

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ НАГЛЯД ТА ЗАСОБИ ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЇ

*У статті здійснено порівняльний аналіз кримінального покарання й адміністративного нагляду як соціальних явищ. Показано практичний збіг їх функцій у регулюванні суспільних відносин, а саме розв'язанні завдань соціального контролю, здійснюваного державою на примусовій основі щодо осіб, за якими чинним законодавством встановлено адміністративний нагляд з метою невчинення повторного злочину.*

**Ключові слова:** кримінальне покарання, адміністративний нагляд, соціальний контроль, регулювання, суспільні відносини.

Збіг функцій у регулюванні суспільних відносин не дає підстав розглядати адміністративний нагляд і кримінальне покарання як тотожні правові утворення, проте, як зазначає Д. Назаренко, у них багато спільного, і це особливо помітно при порівнянні адміністративного нагляду з окремими видами покарання [6].

Водночас такі збіги можуть розглядатися як випадкові, і тому, на нашу думку, їх аналіз може бути визнаний позитивним в аспекті подальшого вдосконалення законодавства й практики його застосування. На жаль, у кримінально-правовій науці недостатньо наукових публікацій, присвячених проблемі адміністративного нагляду, при цьому взагалі немає досліджень питання про його співвідношення з кримінальним покаранням. Такий стан вивчення проблеми, як видається, пов'язаний зі своєрідним розумінням правової природи адміністративного нагляду, що склалося в науковій літературі.

Значну увагу проблемам адміністративного нагляду приділено в працях відомих учених у галузі кримінального, а також адміністративного та кримінально-виконавчого права: П. П. Адрушка, М. І. Бажанова, Ю. В. Бауліна, І. П. Голосніченка, О. М. Джузи, О. Л. Копиленка, В. К. Колпакова, О. С. Міхліна, М. І. Мельника, В. О. Навроцького, Д. О. Назаренка, В. І. Осадчого, М. І. Панова, М. О. Стручкова, В. І. Тютюгіна, В. М. Трубнікова, В. О. Уткіна, В. Д. Філімонова, Ю. В. Шинкарьова, І. В. Шмарова, О. І. Чистякова, С. С. Яценка та ін.

У виявленні специфіки адміністративного нагляду та правових засобів його реалізації ми спиралися на чинне законодавство про адміністративний нагляд, яке містить сукупність норм, передбачених різними галузями права. Так, серед нормативно-правових актів, які регулюють адміністративний нагляд, слід назвати Кримінальний кодекс України (далі – КК України), ст. 395 якого передбачає кримінальну відповідальність за порушення правил адміністративного нагляду [3], Закон України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» [4], Кодекс про адміністративні правопорушення – відповідальність за порушення правил адміністративного нагляду [5], Наказ МВС України та Державного департаменту України з питань виконання покарань (далі – ДДУПВП) «Про затвердження Інструкції про організацію здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі» [8].

Наведений перелік нормативних актів показує, що ми маємо справу з достатньо складною правовою конструкцією, яка, на жаль, не дає відповіді, до якої галузі права необхідно віднести адміністративний нагляд. Щодо цього погоджуємося з думкою Д. Н. Назаренка про те, що предметом правового регулювання при здійсненні адміністративного нагляду є суспільні відносини, які складаються між особами, звільненими з місць позбавлення волі, і державними органами в специфічній сфері реалізації кримінальної відповідальності – нагляді за поведінкою окремої категорії засуджених осіб і проведення з ними профілактично-виховної роботи [6].

Відповідно правове становище особи, яка відбула покарання, на цій стадії ще не вичерпується. На наш погляд, воно існує до того часу, поки в особи зберігається судимість, тобто до її зняття або погашення. Указані обставини свідчать, що відносини стосовно реалізації адміністративного нагляду завжди існують тільки в межах кримінально-правових відносин. Інше неможливе. І саме ця обставина визначає своєрідність адміністративного нагляду як правового інституту, його місце в структурі права.

Поряд із цим не слід ігнорувати й думки інших учених, які доводять, що адміністративний нагляд є інститутом адміністративного права. Так, Д. Н. Бахрах [1, с. 47–48] у своїх працях обґрунтовує окреслену проблему таким чином: «По-перше, адміністративний нагляд устанавлюється за особою в разі виконання нею вироку. По-друге, цей вид соціального контролю застосовується тільки установами виконання покарань і до окремої категорії засуджених. По-третє, органи внутрішніх справ устанавлюють обмеження, з урахуванням особи та її поведінки, вирішують питання про термін нагляду, його продовження або дострокове припинення. По-четверте, цей захід застосовується в адміністративному порядку. По-п'яте, у більшості випадків він застосовується за правопорушення, які не є злочинами. По-шосте, сам законодавець називає нагляд адміністративним».

