

УДК 342.92

П.П. Фомін

**АДМІНІСТРАТИВНИЙ НАГЛЯД МІЛІЦІЇ
ЗА ОСОБАМИ, ЗВІЛЬНЕНИМИ З МІСЦЬ
ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ**

У статті автор розглядає теоретичний аспект адміністративного нагляду міліції за особами, звільненими з місць позбавлення волі та проблеми його вдосконалення.

Ключові слова: *міліція, адміністративний нагляд, теорія, особи, звільнені з місць позбавлення волі, вдосконалення.*

В статье автор рассматривает теоретический аспект административного надзора милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы и проблемы его совершенствования.

Ключевые слова: *милиция, административный надзор, теория, лица, освобожденные из мест лишения свободы, совершенствование.*

In the article the author examines the theoretical aspect of administrative supervision over the police persons released from prison and the problems of its improvement.

Key words: *police, administrative supervision, theory, persons who are released from prison, improving.*

Адміністративно-наглядова діяльність міліції постійно перебуває в полі зору громадськості й вимагає від органів внутрішніх справ неухильного дотримання принципів верховенства права та законності, прав людини та громадянина. Органічно входячи до системи заходів забезпечення законності в державному управлінні, адміністративний нагляд міліції як юридичне явище є самостійним структурним елементом інституту адміністративного нагляду. Останній, у свою чергу, є складовою частиною галузі адміністративного права України.

Незважаючи на те, що в наш час адміністративно-правовою теорією досить детально розроблено інститут адміністративного нагляду, сучасний стан розвитку суспільних відносин вносить свої корективи у його сутність, призначення та зміст. З'являються нові його види, здійснюється вдосконалення організаційних і правових основ адміністративно-наглядової діяльності державних органів, зокрема органів внутрішніх справ.

Чинне законодавство України також передбачає, що певні правообмеження можуть застосовуватися й у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки, наприклад, органами внутрішніх справ під час здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі.

льненими з місць позбавлення волі. Однак, як зазначають у своїх наукових дослідженнях окремі правники (О.М. Бандурка [1], І.П. Голосніченка [2], А.Т. Комзюк [3], І.В. Мельник [4], Х.П. Ярмак [5] та ін.) правова природа адміністративно наглядової діяльності міліції щодо вказаної категорії осіб є ще мало дослідженою, а її характерні ознаки потребують змістовного уточнення з урахуванням сучасного розвитку правової державності в Україні. Постановка в адміністративно-правовій науці зазначених завдань спонукала автора статті висловити власні пропозиції щодо їх розв'язання.

Здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, як правило, входить до компетенції міліції. Відповідно до Закону України "Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі" від 1 грудня 1994 року, міліція повинна наглядати за такими категоріями осіб:

а) засуджених до позбавлення волі за тяжкі, особливо тяжкі злочини або засуджених два і більше разів до позбавлення волі за умисні злочини, якщо під час відбування покарання їх поведінка свідчила, що вони вперто не бажають стати на шлях виправлення та залишаються небезпечними для суспільства;

б) засуджених до позбавлення волі за тяжкі, особливо тяжкі злочини або засуджених два і більше разів до позбавлення волі за умисні злочини, якщо вони після відбування покарання або умовно-дострокового звільнення від відбування покарання, незважаючи на попередження органів внутрішніх справ, систематично порушують громадський порядок і права інших громадян, вчиняють інші правопорушення;

в) засуджених до позбавлення волі за один із злочинів, пов'язаних з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів [6].

При здійсненні адміністративного нагляду за указаними вище особами працівники міліції мають слідкувати за неухильним дотриманням останніми відповідних правил поведінки. Зазначені правила крізь призму Європейських стандартів прав і свобод людини можна оцінити як правові обмеження. Однак такі правообмеження властиві адміністративному праву в силу його призначення – бути мірою свободи, яка не існує без меж. Їх застосування є необхідним для захисту праводносин від протиправних посягань осіб, за якими встановлено адміністративний нагляд.

