
- установа особливого нагляду й контролю за належним додержанням кримінально-виконавчого правопорядку у сфері дії спеціального режиму у виправних колоніях мінімального середнього та максимального рівнів безпеки.



Головне в змісті адміністративно-правових режимів у сфері виконання покарань – запобігання правопорушенням або іншій протиправній поведінці у сфері кримінально-виконавчих відносин. Отже, адміністративно-правове регулювання у сфері виконання покарань можна розглядати як порядок, установлений вітчизняним законодавством, що ґрунтується на основоположних принципах: невідворотності виконання й відбування покарань; законності; справедливості; гуманізму; демократизму; рівності засуджених перед законом; поваги до прав і свобод людини; взаємної відповідальності держави й засудженого; диференціації та індивідуалізації виконання покарань, раціонального застосування примусових заходів і стимулювання правослухняної поведінки, поєднання покарання з виправним впливом, участі громадськості в передбачених законом випадках у діяльності органів і установ виконання покарань (ст. 5 КВК України). Наведене положення додатково підтверджує, що досліджуваний режим належить до публічно-правових категорій і стосується регламентації кримінально-виконавчої діяльності відповідної адміністрації та її взаємовідносин із фізичними і юридичними особами як державного, так і недержавного сектора [2].

Як уже зазначалось, у формуванні правової основи адміністративно-правових режимів у сфері організації виконання покарань відіграють роль не тільки закони, а й акти органів виконавчої влади. За юридичною природою серед них варто розрізняти нормативні акти, що містять режимні приписи та є суто правозастосовними. Характерним є те, що в механізмі забезпечення адміністративно-правових режимів кримінально-виконавчого спрямування, крім нормативно-правового складника, величезне значення мають також організація й матеріально-технічна складова частина. Організаційна підсистема обслуговує значний обсяг правозастосовної кримінально-виконавчої діяльності, покликаної забезпечити додержання правового режиму статусу засуджених і належну реалізацію державної політики у сфері виконання покарань.

1. Забезпечення дії адміністративно-правових норм кримінально-виконавчого спрямування пов'язане також із вирішенням економічних питань: підготовкою сил і засобів, необхідних для функціонування цього режиму; створенням спеціальних фондів бюджетного фінансування; наданням соціальної та медичної допомоги засудженим; здійсненням спеціальних заходів тощо. Але більшою мірою існування й розвиток розглядуваних адміністративно-правових режимів пов'язані передусім з урегулюванням і забезпеченням реалізації державної політики компетентним органом центральної виконавчої влади, його територіальними органами управління (ст. 11 КВК України) [2].

2. Практика правого регулювання важливих напрямів забезпечення кримінально-виконавчої діяльності показала, що не можна обмежуватися ухваленням лише норм, що встановлюють загальнообов'язкові види правовідносин у цій сфері. Унаслідок специфіки сфери реалізацію чинного законодавства потрібно супроводжувати відповідними юридичними гарантіями щодо належного функціонування відповідних суб'єктів на основі дієвого прокурорського нагляду та відомчого контролю за законністю (ст. ст. 22, 23 КВК України) [2]. Тому правові акти, що стосуються того чи іншого аспекту законності, оснащуються, як правило, необхідним організаційно-технічним механізмом для їх реалізації (введення нових жорстких обмежень, приписів, заборон, контрольних заходів і санкцій за порушення встановленого порядку тощо). Сукупність цих правових та організаційних заходів й утворює комплексний державний інститут, що в теорії юрисдикції може йменуватися адміністративно-правовим режимом у сфері організації виконання покарань.

Подальше освоєння предмета дослідження вимагає розгляду міжнародно-правових режимів, за допомогою яких світова спільнота намагається розв'язати найбільш важливі проблеми кримінально-виконавчої сфери (використання інформаційних технологій, забезпечення визначеного рівня безпеки засуджених, медичного обслуговування, процеси ресоціалізації). Далі зазначимо, що в Україні на цій загальній основі виникають відповідні обов'язки щодо необхідності погоджувати внутрішні інтереси із загальними принципами й міжнародними домовленостями з урахуванням власних інтересів особи, суспільства та держави, створення умов для виправлення й ресоціалізації засуджених та інших внутрішньодержавних чинників у сфері виконання покарань.