Необхідно зазначити, що така точка зору набула поширення передусім серед фахівців адміністративного права. Як і Д. Н. Бахрах, інші науковці також вважають, що адміністративний нагляд відповідно до підстав та завдань, а також методів його здійснення належить до інституту адміністративного права (В. І. Перець, А. І. Петров, А. Л. Стеблянко). На нашу думку, вчені виходять із розуміння теорії права, а саме з предмета правового регулювання, заради якого і з'явився в законодавстві інститут адміністративного нагляду [3, с. 251–252].

Однак аналіз кримінально-правових відносин, які виникли у зв'язку зі скоєнням особою злочину, показує, що правовою основою адміністративного нагляду є судимість особи [4, с. 88], тим самим акцентується увага на причинному зв'язку кримінального й адміністративного нагляду. Так, автори проекту теоретичної моделі Кримінального кодексу визнали необхідним у відповідній статті прямо вказати на ту обставину, що судимість є підставою застосування адміністративного нагляду [5, с. 203].

Таким чином, своїм народженням адміністративний нагляд зобов'язаний кримінально-правовим відносинам, належність яких до кримінального права не викликає

сумніву. Уже одне це спростовує правильність віднесення нагляду виключно до адміністративного права.

Зв'язок адміністративного нагляду з кримінально-правовими відносинами є досить видимим також при аналізі підстав його встановлення. Вони різні для різних категорій осіб, що підпадають під дію Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», але спільним є те, що відповідні юридичні факти повністю або значною мірою постають із вироку суду.

Підставою встановлення нагляду щодо осіб, на яких розповсюджується дія Закону, є складний юридичний факт. До нього як складового елемента нагляду входять так звані формальні підстави (ознаки): наприклад, наявність в особі двох судимостей за умисні злочини, судимість за тяжкий злочин тощо. Виникнення цих ознак в юридичному значенні також пов'язане з винесенням вироку.

Питання про органи, що встановлюють і виконують адміністративний нагляд, як питання процесуальне стосовно матеріально-правової природи адміністративного нагляду має другорядне значення. Проте й у цьому аспекті сучасна точка зору виглядає більш ніж суперечливою.

Справді, чи є справедливим твердження вчених про те, що орган внутрішніх справ – це орган управління (якщо, звичайно, не розуміти термін «управління» у гранично широкому значенні). Орган внутрішніх справ виконує різні функції (наприклад, слідства, дізнання, розшуку різних категорій осіб, виконання кримінального покарання і т. ін.), серед яких функція, пов'язана з адміністративно-юрисдикційною діяльністю, займає одне з важливих місць. Крім того, слід мати на увазі, що в установленні адміністративного нагляду беруть участь установи виконання покарань, які не належать до органів управління й не виконують адміністративно-юрисдикційної функції.

Нарешті, одним із важелів, що стосуються аналізу методів здійснення адміністративного нагляду, є діяльність органів внутрішніх справ щодо реалізації кримінально-правових заходів, яка має настільки багато спільних рис з адміністративним наглядом, що може розглядатися як його аналог. Ідеться про виконання кримінально-правового заходу у вигляді відбування покарання з випробуванням. У цьому зв'язку слід погодитися з С. С. Алексєєвим, який підкреслює, по-перше, їх спрямованість на регулювання певної сфери соціального життя і, по-друге, використання юридичних компонентів різних галузей права, пов'язаних воєдино предметом правового регулювання [5].

З урахуванням того, що органи внутрішніх справ не виконують кримінальних покарань, не пов'язані з позбавленням волі (виправні та громадські роботи, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю) та іншими кримінально-правовими заходами (звільнення від відбування покарання з випробуванням, умовно-дострокове звільнення, заміна невідбутої частини покарання більш м'яким тощо), ці функції чинним законодавством покладено на Кримінально-виконавчу інспекцію Державної кримінально-виконавчої служби України ( далі – ДКВС України).

Водночас адміністративний нагляд зорієнтований головним чином на досягнення однієї мети – приватної превенції. Здійснюється він, як і покарання, не пов'язані з позбавленням волі, в умовах нормального соціуму, і тому в тих правових засобах, які виділяються для досягнення мети адміністративного нагляду, є багато спільного з правовими засобами, призначеними для згаданих видів покарання.

