

## **ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ОБМЕЖУВАЛЬНОГО СПРЯМУВАННЯ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ ЗА ОСОБАМИ, ЗВІЛЬНЕНИМИ З МІСЦЬ ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ**

*У науковій статті проаналізовано теоретичні підходи щодо розуміння понять «режим», «правовий режим», «адміністративно-правовий режим», «адміністративно-правовий режим обмежувального спрямування». Охарактеризовано адміністративно-правові режими обмежувального спрямування щодо здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі. Аргументовано підходи щодо удосконалення реалізації даного режиму.*

**Ключові слова:** обмеження, адміністративне право, органи публічної влади, адміністративно-правове регулювання, механізм.

**Постановка проблеми.** Запровадження адміністративно-правових режимів обмежувального спрямування продиктоване необхідністю урегулювання суспільних відносин, що виникають у зв'язку з порушенням звичайних умов функціонування суспільства у державі на підставі соціальних, природних, екологічних та інших чинників шляхом здійснення відповідного правового впливу на поведінку суб'єктів адміністративного права.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання правових обмежень людини і громадянина свого часу були предметом досліджень П. П. Андрушко, Ю. В. Градової, Я. А. Колінко, С. О. Кузніченка, М. І. Матузова, О. В. Малько, П. М. Рабіновича, О. А. Савченко, М. В. Савчина, М. Ф. Селівона, М. І. Хавронюка.

**Мета статті** – визначення особливостей здійснення адміністративно-правового режиму обмежувального спрямування щодо здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі.

**Виклад основного матеріалу.** З латинської мови слово «режим» означає су-

купність заходів, норм, засобів для досягнення будь-якої мети, а правовий режим як специфічний вид правового регулювання, що знаходить свій вираз у своєрідному комплексі правових стимулів та правових обмежень [1, с. 504].

Теоретик С. С. Алексєєв визначає «правовий режим» як сторону правового регулювання, що відрізняється від інших сторін (зокрема, механізму регулювання) комплексністю правових заходів, які характеризують особливе співвідношення взаємодоповнюючих між собою дозволів та заборон (а також позитивних зобов'язань). Режим утворює особливу спрямованість регулювання [2, с. 186]. На відміну від заборон, позитивні зобов'язання розуміються як обов'язок до активної поведінки.

Підвидом правового режиму є адміністративно-правовий режим.

С. М. Петров розглядає поняття «адміністративний режим» з позиції суб'єкта, який його здійснює, та акцентує увагу на його владно управлінських повноваженнях і визначає як «управлінський порядок (режим)», під яким розуміє стан функціонуючої управлінської структури, направленої на досягнення визначених та взаємопов'язаних цілей. У більшості відносин, на думку автора, «узгодження та упоряд-

кування діяльності щодо досягнення множини взаємопов'язаних цілей повинні бути також визнаними із завданням управлінських режимів» [3].

Нам імпонує правова позиція В. Б. Рущайла, який, досліджуючи поняття та види адміністративно-правових режимів, стверджує, що правовий режим – це заснована на єдиних правових принципах та встановлена законодавством система правового впливу, яка використовує специфічні юридичні форми і методи впливу на суспільні відносини [4, с. 16].

Теоретик адміністративіст Д. М. Бахрах під адміністративно-правовим режимом пропонує розуміти діяльність органів і посадових осіб державної адміністрації при їх взаємодії з громадянами та організаціями, а також між її ланками при реалізації ними своїх функціональних обов'язків, при регулюванні ними різних соціальних об'єктів і процесів. Він може бути позначений як загальний режим діяльності державної адміністрації, який розрахований на повсякденну адміністративну діяльність, типові соціально-управлінські ситуації. У той же час, коли потрібні спеціальні, особливі заходи виконавчої діяльності, що застосовуються на чітко визначеній території щодо певного об'єкта або предмета, встановлюються спеціальні адміністративно-правові режими [5, с. 311-312].

Ю. П. Битяк у підручнику «Адміністративне право» під «адміністративно-правовим режимом» пропонує розуміти «визначену систему адміністративно-правових способів регулювання, які проявляються у централізованому порядку, імперативному методі правового впливу та юридичній нерівності суб'єктів правовідносин» [6, с. 276]. Таким чином, автор також звертає увагу на суб'єкт запровадження адміністративно-правового режиму та різновидових засобах правового впливу, що використовуються при їх застосуванні.

