

Die rechtsprechende Tätigkeit auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts in den Behörden der Strafvollstreckung der Ukraine

Dr. Doz. Viacheslav Puzyrnyi

Dr. iur., Dozent

Dozent am wissenschaftlichen Ausbildungsinstitut für Recht und soziale Technologien

Nationale technische Universität Tschernigiv

Ukraine

Das Vorhandensein von Anstalten und Organen mit der Zuständigkeit für die Strafvollstreckung ist die unverzichtbare Voraussetzung für eine effektive Durchsetzung des Rechts. Die Tätigkeit dieser Anstalten und Organe ist im Fokus der Wissenschaft unter dem Blickwinkel verschiedener Prozesse, die mit dem Abbüßen der Strafen verbunden sind. Doch muss daran erinnert werden, dass ein beachtlicher Teil dieser Rechtsbeziehungen nicht zu dem Gebiet der Verfahren auf dem Gebiet der Strafvollstreckung gehören, ein beachtlicher Teil dieser Rechtsbeziehungen gehört zu verwaltungsrechtlichen oder verwaltungsprozessrechtlichen Verfahren. Von seiner Art her sind die Anstalten und Organe der Strafvollstreckung ein Teil des Systems der Durchsetzung des Rechts mit der Befugnis zur rechtsprechenden Tätigkeit.

Das Vorliegen einer rechtsprechenden Tätigkeit auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts in den Strukturen von Verwaltungsabläufen wird von allen Wissenschaftlern ausnahmslos als Verwaltungsrecht qualifiziert.

In diesem Beitrag wird das Konzept unterstützt, wonach jede rechtsprechende Tätigkeit auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts in den strafvollstreckenden Behörden in drei Bereiche aufzuteilen ist:

- 1) die Praxis, jemand wegen Verstößen gegen das Ordnungswidrigkeitengesetz der Ukraine zur Verantwortung heranzuziehen;
- 2) die diszipliniäre Praxis bezüglich des Personals und der Spezialeinheiten der Anstalten und Organe der Strafvollstreckung;
- 3) die Bearbeitung und Entscheidungen der Leitung der Behörden über Streitigkeiten, Klagen und Anträgen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten.

Zusammenfassend ist das Ergebnis festzuhalten, dass die rechtsprechenden Tätigkeit in den Behörden der Strafvollstreckung eine Unterart der Verwaltungsrechtsprechung der Organe der vollziehenden Gewalt auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts darstellt, aber auch zum Teil als Verwaltungstätigkeit anzusehen ist.

Административно-юрисдикционная деятельность в учреждениях и органах исполнения наказания в Украине

Пузырный Вячеслав Феодосьевич,

доцент Учебно-научного института права и социальных технологий

Черниговского национального технологического университета,

кандидат юридических наук, доцент

Украина

Постановка вопроса

Существование учреждений и органов исполнения наказаний является неотъемлемым условием эффективной правоохранительной деятельности. Это объясняется необходимостью завершения процесса привлечения преступников к ответственности и стремлением государства корректировать поведение таких лиц с тем, чтобы вернуть их в общество с установкой на дальнейшую «нормальную» жизнь. Деятельность этих учреждений и органов всегда находилась в поле внимания учёных с позиции обоснования различных процессов, связанных с исполнением и отбыванием наказания, однако необходимо помнить о том, что значительная часть отношений, связанных с их функционированием, находится в поле не уголовно-исполнительных процедур, в частности, значительное количество отношений в

этой сфере являются административными либо административно-процессуальными. В виду своей природы, учреждения и органы исполнения наказаний являются частью правоохранительной системы и наделены полномочиями осуществления юрисдикционной деятельности. Однако в Украине нет единого взгляда на понимание такой деятельности, а также правильного осуществления в учреждениях и органах исполнения наказаний. Фактически, можем говорить об отсутствии нормативной основы применения юрисдикционных мер, вследствие чего возникает проблема усложнения данного процесса путём приобщения аналогичных схем других правоохранительных органов (например, органов внутренних дел). Ввиду вышесказанного, актуальность исследования проблем административно-юрисдикционной деятельности не подлежит сомнению.

Анализ последних исследований и публикаций

В Украине отдельные аспекты административно-правового обеспечения деятельности учреждений и органов исполнения наказаний исследовали Е. Ю. Бараш, О. Г. Боднарчук, А. А. Галай, С. К. Гречанюк, С. В. Зливко, В. П. Петков, М. Н. Сыкал, Є. Ю. Соболев и другие.