Незважаючи на повний взаємозв'язок і взаємодії міжнародних і внутрішньодержавних режимів, групу кримінально-виконавчих режимів не можна вважати чимось безпосередньо похідним від міжнародно-правових. Головною основою досліджуваних режимів є суверенна концепція організації виконання покарань, що спирається на внутрішні економічні, політичні, соціальні та правові чинники, з урахуванням міжнародно-правових вимог співпраці світових кримінально-виконавчих інституцій.

Відзначимо, що адміністративно-правові режими у сфері організації виконання покарань через їх докладне регламентування й у деяких випадках загальнообов'язковий характер є певними ризиками порушення прав і законних інтересів засуджених, тобто виключенням із загальної схеми і структури чинних правохисних систем. Проте їх наявність виправдовується необхідністю досягнення вищої мети – захисту прав, свобод і законних інтересів засуджених, забезпечення необхідних умов для їх виправлення й ресоціалізації, соціальної та правової захищеності та їх особистої безпеки.

За таких обставин, на нашу думку, ці адміністративно-правові режими можуть установлюватися законодавчими актами виключно загальнодержавного рівня. У контексті адміністративно-правової науки найбільший інтерес становлять правові режими, виділені із загальної маси, де відносини між державними органами й установами пенітенціарної системи, громадськими об'єднаннями самоврядування та громадянами регулюються переважно засобами адміністративного права в досліджуваній сфері, їх коло є досить широким. Однак варто констатувати, що більшість цих режимів установлюється, як уже частково зазначалось, в інтересах забезпечення кримінально-виконавчого правопорядку, сутність якого полягає в установленні в законодавчому порядку правил діяльності, дій або поведінки відповідних осіб, а також порядку реалізації ними своїх повноважень у певних ситуаціях щодо забезпечення особистої безпеки засуджених спеціально створеними для цієї мети державними органами та громадськими об'єднаннями (ст. 10 КВК України) [2].

Необхідність інституту адміністративно-правових режимів у позначеній сфері діяльності Української держави зумовлюється головним чином наявністю загроз і ризиків установленого порядку й умов виконання та відбування покарань. Разом із комплексом активних протидіючих спеціальних заходів адміністративно-правові режими у сфері організації виконання покарань є правовою основою додержання законів в органах та установах пенітенціарної системи, а також під час застосування інших заходів примусового впливу, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян за їх допомогою, зокрема реалізуються принципи кримінально-виконавчого законодавства, а також міжнародні норми і стандарти.

Загальною метою й головним призначенням досліджуваних адміністративно-правових режимів є створення надійних правових бар'єрів і забезпечувальних організаційних заходів, які б реально ускладнювали, а в деяких випадках і зовсім нейтралізували ризики порушення законності. При цьому варто визнати, що характерним наслідком установлення подібних заходів у більшості випадків є вимушена (у силу пріоритетних інтересів суспільства й держави) докладна регламентація діяльності відповідних органів та установ (посадових осіб) і громадських об'єднань, поведінки засуджених, уведення деяких додаткових правил або обмежень конституційних прав і свобод, установлення особливого нагляду й контролю за належним порядком розвитку правовідносин у цій сфері, а також деякі інші заходи, у тому числі спеціального характеру, зокрема стосовно відвідування установ виконання покарань (ст. 24 КВК України) [2].

Можливість вимушених вилучень із загального порядку реалізації конституційних прав засуджених з огляду на поєднання безпеки особи, суспільства й держави прямо передбачена міжнародними документами, ратифікованими парламентом України [3; 4; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 11; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 18]. Міжнародно-правовими режимами світова спільнота намагається розв'язати найбільш важливі в'язничні проблеми. Вони є невід'ємною частиною галузей міжнародного права (адміністративного, кримінального тощо). Міжнародно-правові режими оформлюються конвенціями, угодами та іншими формами договорів і підлягають неухильному додержанню державами, які домовилися [3; 4; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 11; 12; 13; 14; 15;



16; 17; 18]. Тому адміністративно-правові режими чи в явній, чи в опосередкованій формі містяться в законодавчих комплексних правових системах іноземних держав як заходи вимушеного адекватного характеру.