Отже, вважаємо, що **адміністративно-правовий режим** – це система засобів правового впливу, які засновані на правових принципах, що використовують уповноважені суб'єкти публічної адміністрації з метою урегулювання суспільних відносин.

Застосовуючи адміністративно-правовий режим, держава здійснює вплив на

суб'єктів адміністративного права, використовуючи при цьому нормотворчу та правозастосовну діяльність компетентних публічних органів з метою забезпечення та охорони публічних і приватних інтересів.

Слід зазначити, що залежно від виду засобу правового впливу, що використовують уповноважені суб'єкти публічної адміністрації, можна виокремити адміністративно-правові режими обмежувального спрямування, тобто підставами та умовами використання при запровадженні певних адміністративно-правових режимів заходів обмежувального характеру – адміністративних обмежень. Адміністративно-правові режими обмежувального спрямування не можна перелічити, оскільки їх є дуже багато, адже адміністративно-правові обмеження мають місце в усіх сферах суспільного життя без виключення. У зв'язку з тим, що предметом дослідження даного підрозділу є саме адміністративно-правові режими обмежувального спрямування, то ми приділимо особливу увагу деяким з них.

Підставами для встановлення адміністративно-правового режиму обмежувального спрямування виступають як умови звичайного функціонування інститутів держави, так і екстраординарні ситуації соціального і природно-технологічного характеру. Поняття, підстави, порядок введення певного адміністративно-правового режиму обмежувального спрямування, суб'єкт, який здійснює режимне управління, режимні заходи і правила діяльності визначається певним нормативно-правовим актом.

У той же час подальшу деталізацію певного адміністративно-правового режиму здійснюють Президент України щодо найважливіших державно-правових режимів (наприклад, введення режиму надзвичайного стану чи воєнного стану); Кабінет Міністрів України щодо адміністративно-правових режимів, що мають загальнодержавне значення, адміністративно-правовий режим підвищеної готовності та надзвичайних ситуацій; центральні та місцеві органи виконавчої влади – щодо режимів, що діють на підвідомчих їм територіях чи об'єктах (напри-

клад, протиепідеміологічний адміністративно-правовий режим тощо).

Дані адміністративно-правові режими встановлюються у тому випадку, коли інші заходи адміністративно-правового регулювання не можуть забезпечити належний правовий порядок (безпеку, охорону, нормалізування обстановки), домогтися необхідного правового стану соціального об'єкта.

Отже, до *особливостей адміністративно-правових режимів обмежувального спрямування відносяться:*

1) сфера їх застосування – вони встановлюються у сфері діяльності публічної адміністрації у зв'язку з виконанням органами державної влади та місцевого самоврядування своїх обов'язків забезпечити безпеку, охорону, захист;

2) визначають межі дозволеної (можливої) поведінки суб'єктів адміністративного права;

3) приписи суб'єктів застосування адміністративно-правових режимів обмежувального спрямування є обов'язковими до виконання. Вони містяться в актах різної юридичної сили. Порушення даних приписів спричиняє застосування заходів адміністративної та кримінальної відповідальності;

4) приписи обмежувального спрямування, що утворюють режимні правила, як правило, складаються із заборонних і зобов'язуючих адміністративно-правових норм, що обмежують загальну правосуб'єктність фізичних і юридичних осіб;

5) при регулюванні правовідносин, що виникають між населенням і публічною адміністрацією з приводу дотримання режимних правил, застосовується адміністративно-правовий метод впливу;

6) порушення правил, встановлених в умовах дії певного адміністративно-правового режиму обмежувального спрямування, тягне за собою застосування заходів дисциплінарного і адміністративного примусу;

7) уведення даних режимів з одного боку надає можливість органам влади ефективно діяти у різних соціальних ситуаціях, забезпечуючи реальне виконання ними своїх функцій, з іншого – є найважливішим правовим засобом забезпечення правосуб'єктності громадян і організацій. Вони роблять

«прозорими» застосування адміністративних заходів, заздалегідь інформують учасників про можливі санкції, обмежують адміністративну імпровізацію і розширюють вільний розсуд посадових осіб при виборі засобів примусового впливу;

8) підставою для запровадження адміністративно-правового режиму обмежувального спрямування є закони України, а повноваження щодо їх реалізації належать до компетенції Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування.

