

## ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР В ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

ОШОВСЬКИЙ Віталій Іванович - перший заступник Голови Державної пенітенціарної служби України

---

*Стаття посвячена обґрунтуванню принципів створення та реалізації адміністративних процедур в діяльності пенітенціарного відомства. Основне уваження приділено аналізу існуючих поглядів на сутність адміністративних процедур та їх принципів. Приведені авторські пропозиції стосовно принципів адміністративних процедур в діяльності Государственной пенітенціарної служби України.*

**Ключові слова:** *принципи, адміністративні процедури, Державна пенітенціарна служба України, верховенство права, законність.*

Реформування Державної пенітенціарної служби України вимагає принципово нових підходів щодо врегулювання професійної діяльності працівників органів та установ виконання покарань. Це вимога сьогодення, яка потребує концентрації зусиль практиків, науковців пенітенціарної сфери, представників громадянського суспільства та всіх, кому небайдужа система виконання кримінальних покарань. Одним із кроків у цьому напрямку може вважатись запровадження інституту адміністративних процедур – явища, котре все активніше проникає у суспільні відносини, де однією зі сторін виступає орган публічної адміністрації. Враховуючи, що Державна пенітенціарна служба України є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері покарань і за всіма ознаками є органом публічної адміністрації, вказане питання є актуальним і для сфери виконання покарань.

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 [1].

Ми переконані, що всі із вказаних основних векторів діяльності Державної пенітенціарної служби України потребують удосконалення, зокрема через все більше запровадження адміністративних процедур. Що ж мається на увазі, коли мова йде про адміністративні процедури?

Перше, на що варто звернути увагу, – це родовий зв'язок між адміністративними процедурами та правовими процедурами узагалі. На думку теоретиків права М. І. Матузова та О. В. Малька, процедури «обслуговують» демократію, орієнтують її на досягнення конкретного соціального ре-

зультату. Процедури виникають там, де виникає потреба нормативного визначення, не лише необхідної та можливої поведінки соціальних суб`єктів, але й порядку відповідних дій (у тому числі примусового характеру). Процедури мають надзвичайне значення для сфери державного управління, адже без ритуалу, без процедури дія закону призводить: владу – до свавілля, громадянина – до беззахисності [2, с. 408]. У свою чергу, Р. С. Алімов відзначає, що, незважаючи на деякий термінологічний нюанс, усі визначення процедури містять дві головні ознаки:

- по-перше, це впорядковані, послідовні дії;

- по-друге, всі ці дії спрямовані на досягнення певної мети (оформлення, виконання, здійснення, обговорення і т. д. якої-небудь справи) [3, с. 10].

Близький за правоохоронною спрямованістю державний орган – прокуратура має певні особливості стосовно адміністративних процедур. С.А. Подолякою у рамках свого дисертаційного дослідження наведено поняття внутрішніх адміністративних процедур прокурорської діяльності, яке запропоновано розуміти як діяльність посадових осіб органів прокуратури, врегульовану адміністративно-процедурними нормами, під час якої по відношенню до прокурорів здійснюється перевірка їх діяльності з метою створення умов для реалізації прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина [4, с. 5]. Як видно, автор акцентує увагу на тому, що внутрішні адміністративні процедури хоча і торкаються фактично виключно прокурорських працівників, проте метою їх є створення умов для реалізації прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. - У цілому (враховуючи певні характеристики об`єкту пенітенціарної науки і практики), це актуально і для системи виконання покарань.

Слід погодитись із думкою авторів авторитетного видання з адміністративного права, що для вичерпного засвоєння юридичної природи адміністративних процедур існуючі процедури доцільно поділяти на види з чітко визначеними критеріями.

Основними критеріями поділу (класифікації) адміністративних процедур є:

1) види адміністративної діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування (добровільні (диспозитивні) та обов'язкові (імперативні);

2) права, свободи, законні інтереси, обов'язки фізичних (юридичних) осіб – учасників цих процедур (адміністративні процедури, завданням яких є забезпечення (сприяння) здійснення природних прав, свобод, інтересів, обов'язків фізичних осіб; адміністративні процедури, завданням яких є забезпечення (сприяння) здійснення соціально-економічних прав, свобод, законних інтересів, обов'язків фізичних осіб); адміністративні процедури, завданням яких є забезпечення (сприяння) здійснення політичних прав, свобод, законних інтересів, обов'язків фізичних або юридичних осіб);

3) суб'єкти здійснення цих процедур (Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими суб'єктами);

4) суб'єкти ініціювання здійснення адміністративної процедури (адміністративні процедури, порушені за заявою фізичної особи (громадянина України, іноземця, особи без громадянства); адміністративні процедури, порушені за заявою юридичної особи; адміністративні процедури, порушені органами державної влади, місцевого самоврядування);

5) призначення (мета) адміністративної процедури (адміністративні процедури, що забезпечують здійснення суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів людини і громадянина; адміністративні процедури, які здійснюються у зв'язку з виконанням суб'єктивних обов'язків фізичних і юридичних осіб; адміністративні процедури, які здійснюються органами державної влади, місцевого самоврядування для виконання покладених на них законодавством обов'язків, котрі забезпечують втілення завдань держави [5, с. 406-410].