Целью данной статьи является дальнейшее теоретическое исследование проблем административно-юрисдикционной деятельности учреждений и органов исполнения наказаний Украины.

Изложение основного материала

Существование административно-юрисдикционной деятельности в структуре административного процесса признаётся всеми без исключения учёными в области административного права, а также и учёными, представляющими иные отрасли права и управления¹.

В современных условиях юрисдикция стала понятием более широким, чем правосудие. Это обусловило стремление

¹ Качалина Л. А. Проблемы научной организации управленческой деятельности / Л. А. Качалина. – М.: Юридическая литература, 1974. – С. 48.

отдельных авторов выйти за пределы понимания юрисдикции как судопроизводства и обозначить в качестве юрисдикционной всю оперативно-исполнительную деятельность органов государства по разрешению как спорных, так и бесспорных дел и применению норм права, а также нормотворческую деятельность.

Анализ основных подходов к определению юрисдикционной деятельности даёт возможность констатировать наличие трёх основных подходов к её пониманию.

В частности, первая группа авторов придерживается мнения, что административная юрисдикция – это государственно-властная деятельность, которая заключается в применении закона к юридическим конфликтам и принятия по ним правовых актов².

Вторая группа учёных рассматривает административную юрисдикцию как деятельность субъектов государственной власти по разрешению споров между различными субъектами, а также по применению мер административного и дисциплинарного принуждения,

² Галаган И. А. Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование / И. А. Галаган. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1976. – С. 46.

осуществляемая в административной форме³.

И, наконец, третья группа учёных выражает мнение, что административная юрисдикция - это не только процессуальная деятельность по рассмотрению дел об административных правонарушениях, дисциплинарных проступков, жалоб, но и деятельность, связанная с согласительным производством⁴.

В. А. Поникаров, отдавая должное последней, третьей позиции, полагал, что применительно к уголовно-исполнительной системе административно-юрисдикционную деятельность

³ Якимов А. Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство/ А. Ю. Якимов // Государство и право. - 1999. - № 3. - С. 5–10; Мельник Р. С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Мельник Роман Сергійович. – Х., 2002. – 211 с.

⁴ Михайлов А. А. Административно-юрисдикционная деятельность милиции: теория и практика: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.0014 «Административное право; финансовое право; информационное право» / Михайлов Андрей Анатольевич. – Ростов-на-Дону, 2003. – С. 23–24; Мельник І. В. Застосування заходів адміністративного примусу в умовах розбудови правової держави: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Мельник Ігор Володимирович. – К., 2004. – 22 с.; Поникаров В. А. Реализация административно-юрисдикционной деятельности в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации (организационно-правовой анализ теории и практики): монография / В. А. Поникаров. – Рязань, 2008. – 213 с.

необходимо анализировать не только в качестве рассмотрения, разрешения дел об административных правонарушениях, дисциплинарных проступках, а также дел, связанных с производством по административно-правовым жалобам и спорам, но и в специфике согласительного производства⁵. С чем достаточно сложно согласиться. Дело в том, что указанный автор определяет административно-юрисдикционную деятельность как закреплённую в нормах преимущественно административного и иного права государственно-властную, управленческую, правоприменительную, правоохранительную деятельность для разрешения административно-правовых конфликтов деликтного содержания и споров согласительного характера. А под согласительным производством в учреждениях и органах УИС он понимает составную часть административно-юрисдикционной деятельности, которая осуществляется с целью добровольного, согласительного урегулирования спора о праве без применения мер принуждения в связи с примирением сторон⁶. Подобные утверждения требуют обязательных

⁵ Поникаров В. А. Реализация административно-юрисдикционной деятельности в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации (организационно-правовой анализ теории и практики): монография / В. А. Поникаров. – Рязань, 2008. – С. 48.

⁶ Поникаров В. А. Там же. – С. 50, 68–69.

примеров, потому как сложно представить, чтобы на практике персонал уголовно-исполнительных учреждений предпринимал попытки осуществить согласительные меры для урегулирования спора, возникшего при исполнении наказания. В данном случае скорее речь может идти об освобождении от отбывания мер ответственности за правонарушение в колонии, но вряд ли о, по сути, примирении.

Мы придерживаемся концепции, согласно которой административно-юрисдикционная деятельность в уголовно-исполнительных учреждениях состоит из трёх основных направлений:

1) практика привлечения к административной ответственности за правонарушения, предусмотренные Кодексом Украины об административных правонарушениях;

2) дисциплинарная практика в отношении персонала и спецконтингента учреждений и органов исполнения наказаний;

3) рассмотрение и решение руководством учреждений споров, жалоб и обращений в рамках предоставленных им полномочий.