Доцільно звернути увагу на те, що в адміністративно-правовій науці запропоновано праводносини, що виникають між органами

виконавчої влади та фізичними і юридичними особами, наповнити більш демократичним, публічно-сервісним змістом. Так, у проєкті Концепції реформування адміністративного права, який підготовлений представницьким авторським колективом за участю В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, І.П. Голосніченка, Н.В. Яценка наголошується, що "на сучасному етапі розвитку нашого суспільства метою адміністративно-правового забезпечення реалізації прав і свобод громадян в їх взаємовідносинах з органами виконавчої влади є визначення таких основних форм і напрямків діяльності вказаних органів, їх посадових осіб, які забезпечили б постійний демократичний режим цих відносин" [7]. Тобто новий підхід, з урахуванням європейських стандартів щодо змісту адміністративного права (і особливо такої його складової частини, як адміністративний нагляд міліції за особами, звільненими з місць позбавлення волі), має відображати нагальну потребу зміцнення адміністративно-правового захисту прав і свобод громадянина, підвищення ролі органів внутрішніх справ у такому демократичному правовому процесі.

Вважаємо, що зазначені пріоритети стосовно осіб, звільнених з місць позбавлення волі, можуть бути реалізовані органами внутрішніх справ на двох етапах адміністративно-наглядової діяльності. По-перше, коли при здійсненні адміністративного нагляду міліція на свідомість і поведінку піднаглядних осіб, звільнених з місць позбавлення волі, буде впливати до моменту виникнення намірів у них скоїти правопорушення (за допомогою методу переконання, формуючи у вказаних суб'єктів розуміння необхідності добровільно й сумлінно виконувати вимоги закону та інших нормативно-правових актів, зміцнюючи в громадській думці уявлення щодо цінності й захищеності правових приписів, загальної нетерпимості щодо їх порушень).

По-друге, коли при здійсненні адміністративного нагляду міліція на свідомість і поведінку піднаглядних осіб, звільнених з місць позбавлення волі, буде впливати в момент формування протиправних намірів у зазначених суб'єктів, однак до того часу, поки ці наміри вони не почали реалізовувати (за допомогою адміністративного примусу, а саме при застосуванні адміністративно-запобіжних заходів). Тобто у такому контексті зміст профілактичної функції ОВС, яку вони зобов'язані виконувати відповідно до вимог частина 1 ст. 7 Закону України "Про міліцію" [8] щодо осіб, звільнених з місць позбавлення волі, повинен наповнюватися не стільки правообмежувальним

характером, скільки новим соціально-правовим орієнтиром на зміцнення адміністративно-правового захисту прав і свобод громадянина під час здійснення структурними підрозділами, а також посадовими особами міліції організаційно-масової (попереджувальної) та адміністративно-запобіжної діяльності.

Нові пріоритети у здійсненні адміністративного нагляду міліцією за особами, звільненими з місць позбавлення волі, ставлять завдання щодо з'ясування його сучасної правової природи.

Слід зазначити, що стосовно правової природи адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, в адміністративно-правовій літературі відсутня єдність поглядів. За радянських часів, коли цей нагляд і встановлювався, і здійснювався міліцією запитань щодо його правової ідентифікації практично не виникало. У наш же час, особливо після того, як адміністративний нагляд почав встановлюватися в судовому порядку, в юридичній літературі все частіше висловлюються міркування про необхідність перегляду адміністративно-правового характеру цього заходу, оскільки, на погляд деяких правників, об'єкт правового регулювання в цьому випадку не відповідає галузевій приналежності норм, за допомогою яких воно здійснюється.