Виходячи із цієї класифікації, вбачається правильним звернути увагу на ту обста-

вину, що діяльність Державної пенітенціарної служби є настільки різноплановою, що адміністративні регламенти можуть міститись фактично у всіх наведених вище групах. Іншими словами, вказана класифікація може у робочому порядку бути використаною і для потреб дослідження адміністративно-процедурної проблематики пенітенціарного відомства.

Враховуючи вищевказане, ми вважаємо, що під адміністративними процедурами в діяльності Державної пенітенціарної служби України необхідно розуміти врегульований нормами законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів порядок здійснення тих чи інших управлінських процедур, метою яких є забезпечення прав, свобод і законних інтересів особи та громадянина, а також упорядкування діяльності органів та установ виконання покарань.

Важливо акцентувати увагу на принципах діяльності, спрямованої на створення та реальне впровадження в практичну діяльність пенітенціарного відомства адміністративних процедур. Говорячи про ці принципи, необхідно зазначити, що незважаючи на їх перш за все теоретичне спрямування, вони мають неабияке практичне значення. Адже принципи державного управління у будь-якій сфері суспільного життя – це основні засади, закономірності, відповідно до яких здійснюється регулювальний вплив держави на ту чи іншу сферу. Від якісно сформульованих принципів багато в чому залежить подальша реалізація державного управління в такій важливій галузі, якою є медицина [6, с. 43-44]. У цьому зв'язку важливо проаналізувати таку характеристику принципів як їх дієвість, тобто реальність їх втілення у життя, щоб вони не залишались деклараціями. Стосовно реалістичності варто навести приклад О.В. Литвина, котрий на прикладі державної служби зазначає наступне. Існують об'єктивні чинники, котрі значною мірою впливають на вираженість принципів державної служби та можливість їх реального втілення у життя. Їх можна назвати об'єктивними перешкодами реалізації принципів державної служби. До них відносяться:

- декларативність певних положень вітчизняної нормативно-правової бази, заяв провідних політиків та державних діячів;

- соціально-економічні труднощі перехідного періоду нашої держави, коли об'єктивно складно забезпечити реалізацію певних прав та свобод людини;

- морально-етичні проблеми стосовно належного формування ціннісних орієнтирів для молодих державних службовців, коли нерідко останні сприймають державну службу як засіб реалізації своїх не завжди правомірних цілей [7, с. 7-8].

Нам видається правильною постановка питання, зроблена С.Г. Стеценком, який вказує про те, що важливою складовою розуміння сутності адміністративного процесу є знання його принципів і правових презумпцій. Перші дають змогу усвідомити ключові ідеї, що лежать в основі процесуальної діяльності, а другі сприяють формуванню ідеології захисту прав, свобод і законних інтересів громадян в адміністративному процесі. Говорячи про принципи адміністративного процесу, доцільно керуватися необхідністю їх розподілу на дві групи: 1) загальні; 2) спеціальні. До загальних принципів адміністративного процесу вищевказаний автор відносить такі:

1. Законність.
2. Об'єктивність.
3. Гласність.
4. Правова рівність.

До спеціальних принципів адміністративного процесу (що значною мірою є характерними саме для адміністративного процесу) належать такі:

1. Оперативність.
2. Економічність.
3. Наявність системи контролю.
4. Дотримання правових презумпцій адміністративного процесу [8, с. 260-264].

Розглядаючи проект Адміністративно-процедурного кодексу України, підготовленого у 2012 році, вважаю за доцільне вказати на те, стаття 6 проекту містить перелік принципів адміністративних процедур. Серед них звертають на себе увагу наступні:

- 1) верховенства права;
- 2) законності;

- 3) обґрунтованості;
- 4) пропорційності;
- 5) своєчасності і розумного строку;
- 6) ефективності;
- 7) гарантування правового захисту процесу [9].

Виходячи із вищевказаного, а також керуючись авторським баченням шляхів розвитку адміністративних процедур у діяльності Державної пенітенціарної служби України, пропонуються наступні принципи, за якими необхідно здійснювати роботу по створенню адміністративних процедур.