Автор підтримує позицію В. М. Трубнікова [7] і Д. О. Назаренка, відповідно до якої адміністративний нагляд найбільш схожий з інститутом звільнення від відбування покарання з випробуванням (ч. 2 ст. 78 КК України, де передбачено, що якщо засуджений не виконує покладені на нього обов'язки або систематично вчиняє правопорушення, що потягли за собою адміністративні стягнення і свідчать про його небажання стати на шлях виправлення, суд направляє засудженого для відбування призначеного покарання) [6, с. 29].

Окремі елементи цих додаткових обов'язків перегукуються з тими, що можуть покладатися на особу, за якою встановлюється адміністративний нагляд. Наприклад, на засудженого, до якого застосовано звільнення від відбування покарання з випробуванням, судом можуть бути покладені обов'язки, передбачені ст. 76 КК України: не покидати межі України, особливо не виїжджати на постійне проживання без дозволу кримінально-виконавчої інспекції, пройти курс лікування від алкоголізму, наркоманії або захворювання, що становить небезпеку для здоров'я інших осіб, тощо.

Такі обов'язки можуть застосовуватися щодо осіб, за якими встановлено адміністративний нагляд. Серед обов'язків, наприклад, є такі: письмово повідомляти працівників міліції, які здійснюють адміністративний нагляд, про зміну місця роботи чи проживання, а також про виїзд за межі району в службових справах (при адміністративному нагляді). Таким чином, нами практично встановлена схожість цих обов'язків.

Слід наголосити, що наявність у структурі кримінального права інституту звільнення від відбування покарання з випробуванням має багато спільних рис з інститутом адміністративного нагляду. Це положення зайвий раз демонструє юридичну природу останнього й підкреслює її зв'язок із кримінально-правовими відносинами. Наголошуючи ще раз на міжгалузевому характері адміністративного нагляду, звернемо увагу на те, що «матеріальною» галуззю права для нього є кримінальні відносини, що виникають із приводу реалізації адміністративного нагляду, а це, по суті, і є кримінально-правові відносини.

Схожість адміністративного нагляду і звільнення від відбування покарання з випробуванням, звичайно, вказує на відсутність істотних відмінностей у їх правовій природі. Проте не можна ігнорувати й те, що ця їх схожість зовсім не випадкова і не поверхова, як могло б видатися на перший погляд, а має достатньо глибоке коріння. З погляду соціальної потреби, обидва ці інститути, хоча й щодо різних категорій осіб, виконують те саме завдання – забезпечення досягнення мети спеціальної превенції.

Аналіз відмінностей адміністративного нагляду від звільнення від відбування покарання з випробуванням і від покарань, не пов'язаних із позбавленням волі,

показує, що при адміністративному нагляді законодавець йде далі з огляду обмеження прав особи, дозволяючи застосовувати до неї правові засоби, використання яких при виконанні покарань у вигляді виправних та громадських робіт не передбачено.

Цікавою є думка вчених у галузі кримінально-виконавчого права щодо внесення до Закону України про адміністративний нагляд обов'язку перебувати в певний час в межах свого будинку (квартири). Для здійснення контролю за виконанням цього обов'язку Закон повинен надати працівникам міліції право входити в житло осіб, за якими встановлений адміністративний нагляд, у будь-який час доби [9].

На думку Ю. В. Шинкарьова, цей обов'язок – своєрідний домашній арешт – застосовується, як свідчать вибіркові дані, практично щодо всіх осіб, за якими встановлюється адміністративний нагляд. Уважається, що саме такий обов'язок, реалізація якого пов'язана з доволі істотним обмеженням прав особи, вторгненням в особисте життя (до речі, не тільки самого громадянина, що перебуває під наглядом, але і його найближчого соціального оточення), є найвагомішим «каральним» елементом адміністративного нагляду. З іншого боку, він є найефективнішим правовим засобом досягнення мети спеціальної превенції, оскільки його реалізація дозволяє легко контролювати громадянина саме в той час, який є найбільш кримінально небезпечним з урахуванням його характеристики.

Важливо наголосити, що кримінальне законодавство не передбачає домашнього арешту серед покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, та інших кримінально-правових заходів. З проведеного порівняльного аналізу можна дійти кількох висновків прикладного характеру.