Головним у соціальному призначенні адміністративно-правових режимів у сфері організації виконання покарань є наявність чинників державного примусу, обмежень і заборон, які поширюються на засуджених. Необхідно відзначити й те, що в умовах правової держави інститут адміністративно-правових режимів, зберігаючи свою юридичну конструкцію, повинен значною мірою гарантувати правомірність застосування жорстких загальнообов'язкових заходів. При цьому сучасні досліджувані адміністративно-правові режими повинні слугувати й відповідати інтересам суспільства, усе більше ставати інструментом захисту інтересів особистості, у тому числі й у кризових ситуаціях засуджених. У процесі застосування цих адміністративно-правових режимів розкриваються їх позитивні можливості з погляду багатофункціональності і призначення в контексті реалізації державної політики у сфері виконання покарань. Саме за допомогою модернізації адміністративно-правових режимів Україна прагне створити відповідний міжнародному стандарту баланс між основами правового статусу засуджених і, наприклад, режимом відбування покарань у певних колоніях і засобами його забезпечення (глава 16 КВК України) [2].

Докладно розроблена за всіма юридичними параметрами, підставами і процедурами система адміністративно-правових режимів (і в плані реалізації чинного адміністративного та кримінально-виконавчого законодавства, і в разі відмови) якомога краще відповідатиме сучасним вимогам ліквідації свавілля, корупції у сфері загальних заходів забезпечення належного функціонування кримінально-виконавчої справи. У зв'язку з цим ці адміністративно-правові режими відіграють роль початкового гаранта законності у сфері їх застосування, бо в кожному з них більшого значення набувають норми, що передбачають не тільки порядок реалізації громадянами своїх прав у певній охоронюваній сфері, а й норми, які містять гарантії прав осіб, котрі потрапили під вплив заходів реалізації державної політики у сфері виконання покарань.

Разом із тим варто зазначити, що саме в рамках адміністративно-правових режимів сьогодні створюються певні сприятливі умови для розвитку й зміцнення нових процесів (наприклад, підвищення рівня гарантій правового статусу засуджених іноземців і осіб без громадянства, що визначається законами України та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (ст. 7 ч. 3 КВК України)) [2], а також для захисту цих процесів у разі настання кризових ситуацій – воєнного, надзвичайного стану, проведення антитерористичної операції тощо.

Отже, модернізовані стосовно сучасних умов адміністративно-правові режими у сфері організації виконання покарань разом зі своєю основною функцією охорони стають на службу особистості, суспільства, держави щодо втілення в життя принципу взаємної відповідальності держави й засудженого. Такими є основні концептуальні положення, які необхідно мати на увазі під час розгляду сутності адміністративно-правових режимів, що діють в українській кримінально-виконавчій системі, та визначення їх змісту. Далі, за логікою розгляду питання щодо змісту цих режимів, доцільно використовувати вже згадувані наукові доробки з теоретико-прикладних проблем їх співвідношення як загальне й окреме.

У зв'язку з цим підкреслимо, що докладний зміст режимних заходів кримінально-виконавчого спрямування визначається їх цільовим призначенням, характером та особливостями кримінально-виконавчої діяльності відповідних органів і установ, які є суб'єктами реалізації цих режимів. Однак при всьому різноманітті режимних заходів, зумовлених відмінністю об'єктів регулювання, з огляду на єдність їх цільового призначення можна виділити типові елементи, що визначають зміст усіх адміністративно-правових режимів саме як заходів кримінально-виконавчої спрямованості. Так, у змісті розглядуваних адміністративно-правових режимів потрібно виділити насамперед такі чинники: цільове призначення, принципи виконання покарань, об'єкт адміністративно-режимного регулювання, правовий статус суб'єктів виконання та відбування покарань, адміністративно-правовий механізм реалізації кримінально-виконавчої справи.