Перше. Верховенство права – всеосяжний принцип, сутність якого стосовно пенітенціарної проблематики полягає у необхідності сприйняття прав і свобод людини у якості ключового елементу адміністративно-процедурної діяльності. За справедливою оцінкою В.М. Синьова та В.І. Кривуші, «відмова від імперативного і проголошення особистісно-гуманного підходу до виховної роботи в умовах позбавлення волі обумовлюють олюднення взаємовідносин між співробітниками та ув'язненими, визнання цінності людини, що відбуває покарання у вигляді позбавлення волі, як особистості, її прав на соціальний захист, на виявлення і розвиток здібностей, індивідуальностей» [10, с. 19].

Друге. Законність. Свідчить про необхідність дотримання вимог законів при розробці та впровадженні адміністративних процедур пенітенціарної діяльності.

Третє. Гласність. Правилком має стати гласний принцип розробки адміністративних процедур там, де немає необхідності розробки таємних документів чи регламентів для спеціального користування.

Четверте. Обґрунтованість. Полягає у необхідності врахувати всі обставини, що мають значення для розробки адміністративного регламенту.

П'яте. Економічність. Мова йде про необхідність при розробці адміністративного регламенту діяти за загальним правилом «максимальний ефект мінімальними зусиллями». Реалії сьогодення свідчать про недостатнє фінансування потреб органів та установ виконання покарань, що актуалізує вказаний принцип.

І, насамкінець, шосте – принцип контрольованості. Він обумовлює потенційну можливість керівного органу в системі управління органами і установами виконання покарань здійснювати контроль за розробкою та реалізацією адміністративних регламентів із можливістю втручання у вказану діяльність.

Підбиваючи підсумок, зазначимо, що адміністративні регламенти – це вимога сьогодення. Державна пенітенціарна служба України, враховуючи наявні напрацювання адміністративно-правової науки та практики, повинна у максимально стислі терміни здійснити розробку ключових адміністративних регламентів, котрі оптимізують діяльність Служби на засадах пріоритету прав, свобод та законних інтересів особи і громадянина.

#### Література:

1. 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.
2. Теория государства и права. Курс лекций. / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М.: Юрист, 1997. – 672 с.
3. Алімов Р.С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика: дис...канд.. юрид. наук: 12.00.07/ Алімов Роман Святославович. – Донецьк, 2002. – 171 с.
4. Подоляка С.А. Адміністративні процедури прокурорської діяльності в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07 / Подоляка Сергій Анатолійович. – К., 2014. – 192 с.
5. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: [підруч.] / за заг. ред. академіка НАПрН України О.М. Бандурки. Х.: Золота миля, 2011. – 584 с.
6. Шатковський Я.М. Стандартизація у системі обов'язкового медичного страхування в Україні (адміністративно-правовий аспект): дис. ... канд.. юрид. наук: 12.00.07 / Шатковський Ярослав Миколайович. – К., 2009. – 20 с.
7. Литвин О.В. Адміністративно-пра-

**АНОТАЦІЯ**

Статтю присвячено обґрунтуванню принципів створення та реалізації адміністративних процедур у діяльності пенітенціарного відомства. Основна увага приділена аналізу існуючих поглядів на сутність адміністративних процедур та їх принципів. Наведені авторські пропозиції щодо принципів адміністративних процедур у діяльності Державної пенітенціарної служби України.

**SUMMARY**

The article is devoted to the substantiation of principles of creating and implementing administrative procedures for the operation of the prison Department. The focus is on the analysis of existing views on the essence of administrative procedures and their principles. Given the author's proposals regarding the principles of administrative procedures in the activities of the State penitentiary service of Ukraine.

вовє регулювання статусу державного службовця в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право, інформаційне право” / О.В. Литвин. – Ірпінь, 2009. – 20 с.

8. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. / С.Г. Стеценко. – Вид. 3-тє, перероб. та доп. – К.: Атіка, 2011. – 624 с.

9. Проект Адміністративно-процедурного кодексу чітко регламентує відносини особи і влади : Офіційний портал Кабінету Міністрів України, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art\\_id=245792471&cat\\_id=244276429](http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=245792471&cat_id=244276429)

10. Синьов В.І. Реалізація пенітенціарної ідеї в контексті Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України / Синьов В.І., Кривуша В.І.// Державна пенітенціарна служба України: історія, сьогодення та перспективи розвитку у світлі міжнародних пенітенціарних стандартів та Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України: матеріали Міжн. наук.-практ. конф. (Київ, 28-29 березня 2013 р.). – К.: ДПтС України, 2013. – С. 19-22