Таким чином, вважаємо, що **адміністративно-правовий режим обмежувального спрямування** – це особливий вид правового режиму, в основу якого покладено застосування уповноваженим суб'єктом владних повноважень до суб'єктів адміністративного права певних правообмежувальних заходів, що визначають межі правової поведінки останніх на підставі нормативно-правового акту з метою реалізації змісту та призначення відповідного режиму.

Отже, вважаємо, що адміністративно-правові режими обмежувального спрямування поділяються на два види: 1) ті, які забезпечують функціонування адміністративно-правового режиму (мають постійний характер, допомагають реалізувати його зміст, призначення, сутність тощо); 2) ті, що встановлюють безпосередньо адміністративно-правові обмеження (є тимчасовими, визначаються наявністю юридичного факту).

Адміністративно-правовий режим обмежувального спрямування щодо здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, на нашу думку, належить до режимів, які забезпечують функціонування адміністративно-правового режиму. Розкриємо сутність даного режиму.

Умови і порядок встановлення та здійснення адміністративного нагляду за окремими категоріями раніше судимих осіб та їхні обов'язки визначено Законом України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» та «Інструкцією про порядок організації здійснення адміністративного наг-

ляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі», затвердженої спільним наказом Міністерства внутрішніх справ України, Державного департаменту України з питань виконання покарань від 4 листопада 2003 року № 1303/203.

Адміністративний нагляд за раніше судимими особами пов'язаний з обмеженням їх загального адміністративного статусу. Даними актами визначено, що на піднаглядних накладаються обов'язки дотримуватися таких адміністративних обмежень: а) прибути у визначений установою виконання покарань термін в обрані ними місце проживання і зареєструватися в органі Національної поліції; б) з'являтися за викликом органу Національної поліції у вказаний термін і давати усні та письмові пояснення з питань, пов'язаних з виконанням правил адміністративного нагляду; в) повідомляти поліцейських, які здійснюють адміністративний нагляд, про зміну місця роботи чи проживання, а також про виїзд за межі району (міста) у службових справах; г) у разі від'їзду в особистих справах з дозволу поліцейського в інший населений пункт та перебування там понад добу, зареєструватися у відповідному органі Національної поліції.

Разом з тим, окрім цих правил (загальних обмежень) у постанові про встановлення нагляду можуть бути закріплені такі персональні обмеження: а) заборона виходу з будинку (квартири) у визначений час, який не може перевищувати восьми годин на добу; б) заборона перебування у визначених місцях району (міста); в) заборона виїзду чи обмеження часу виїзду в особистих справах за межі району (міста); г) реєстрація у поліції від одного до чотирьох разів на місяць.

Водночас при виконанні даного режиму можуть бути застосовані персональні обмеження, які встановлюються у залежності від способу життя, сімейного стану та інших обставин, що характеризують особу засудженого. При здійсненні нагляду уповноважена особа має право послаблювати або посилювати обмеження. Постанови про встановлення, продовження нагляду і обмежень, зміни обмежень оголошуються піднаглядним під розписку. Йому роз'яснюються загальні та персональні

обмеження, а також відповідальність за порушення правил і обмежень. Працівники поліції зобов'язані контролювати поведінку піднаглядних і мають право викликати їх у поліцію на бесіди, вимагати від них пояснень, пов'язаних з виконанням правил нагляду, відвідувати у будь-який час доби їх житла.

Проаналізувавши положення Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» та Інструкції про порядок організації здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, якими урегульовано відносини здійснення адміністративного нагляду, можемо зазначити, що вони містять явні недоліки.

Недоліками Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», на нашу думку, є наступні.

По-перше, законом встановлено, що адміністративний нагляд встановлюється щодо повнолітніх осіб. А відповідно питання щодо нагляду за неповнолітніми особами, які відбували покарання у виді позбавлення волі, урегульовується ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» п. 17 ч. 1 якої визначено, що поліція, відповідно до покладених на неї завдань, здійснює соціальний патронаж щодо дітей, які відбували покарання у виді позбавлення волі [7, ст. 23]. На нашу думку, поліцейські під час виконання своїх обов'язків все ж таки виконують не соціальний патронаж, а адміністративний нагляд.