В данное время административная ответственность является ключевой принудительной мерой, которая установлена законодателем относительно

недопущения получения лицами, которых содержат в следственных изоляторах и учреждениях исполнения наказаний, запрещённых предметов, а также способна поддерживать правопорядок и противостоять проступкам, которые посягают на режим содержания в учреждениях Государственной уголовно-исполнительной службы Украины. Фактически единственный состав административного правонарушения в сфере функционирования учреждений исполнения наказаний – передача или попытка передачи запрещённых предметов лицам, которые содержатся в следственных изоляторах или в учреждениях Государственной уголовно-исполнительной службы Украины (ст. 188 Кодекса Украины об административных правонарушениях).

Как отмечает А. Г. Ткаченко, состав за это административное правонарушение содержит переменные признаки, которые предусмотрены в Правилах внутреннего распорядка. Данный состав правонарушения по характеру причинённого вреда является формальным, наступления материальных последствий как обязательный элемент состава не указаны. Субъектом является осуждённое лицо, которое достигло 16-летнего возраста. Что касается внутренней структуры - это однозначный состав, так

как в статье описанные признаки одного деяния «незаконная передача запрещённых предметов лицам, которых содержат в следственных изоляторах, учреждениях исполнения наказаний». В зависимости от конструкции состав является бланкетным, так как он полностью не раскрывает содержание и сущность деяния, а признаки проступка закреплены в отдельно установленных нормах, а именно перечень запрещённых предметов, перечисленных в Правилах внутреннего распорядка учреждений исполнения наказаний⁷. Вместе с этим, следует отметить, что фактической возможности самостоятельно привлечь к ответственности за указанные деяния у персонала учреждений исполнения наказаний нет. В Украине отсутствует необходимая инструкция о порядке составления протокола и рассмотрения дела по ст. 188 Кодекса Украины об административных правонарушениях, что влечёт к отсутствию необходимых процедурных директив. Для привлечения к ответственности в современных условиях прибегают к помощи органов внутренних

⁷ Ткаченко О. Г. Загальна характеристика та особливості адміністративної відповідальності за передачу заборонених предметів в установи виконання покарань [Електронний ресурс] / О. Г. Ткаченко // Форум права. – 2008. – № 2. – С. 447–452. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08toguvp.pdf>.

дел, которые и оформляют надлежащим образом факт правонарушения.

Касательно дисциплинарного производства в отношении осуждённых, то его основы закреплены в Уголовно-исполнительном кодексе Украины. Речь идёт о мерах взыскания, предусмотренных ст. 132 Уголовно-исполнительного кодекса Украины: за нарушение установленного порядка отбывания наказания к осуждённым могут применяться следующие меры взыскания: предупреждение; выговор; строгий выговор; дисциплинарный штраф в сумме до двух минимальных размеров заработной платы; отмена улучшенных условий содержания; водворение осужденных мужчин, содержащихся в исправительных колониях, в дисциплинарный изолятор с выводом или без вывода на работу или учёбу на срок до пятнадцати суток, а осуждённых женщин – до десяти суток; водворение осуждённых, содержащихся в помещениях камерного типа исправительных колоний максимального уровня безопасности, в карцер без вывода на работу на срок до пятнадцати суток; перевод осуждённых, содержащихся в исправительных колониях (кроме колоний минимального уровня безопасности с облегчёнными условиями содержания), в помещение камерного типа

(одиначную камеру) на срок до трёх месяцев.

Беременные женщины, женщины, имеющие детей в домах ребенка при исправительных колониях, инвалиды I группы в дисциплинарный изолятор, карцер, помещения камерного типа (одиначную камеру) не водворяются⁸. Данные меры уголовно-исполнительное законодательство относит к мерам воспитательного характера, однако по своему характеру и содержанию обозначенная система является совокупностью мероприятий административно-юрисдикционного воздействия, в частности, речь идёт о мерах принуждения и ответственности. В поддержку юрисдикционной природы данных мер также можно привести предусмотренный кодексом порядок их применения. Например, также как и при рассмотрении дела об административном правонарушении, при назначении мер взыскания учитываются причины, обстоятельства и мотивы совершения нарушения, поведение осужденного до совершения проступка, количество и характер ранее наложенных взысканий, а также объяснения осужденного по существу проступка. Налагаемые

взыскания должны соответствовать тяжести и характеру проступка осужденного. Взыскание может быть наложено лишь на лицо, совершившее проступок, и не позднее десяти суток со дня выявления проступка, а если в связи с проступком проводилась проверка, то со дня её окончания, но не позднее шести месяцев со дня совершения проступка. Наложённое взыскание обращается к исполнению немедленно, а в исключительных случаях – в срок не позднее одного месяца со дня его наложения. Если в течение месяца со дня наложения взыскания оно не было обращено к исполнению, то это взыскание не исполняется. Взыскание в виде предупреждения или выговора, назначения на внеочередное дежурство по уборке помещений и территории колонии налагается устно или письменно, остальные взыскания – только письменно.