Такої думки додержується, наприклад, І.В. Мельник. Він зазначає, що Закон України "Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі" від 1 грудня 1994 року суперечить досягненню цілей правової реформи, оскільки аналізований правовий захід віднесено до заходів адміністративного попередження. Наведений закон закріплює невідповідність об'єкта правового регулювання галузевій приналежності норм, за допомогою яких воно здійснюється. Результатом подібної невідповідності правник вважає обмеження прав людини, тому що тривале обмеження особистої волі людини не може здійснюватися в адміністративному, позасудовому порядку. Автор наголошує, що особи, звільнені з місць позбавлення волі, сприймають адміністративний нагляд не інакше, як покарання, і вони цілком праві, якщо врахувати тяжкість правил нагляду й обмежень, застосовуваних у порядку його здійснення. Дотримуючись такої позиції І.В. Мельник стверджує, що адміністративний нагляд є власне кажучи кримінально-правовим заходом і повинен застосовуватися судом у якості одного з видів кримінального покарання при наявності підстав і в межах терміну, передбачених самим криміналь-

ним законодавством. Порядок же його здійснення має стати предметом регулювання кримінально-виконавчого законодавства [9].

Певна доля істини в цьому твердженні є, але не можна погодитись з тим, що об'єкт правового регулювання тут не є адміністративно-правовим. На наш погляд, доцільно підтримати думку А.Т. Комзюка, який зазначає, що заходи адміністративного примусу, до яких відноситься й адміністративний нагляд міліції, можуть застосовуватись для боротьби зі злочинами шляхом їх попередження та припинення, а деякі з них саме для цього і використовуються. Ніякого протиріччя в цьому нема, – стверджує правник, – адже жодна інша галузь права подібні відносини (тобто коли відсутній злочин, але існує реальна небезпека його вчинення) не регулює. Закон не допускає, так би мовити, "вмикання" норм права кримінального блоку (кримінального, кримінально-процесуального і кримінально-виконавчого) у таких випадках, тому впливати на ситуацію можна тільки за допомогою використання адміністративно-правових норм [10].

Має рацію також Х.П. Ярмакі коли зазначає, що віднесення адміністративного нагляду міліції за особами, звільненими з місць позбавлення волі, до засобів іншої юридичної природи, зокрема, кримінально-правової, спричинило б собою негативні практичні наслідки. Один із таких наслідків можна уявити собі таким чином, що наглядом у тих формах, які передбачені чинним законодавством, стали б займатися кримінально-виконавчі структури, тобто установи виконання покарань, а це призвело б до цілого ланцюга взаємозалежних проблем як у системі МВС, так і в Державному департаменті України з питань виконання покарань [11].

Ми підтримуємо позицію тих правників, які вважають, що нагляд міліції за особами, звільненими з місць позбавлення волі, є суто адміністративно-правовим заходом. Він носить комплексний, міжгалузевий характер, оскільки встановлюється, продовжується і припиняється судом, і тільки суд притягує до відповідальності піднаглядних суб'єктів, які порушили правила нагляду. Міліція ж здійснює нагляд за дотриманням піднаглядними встановлених правил та обмежень, спрямовує виховний вплив на них, документує факти порушення піднаглядними закону.

Про адміністративно-правову природу нагляду міліції за особами, звільненими з місць позбавлення волі, дозволяє говорити й відповідний аналіз його характерних ознак:

по-перше, нагляд міліції за особами, звільненими з місць позбавлення волі, носить надвідомчий характер, тобто спостереження здійснюється міліцією за піднаглядними суб'єктами, які непідпорядковані їй по службі;

по-друге, він має профілактичну спрямованість, що характеризується забезпеченням безпеки громадян, суспільства, держави за допомогою засобів адміністративного впливу;

по-третє, він характеризується організуючою спрямованістю, яка виявляється в упорядкуванні за допомогою засобів адміністративного впливу суспільних відносин у сфері громадського порядку та громадської безпеки; поновленні адміністративно-правових відносин, що зазнали небажаного впливу внаслідок протиправних дій осіб, звільнених з місць позбавлення волі;

по-четверте, адміністративний нагляд міліції за особами, звільненими з місць позбавлення волі, носить спеціалізований характер - спрямований на забезпечення дотримання спеціальних правил піднаглядними суб'єктами;

по-п'яте, має ініціативний характер, тобто він здійснюється головним чином з ініціативи самих працівників міліції, а не у зв'язку з надходженням заяв чи скарг;

по-шосте, специфічність засобів і методів його здійснення, можливість застосування заходів адміністративного примусу, обумовлені вимогами сучасного адміністративного законодавства України.