По-перше, з вищевикладеного є очевидним, що вторгнення в права особи повинно супроводжуватися процедурою, яка безумовно гарантувала б особі об'єктивний розгляд усіх обставин, пов'язаних із застосуванням таких правових засобів.

Щодо цього порядок встановлення адміністративного нагляду порівняно з порядком виконання покарання значно менш демократичний. Це призводить до великої кількості помилок, особливо в діяльності установ виконання покарань, коли адміністративний нагляд встановлюється за тими особами, за якими він не може бути встановлений, і, навпаки, не встановлюється за тими, за ким його встановити необхідно. За чинного порядку дуже великою є питома вага суб'єктивності в оцінці поведінки засудженого в місцях позбавлення волі або звільненого з них.

По-друге, обов'язок у вигляді заборони покидати своє житло (будинок, квартиру) в певний час доби, як видається, міг би застосовуватися з успіхом і в процесі виконання покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, а також інших кримінально-правових заходів. Практика адміністративного нагляду з достатньою переконливістю демонструє ефективність застосування такого обов'язку, особливо щодо порушників громадського порядку.

Водночас практика показує певну недостатність правових засобів контролю за поведінкою засуджених до покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, у плані реалізації функції спеціальної превенції. «Домашній арешт» міг би бути, наприклад,

уведений до переліку додаткових обов'язків у ст. 76 КК України. При цьому працівникам кримінально-виконавчої інспекції, на яких покладено здійснення контролю за поведінкою цієї категорії засуджених, має бути надано право входу до житла таких осіб у будь-який час доби. Пропонується також те, що за невиконання такого обов'язку особа, звільнена від відбування покарання з випробуванням, може бути притягнута до адміністративної відповідальності.

Установлення «домашнього арешту», на наш погляд, не обмежується одним лише звільненням від відбування покарання з випробуванням; воно має певні перспективи призначення й у виконанні інших покарань, не пов'язаних із позбавленням волі (наприклад, виправних або громадських робіт).

Нарешті, слід уніфікувати порядок зміни обсягу покладених на піднаглядного обов'язків. Нині відповідно до Закону України «Про адміністративний нагляд» обсяг обов'язків, що накладаються, може гнучко змінюватися за розсудом органу, на який покладено його здійснення, залежно від поведінки піднаглядної особи. З іншого боку, при звільненні від відбування покарання з випробуванням обсяг обов'язків призначається судом при оголошенні вироку й потім уже не може бути змінений.

Вважається, що порядок, передбачений Законом, більш переконливий, оскільки дозволяє оперативно впливати на зміни в поведінці особи. Видається, що його слід перенести і на звільнення від відбування покарання з випробуванням. З'ясувавши правову природу адміністративного нагляду, необхідно ще раз підкреслити, що останній не може розглядатися тільки як інститут адміністративного права у зв'язку з тим, що його соціальна спрямованість полягає в установленні достатньо жорсткого контролю з боку міліції за поведінкою окремої категорії осіб, звільнених із місць позбавлення волі. Це положення надає цим особам специфічний правовий статус, який характеризується наявністю додаткових обов'язків і відповідальності (адміністративної і кримінальної) за їх порушення.

Викладене дає змогу дійти висновку, що для здійснення адміністративного нагляду законодавцем передбачено комплекс правових засобів, характерних, по-перше, для кримінального, кримінально-виконавчого й адміністративного права, і, по-друге, вони мають оригінальний, самостійний характер і містяться в Законі. Усе це дозволяє, на наш погляд, стверджувати, що у випадку з адміністративним наглядом ми маємо справу з комплексним міжгалузевим інститутом, який виник на кримінально-правовій основі.

Отже, аналіз правової природи адміністративного нагляду, співвідношення правових засобів його реалізації з іншими кримінально-правовими засобами, не пов'язаними з позбавленням волі, дозволяють критично подивитися на наявні юридичні формулювання, відібрати з аналогічних правових рішень ті, які можуть використовуватися найефективніше.