У перекладі з латинської мови «патронаж соціальний (лат. patronus – покровитель, оборонець» – це вид соціального обслуговування (переважно за місцем проживання)) індивідуальних клієнтів і груп ризику, який полягає у постійному соціальному нагляді, регулярному відвідуванні їхнього житла соціальним працівником, наданні їм необхідної економічної, матеріально-побутової, лікувально-профілактичної допомоги [8].

Соціологи визначають поняття соціальний патронаж як діяльність спеціаліста, яка сприяє вивченню і проясненню ситуації з урахуванням соціального та психологічного стану клієнта при використанні



засобів, що знижують рівень тривоги і надають емоційну підтримку, а також спрямований на надання конкретної допомоги з ліквідації кризової або критичної ситуації, що склалася у сім'ї і на стабілізацію сприятливих тенденцій [9]. Все ж таки, вважаємо, що соціальний патронаж є категорією соціально-психологічного спрямування і як адміністративний захід його розглядати все ж таки не правильно.

У нормах національного законодавства – Законі України «Про соціальну адаптацію осіб, які відбувають чи відбули покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк» надається таке визначення соціального патронажу – це допомога звільненим особам шляхом здійснення комплексу правових, економічних, організаційних, психологічних, соціальних та інших заходів, зокрема надання послуг, спрямованих на їхню соціальну адаптацію [10], звільнені особи – це особи, які відбули покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк, а також звільнені від подальшого відбування зазначених видів покарань на підставах, передбачених законом [10].

При чому, у даному законі не міститься розмежування звільнених осіб на повнолітніх та неповнолітніх. Також передбачено, що соціальний патронаж здійснюється саме на підставі самостійного звернення звільненої особи до суб'єктів соціального патронажу протягом шести місяців після звільнення з установ виконання покарань. Ст. 20 Закону визначено, що органи Національної поліції є суб'єктами, які здійснюють соціальний патронаж шляхом проведення перевірки прибуття звільненої особи до місця проживання у порядку, встановленому законодавством. Утім, п. 3.1.1. Інструкції про порядок організації здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі визначено, що проведення перевірки прибуття звільненої особи до місця проживання є одним з обов'язків органів поліції під час організації здійснення адміністративного нагляду.

Таким чином, вважаємо, що адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, та соціальний

патронаж є різномістовними поняттями. Суб'єктами соціального патронажу можуть бути як повнолітні особи, так і неповнолітні, а також соціальний патронаж виникає лише на добровільній основі за зверненням особи. У той час як повнолітні та неповнолітні особи є суб'єктами саме адміністративного нагляду. Утім, все ж таки зазначимо, що положення Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» у чинній редакції не можуть бути застосовані до неповнолітніх осіб, адже неповнолітні – це особлива категорія суб'єктів, які потребують особливої уваги та відповідно більш гнучкого та соціального відношення. Саме тому, вважаємо за необхідне доповнити Закон України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» Розділом 2-1 «Порядок встановлення, здійснення та припинення адміністративного нагляду щодо неповнолітніх».

По-друге, норми даного Закону не містять прав, обов'язків та юридичних гарантій діяльності суб'єктів, які здійснюють адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі. До речі, пункт 5 Інструкції про порядок організації здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, має назву «Права працівників органів внутрішніх справ при здійсненні адміністративного нагляду», однак якщо проаналізувати його зміст, то стає очевидним, що у даному пункті містяться не права, а обов'язки суб'єктів, які здійснюють адміністративний нагляд, а також алгоритм їхньої поведінки під час здійснення адміністративного нагляду.

Таким чином, вважаємо за необхідне внести доповнення до Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» та доповнити його розділом 3-1, в якому передбачити ст. «Права суб'єктів, які уповноважені здійснювати адміністративний нагляд»; ст. «Обов'язки суб'єктів, які уповноважені здійснювати адміністративний нагляд», ст. «Гарантії діяльності суб'єктів, які уповноважені здійснювати адміністративний нагляд».