Традиційно предмет і метод розглядуваного режимно-правового регулювання не розкривають усього різноманіття адміністративного впливу на ті чи інші відносини, не дають уявлення про специфічну атмосферу, в якій доводиться діяти учасникам відповідних правовідносин. Але відкидати ці поняття не доречно, оскільки вони природно вписуються в юридичну природу задіяних інститутів відповідних галузей права, становлять основу його структури та функцій.

Викладене дає підстави зробити певні **висновки**.

1. Адміністративно-правові режими у сфері організації виконання покарань установлюються з метою забезпечення взаємодії державної адміністрації з громадськими організаціями під час реалізації ними своїх функціональних обов'язків і регулювання різних кримінально-виконавчих процесів.

2. Другим основним призначенням адміністративно-правових режимів у сфері організації виконання покарань є їх здатність впливати на ефективність кримінально-виконавчої діяльності шляхом регулювання відносин усередині апарату в'язничних органів і установ, раціонально використовувати його правові, кадрові, інформаційні й техніко-спеціальні ресурси.

3. Наступним важливим елементом загального адміністративно-правового режиму кримінально-виконавчого спрямування є об'єкт правового регулювання.

4. Одним із основних елементів адміністративно-правових режимів у сфері організації виконання покарань є правовий статус відповідних суб'єктів.

5. Адміністративно-правові режими у сфері організації виконання покарань дають змогу розглядати адміністративний механізм регулювання в комплексному поєднанні з принципами чинного законодавства і статусом суб'єктів цієї галузі.

Висновки. У законах визначаються зміст сутності адміністративно-правового режиму кримінально-виконавчої діяльності і його носій, основні повноваження, суб'єкт режимного управління, режимні заходи та правила режимної діяльності. Оскільки досліджувані адміністративно-правові режими пов'язані з обмеженням, примусом, відповідальністю, їх первинне юридичне закріплення відбувається за допомогою закону, при цьому питома вага урядових і відомчих актів у регулюванні повинна бути зведена до мінімуму.

Список використаних джерел:

1. Бараш Є.Ю. Адміністративно-правові засади управління Державною кримінально-виконавчою службою України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Є.Ю. Бараш ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2012. – 39 с.

2. Кримінально-виконавчий кодекс України від 11.07.2003 № 1129-IV / Верховна Рада України // Офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1129-15>.

3. Європейська конвенція про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню (Страсбург, 26 листопада 1987 року), ратифікована Законом України від 24.01.1997 № 33/97-ВР // Збірка договорів Ради Європи. – К. : Парламентське видавництво, 2000.

4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 // Офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

5. Мінімальні стандартні правила Організації Об'єднаних Націй щодо заходів, не пов'язаних з тюремним ув'язненням (Токійські правила), від 14.12.1990 // Офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_907.

6. Декларація про захист всіх осіб від тортур та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження чи покарання, від 09.12.1975 // Офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_084.

7. Мінімальні стандартні правила ООН про відправлення правосуддя по відношенню до неповнолітніх (Пекінські правила) від 29.11.1985 // Офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_211.



8. Мінімальні стандартні правила ООН про заходи, не пов'язані з тюремним ув'язненням, від 14.12.1990 (Токійські правила) // Офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_907.
9. Європейська конвенція про видачу правопорушників від 13.12.1957 // Офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_033.
10. Європейська конвенція про нагляд за умовно засудженими або умовно звільненими від 30.11.1964 // Офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_007.
11. Конвенція про передачу засуджених осіб Ради Європи від 21.03.1983 // Офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_025.
12. Правила Організації Об'єднаних Націй щодо захисту неповнолітніх, позбавлених волі, від 14.12.1990 // Офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_205.
13. Європейська конвенція про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню (Страсбург, 26 листопада 1987 року), ратифікована Законом України від 24.01.1997 № 33/97-ВР // Збірка договорів Ради Європи. – К. : Парламентське видавництво, 2000.
14. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 // Офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
15. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966 // Офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
16. Кодекс поведінки посадових осіб у частині підтримки правопорядку від 17.12.1979 // Офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_282.
17. Конвенція проти тортур та інших жорстких нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання від 10.12.1984 // Офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_085.
18. Мінімальні стандартні правила поводження з в'язнями ООН від 30.08.1955 // Офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_212.