Крім того, накопичений теорією і практикою досвід регулювання у сфері виконання покарань і адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, суспільних відносин за допомогою різних правових інститутів (покарання, адміністративного нагляду), може бути корисним для вдосконалення кожного з них.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Бахрах, Д. Н. Виды административного пресечения. Административная ответственность и гарантии ее законности [Текст] / Д. Н. Бахрах. – Пермь, 1972. – С. 22–61.
2. Алексеев, С. С. Общая теория права [Текст] : курс : в 2 т. Т. 1 / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1981. – 360 с.
3. Кримінальний кодекс України [Електронний ресурс] : прийн. Верхов. Радою України від 05.04.2001 р. № 2341-III. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
4. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі [Текст] : Закон України від 01.12.1994 № 264/94-ВР // Вісн. Верхов. Ради України. – 1994. – № 52. – 455 с.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Текст] : від 07.12.1984 № 8073-X // Вісн. Верхов. Ради УРСР. – 1984. – Дод. до № 51. – 1122 с.
6. Назаренко, Д. О. Адміністративний нагляд чи контроль за поведінкою осіб, звільнених з місць позбавлення волі. Від громадянського суспільства до правової держави : міжнар. наук.-практ. конф., Харків, 28 квіт. 2006 р. / Д. О. Назаренко. – Х., 2006. – С. 96–99.
7. Назаренко Д. О. Кримінальна відповідальність за порушення правил адміністративного нагляду [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Д. О. Назаренко. – Д., 2008. – 20 с.
8. Про затвердження Інструкції про організацію здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі [Електронний ресурс] : наказ № 1303/203 МВС України та ДДУПВП від 04.10.2003. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0046-04>.
9. Трубников, В. М. Арешт як вид кримінального покарання та особливості його застосування [Текст] : монографія / В. М. Трубников, Ю. В. Шинкарьов. – Х. : Харків юридичний, 2007. – 288 с.

Ю. В. Демьянчук

### АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ НАДЗОР И СПОСОБЫ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ

*В статье проведен сравнительный анализ уголовного наказания и административного надзора как социальных явлений. Показано, что их функции при регулировании общественных отношений практически совпадают, а именно в решении задачи социального контроля, осуществляемого государством на принудительной основе в отношении лиц, за которыми действующим законодательством установлен административный надзор с целью несовершения повторного преступления.*

**Ключевые слова:** уголовное наказание, административный надзор, общественный контроль, регулирование, общественные отношения.

Y. Demyanchuk

### ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPERVISION AND MEANS OF IMPLEMENTATION

*Social control exercised by the state on the basis of relative forced people to whom applicable law set administrative supervision, in order to re non committing a crime.*

*Since this provision, of course, allows us to consider the administrative supervision and criminal penalties as identical legal entity. However, as noted by D. Nazarenko, they have much in common, and this is particularly evident when comparing the administrative control of certain types of punishment.*

*However, these similarities can be seen as random, and because we believe that their analysis may be deemed positive in the sense of further improvement of legislation and practice. Unfortunately, criminal law theory is not enough scientific publications on the issue of administrative supervision, and on the question of its relationship to criminal penalties research absent. This state study of the problem, in our view, is associated with a unique understanding of the legal nature of administrative control that has arisen in the scientific literature. Special attention is paid to problems of administrative control in the writings of well-known scholars in the field of criminal law, administrative and penal law : P. P. Adrushka, M. I. Bazhanov, Y. V. Baulina, I. P. Golosnichenko, O. M. Dzhuzhy, O. L. Kopylenko, V. K. Kolpakov, O. S. Mihlina, M. I. Miller, V. O. Navrotsky, D. A. Nazarenko, V. I. Osadcha, M. I. Panov, M. O. Sliced, V. I. Tyutyuhina, V. M. Trubnikova, V. O. Utkin, V. D. Filimonov, Y. V. Shynkaryova, I. V. Shmarov, O. I. Chistyakova, S. S. Yatsenko and others.*

*The foregoing leads to the conclusion that for the administrative supervision of the legislator provides complex legal means characteristic, firstly, for the criminal, penal and administrative law, and, secondly, they are original, independent nature and contained in the law. This makes it possible, in our view, to suggest that in the case of administrative supervision, we are dealing with a complex interdisciplinary institute that arose in criminal law basis. Thus, our analysis of the legal nature of administrative supervision, the ratio of legal means for its implementation with other criminal law means not involving deprivation of liberty, can critically examine the existing legal language, select from similar legal decisions are those that can be used most effectively.*

*In this paper we conducted a comparative analysis of criminal penalties and administrative supervision as a social phenomenon suggests that their function in the regulation of social relations is almost identical: they both face the challenge of social control exercised by the state on the basis of relative forced people to whom applicable law set administrative supervision, in order to non committing the crime again.*

**Key words:** *criminal penalties, administrative supervision, social control, regulations, public relations.*