Существуют и другие аналогии в применении мер юрисдикционного характера и мер взыскания по отношению к осуждённым. Исходя из сказанного, в данной части юрисдикционного процесса можно выделить такие особенности:

- меры дисциплинарного воздействия в целом урегулированы на уровне Уголовно-исполнительного кодекса Украины (хотя в нормах этого Закона

⁸ Кримінально-виконавчий кодекс України від 11 липня 2003 року № 1129-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 3–4. – Ст. 21.

данные меры не признаются юрисдикционными);

- юрисдикционное воздействие ставит перед собой несколько целей – привлечь виновного к ответственности и оказать воспитательное воздействие на осуждённого в пределах общих целей функционирования учреждений исполнения наказания;

- основание применения мер юрисдикционного характера по отношению к осуждённым является допущение последними нарушений режима отбывания наказания;

- меры юрисдикционного характера могут быть применены как к осуждённым, так и к персоналу учреждений (в таком случае действует законодательство о порядке прохождения службы, а также административное законодательство).

Касательно третьей составляющей административно-юрисдикционной деятельности в системе исполнения наказаний (рассмотрение и решение руководством учреждений споров, жалоб и обращений в рамках предоставленных полномочий), то она является в большей мере пассивной для руководителей учреждений исполнения наказания и обусловлено правами осуждённых лиц. В частности, ст. 8 Уголовно-исполнительного кодекса Украины предусматривает право осуждённых

обращаться в соответствии с законодательством с предложениями, заявлениями и жалобами к администрации органов и учреждений исполнения наказаний, в их вышестоящие органы, а также к Уполномоченному Верховной Рады Украины по правам человека, в Европейский суд по правам человека, а также в иные соответствующие органы международных организаций, членом или участником которых является Украина, к уполномоченным лицам этих международных организаций, в суд, органы прокуратуры, другие органы государственной власти, органы местного самоуправления и объединения граждан⁹. Руководство уголовно-исполнительного учреждения обязано предпринять меры по фактам обращения осуждённых и дать им надлежащую правовую оценку. Закон Украины «О Государственной уголовно-исполнительной службе Украины», к сожалению, не формулирует обязательную систему обязанностей того или иного руководящего сотрудника учреждений, что порождает злоупотребление в части надлежащего решения споров и жалоб осуждённых.

Выводы

⁹ Кримінально-виконавчий кодекс України від 11 липня 2003 року № 1129-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 3–4. – Ст. 21.

Таким образом, обобщение всех трёх основных направлений юрисдикционной деятельности позволяет определить следующие характерные особенности, которые можем считать выводами к этой статье:

1. Административно-юрисдикционная деятельность в учреждениях исполнения наказания является разновидностью административной юрисдикции органов исполнительной власти, а также частью управленческой (административной) деятельности.

2. Главной целью этого вида деятельности является обеспечение законности и предупреждение правонарушений в учреждениях и органах, исполняющих наказания, а также сориентирована на безопасность лиц, находящихся в пределах их территорий. Помимо этого, она сопряжена с воспитательным воздействием, чего нет больше ни в какой другой сфере юрисдикционного процесса.

3. Правовым основанием применения мер юрисдикционного воздействия являются нормы Уголовно-исполнительного кодекса Украины и административного законодательства. В частности, следует отметить, что, не смотря на закрепление на уровне Кодекса

Украины об административных правонарушениях статуса субъекта административно-юрисдикционной деятельности в анализируемой сфере (в части привлечения к административной ответственности), до сих пор руководитель учреждения не может воспользоваться полномочиями в этой сфере.

4. Среди другого, данная деятельность направлена на охрану установленного порядка управления в учреждениях и органах исполнения наказания. Она может рассматриваться в контексте разрешения административно-правовых конфликтов «деликтного» содержания, нарушений режима отбывания наказания, и споров, которые разрешает руководство в пределах своей компетентности.