Також з метою виконання правил юридичної техніки та єдності застосування норм національного законодавства пропонуємо внести зміни до «Інструкції про порядок організації здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі», затвердженої спільним наказом Міністерства внутрішніх справ України, Державного департаменту України з питань виконання покарань від 4 листопада 2003 року № 1303/20,3 та замінити слова «міліція», «працівники органів внутрішніх справ» відповідно на «поліція», «органи Національної поліції».

Таким чином, зміни загальногромадянського статусу піднаглядних мають каральний характер і полягають у тимчасовому обмеженні прав на свободу пересування, недоторканість житла, покладанні обов'язку бути в ОВС, розширенні адміністративної деліктоздатності.

**Висновок.** Отже, адміністративно-правові режими обмежувального спрямування мають свої особливості, що продиктовані: 1) суб'єктами застосування, точніше їхнім різним ієрархічним розташуванням у системі суб'єктів публічної адміністрації; 2) суб'єктами-контрагентами, тобто можуть бути застосовані до всього населення країни, так і до населення певної адміністративно-територіальної одиниці, чи визначеної території; 3) стосуються обмеження різних особистих прав і свобод громадян, а також обмеження певних видів їхньої діяльності; 4) носять тимчасовий та (або) додатковий характер; 5) виникають залежно від правового статусу особи; 6) можуть носити як превентивний характер, так і забезпечуватися заходами адміністративного примусу; 7) за порушення обмежень настає адмі-

ністративна та кримінальна відповідальність; 8) можуть проявлятися у формі зобов'язання та заборони.

#### Список використаної літератури:

1. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах / Под ред. проф. М. Н. Марченко. Том 2. Теория права. М.: Зерцало, 2000. 654 с.
2. Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. 324 с.
3. Петров С. М. Общетеоретические основы административно-правовых режимов. URL: [http://pravogizn.h1.ru/KSNews/PIG\\_51.htm](http://pravogizn.h1.ru/KSNews/PIG_51.htm).
4. Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы: Монография. М.: Щит-М, 2000. 264 с.
5. Бахрах Д. Н. Административное право России. Учебник для вузов. М.: НОРМА, 2002. 467 с.
6. Административное право Украины: Учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. Н. Гаращук и др.; Под ред. проф. Ю. П. Битяка. 2-е изд., перераб. и доп. Харьков: Право, 2003. 576 с.
7. Про Національну поліцію. Відомості Верховної Ради, 2015, № 40-41. Ст. 379.
8. Капська А. Й., Пеша І. В. Соціальний супровід різних категорій сімей та дітей: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. К.: Центр учбової літератури, 2012. 232 с.
9. Соціальний патронаж і дільнична соціальна служба. URL: [https://stud.com.ua/48076/sotsiologiya/sotsialniy\\_patronazh\\_dilnichna\\_sotsialna\\_sluzhba](https://stud.com.ua/48076/sotsiologiya/sotsialniy_patronazh_dilnichna_sotsialna_sluzhba)
10. Про соціальну адаптацію осіб, які відбувають чи відбули покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк: Закон України від 17.03.2011 № 3160-VI. Відомості Верховної Ради України, 2011. № 38. Ст. 380.

#### **Черная В. Г. Понятие и особенности осуществления административно-правового режима ограничительного направления по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы**

*В данной научной статье проанализированы теоретические подходы к пониманию понятий «режим», «правовой режим», «административно-правовой режим», «административно-правовой режим ограничительного направления». Охарактеризованы административно-правовые режимы ограничительного направления по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Аргументированы подходы по совершенствованию реализации данного режима.*

**Ключевые слова:** ограничения, административное право, органы публичной власти, административно-правовое регулирование, механизм.

**Chorna V. Understanding and peculiarities of implementation of the administrative-legal regime of restrictive direction concerning the administrative supervision of persons released from places of imprisonment**

*In this scientific article the theoretical approaches to understanding the concepts of «regime», «legal regime», «administrative-legal regime», «administrative-legal regime of restrictive direction» are analyzed. The administrative-legal regimes of restrictive direction concerning the administrative supervision of persons released from places of imprisonment are characterized. The approaches to improving the implementation of this regime are argued.*

**Key words:** *restrictions, administrative law, public authorities, administrative and legal regulation, mechanism.*