Наведений перелік ознак є базовим для з'ясування адміністративно-правової природи нагляду міліції за особами, звільненими з місць позбавлення волі.

Одним з головних завдань юридичної науки є пізнання не лише сутності правових явищ, що вивчаються, а й виявлення змісту останніх, зведення їх сутності до внутрішньої, дійсної якості досліджуваного об'єкта, до тих закономірностей, які визначають його виникнення, розвиток і функціонування, тобто до змістовної сторони [12]. Сутність є найабстрактнішою категорія діалектики, оскільки вона є вищим ступенем абстрагування від конкретного змісту правового явища. Разом з тим, виступаючи результатом сходження від явища до закону, вона лише сприяє проникненню мислення в досліджуваний об'єкт, визначенню його найважливіших сторін, глибокого та повного виявлення його природи [13].

Цілком очевидним є те, що сутність адміністративного нагляду міліції за особами, звільненими з місць позбавлення волі, при всьому її теоретико-прикладному значенні, не розкриває змісту останнього, а це, у свою чергу, не дозволяє напрацювати відповідні пропозиції для вдосконалення адміністративного законодавства в досліджуваній сфері державного управління. Тому наукове дослідження адміністративного нагляду міліції за особами, звільненими з місць позбавлення волі, припускає обов'язкове з'ясування не лише соціально-правової сутності, а й встановлення його змісту, тобто тих структурних компонентів, які дозволяють врешті решт говорити про останній як про цілісне правове явище.

Відзначимо, що в сучасній адміністративно-правовій доктрині щодо змістовної сторони адміністративного нагляду міліції за особами, звільненими з місць позбавлення волі, висловлюються різні точки зору. Більшість адміністративістів адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, розглядають як сукупність адміністративно-запобіжних заходів [14]. Проте, деякі вчені стверджують, що його доцільно характеризувати лише у якості одного з різновидів заходів адміністративного припинення [15].

На нашу думку, адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, доцільно розглядати як сукупність адміністративно-запобіжних заходів, оскільки головною метою його застосування є запобігання вчиненню піднаглядним нових правопорушень. Таку ж позицію займає і законодавець, оскільки в ст. 2 Закону "Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі" зазначено, що адміністративний нагляд встановлюється з метою запобігання вчиненню злочинів окремими особами, звільненими з місць позбавлення волі, і здійснення виховного впливу на них.

Використана література:

1. Адміністративна діяльність міліції / За заг. ред. проф. О.М. Бандурки: Підручник. – Харків, 2004. – С. 92.
2. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / Під заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. – Київ, 1995. – С. 114.
3. Комзюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції України: Дис. ... д. ю. н. – Харків, 2002. – С. 120.
4. Мельник І.В. Застосування заходів адміністративного примусу в умовах розбудови правової держави: Дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.07. – Київ, 2004. – С. 43-44.

5. Ярмакі Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: Монографія. - Одеса: Юридична література, 2006. - С. 277.
6. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 1 грудня 1994 р. № 264/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 52. - Ст. 455.
7. Адміністративна реформа в Україні: документи і матеріали // Український правовий часопис. - 1999. - Випуск 4. - С. 36.
8. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. - 1991. - № 4. - Ст. 20.
9. Мельник І.В. Застосування заходів адміністративного примусу в умовах розбудови правової держави: Дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.07. - Київ, 2004. - С. 43-44.
10. Комзюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції України: Дис. ... д. ю. н. - Харків, 2002. - С. 120.
11. Ярмакі Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: Монографія. - Одеса: Юридична література, 2006. - С. 277.
12. Явич Л.С. Сущность, содержание и форма в праве // Методологические проблемы советской юридической науки. М., 1980. - С. 38.
13. Кириллов В.И. Логика познания сущности. М., 1980. - С. 153.
14. Див.: Адміністративна діяльність міліції / За заг. ред. проф. О.М. Бандурки: Підручник. - Харків, 2004. - С. 92; Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / Під заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. - Київ, 1995. - С. 114.
15. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР: Учеб. пособие. - Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1989. - С. 19.