

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ ЗА ОСОБАМИ, ЗВІЛЬНЕНИМИ З МІСЦЬ ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ

Skvortsov S. I. International experience of administrative supervision of persons released from prison

The article discusses and analyzes international experience of administrative supervision of persons released from prison, and the activities of certain law enforcement units, that perform functions related to administrative supervision. Author performed comparative analysis of the powers of the police in different countries related administrative supervision over former convicts, analyzed opinions of scientists regarding introduction of international of in the domestic legislation.

Key words: administrative supervision, international experience, former prisoners, imprisonment, prevention of crime, police.



**Скворцов
Сергій Ігорович**

*здобувач кафедри
адміністративної
діяльності Національ-
ної академії внутріш-
ніх справ*

В умовах розвитку України як європейської демократичної держави, а також в контексті реформування правоохоронних органів, зокрема Національної поліції, вивчення зарубіжного досвіду діяльності правоохоронних органів інших країн посідає особливого важливого значення, адже залишаються частково не врегульованими питання здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі.

Варто зазначити, що інститут адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі в тому вигляді, в якому він існує в Україні, є в багатьох країнах колишнього Радянського Союзу, зокрема в таких країнах як: Білорусія, Казахстан, Узбекистан, Російська Федерація. В цих державах діють закони, що врегульовують питання адміністративного нагляду щодо осіб, які відбували покарання в місцях позбавлення волі. В інших країнах, зокрема в США, Великобританії, Ізраїлі теж існує нагляд за даною категорією осіб, проте, він значно відрізняється від вітчизняного досвіду.

Як і в нашій державі, в Казахстані питання адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі врегульовано нормативними актами різної юридичної сили. Так, питання адміністратив-

ного нагляду врегульовано Законом Республіки Казахстан від 15.07.1996 «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі». Цей закон є основним нормативним актом, який врегулює суспільні відносини що виникають, змінюються та припиняються під час адміністративного нагляду в цій сфері.

Відповідно до положень згаданого акту законодавства адміністративний нагляд є «формою запобігання рецидивній злочинності, що реалізується на основі дотримання законності, гарантування прав і свобод громадян і здійснення на основі постанови судді органами внутрішніх справ як примусовий захід у вигляді встановленого спостереження за поведінкою осіб, звільнених з місць позбавлення волі щодо яких встановлені певні законодавчі обмеження з метою попередження правопорушень з їх сторони» [1]. У вищезазначеному законі визначено не тільки поняття, а й підставу, мету та принципи здійснення адміністративного нагляду за колишніми засудженими.

Як в українському, так і в казахстанському законодавстві передбачено три категорії осіб, до яких може бути застосовано адміністративний нагляд. Дві категорії повністю є аналогічними нормам Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі». Перша категорія – це особи, засуджені до позбавлення волі за тяжкі, особливо тяжкі злочини або засуджені два та більше разів до позбавлення волі за умисні злочини, якщо вони після відбування пока-

рання, звільнення від відбування покарання, незважаючи на попередження правоохоронних органів, систематично порушують громадський порядок і права інших громадян, вчиняють інші правопорушення.

Друга категорія – це особи засуджені до позбавлення волі за тяжкі, особливо тяжкі злочини або засуджені два і більше разів до позбавлення волі за умисні злочини, якщо під час відбування покарання їх поведінка свідчила, що вони вперто не бажать стати на шлях виправлення та залишаються небезпечними для суспільства.

До третьої категорії відносять осіб, які відбули покарання за екстремістські та терористичні злочини, а також злочини проти статевої недоторканості неповнолітніх. Серед обмежень, що можуть застосувати до піднаглядних осіб слід виділити таке обмеження, як заборона розшукувати, відвідувати, вести телефонні розмови і спілкуватися іншим способом з неповнолітніми без згоди їх батьків або законних представників. Дане обмеження застосовують до тих осіб, які відбували покарання за злочини, пов'язані з посяганням на статеву недоторканість неповнолітніх.

Відмітимо, що в Законі Республіки Казахстан не зазначено, що адміністративний нагляд здійснюється тільки відносно повнолітніх осіб.

На нашу думку, надзвичайно важливим є те, що в аналізованому законі передбачені права та обов'язки обох сторін, які беруть участь в адміністративному нагляді. Крім того, в Законі зазначено, що співробітникам

органів внутрішніх справ заборонено здійснювати огляд та обшук місця проживання піднаглядного, окрім як у випадку та в порядку, передбачених чинним законодавством. Закріплення на законодавчому рівні прав та обов'язків співробітників органів внутрішніх справ при здійсненні адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі відіграє важливу роль, адже це унеможливує в практичній діяльності виникнення багатьох ситуацій негативного характеру. Це, наприклад, ситуації при перевищенні владних повноважень зі сторони співробітників, а також зловживання ними службовим становищем.

Відповідно до цього ж закону «адміністративний нагляд органів внутрішніх справ за особами звільненими з установ з виконанням покарань, являє собою комплекс заходів виховного та профілактичного впливу та полягає у застосуванні до піднаглядних обмежень передбачених даним законом» [2].

Надзвичайно важливим є закріплення на рівні закону норми яка визначає, що встановлення та здійснення адміністративного нагляду не повинно порушувати інші права та законні інтереси піднаглядного, принижувати його людську гідність, компрометувати по місці роботи, навчання та проживання.

В Законі Республіки Узбекистан «Про адміністративний нагляд органів внутрішніх справ за особами, звільненими з установ з виконання покарань», на відміну від аналогічного закону Республіки Казахстан, відсутня норма права, що передба-

чає права піднаглядних осіб. Проте, є статті що передбачають права та обов'язки для співробітників органів внутрішніх справ, які здійснюють адміністративний нагляд. Законом передбачено також участь і позаштатних співробітників органів внутрішніх справ, а також інших представників громадськості для надання допомоги органам внутрішніх справ в проведенні окремих заходів при здійсненні адміністративного нагляду. На нашу думку, досить вдалим є законодавче закріплення норми права, що забороняє співробітникам органів внутрішніх справ відвідувати місце проживання з 22 по 6 години і цим самим не втручатися в особисте життя піднаглядного.

В Російській Федерації процедуру адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі врегульовано Федеративним Законом «Про адміністративний нагляд органів внутрішніх справ за особами, звільненими з установ з виконання покарань». Стаття 1 даного закону закріплює поняття адміністративного нагляду, адміністративних обмежень та піднаглядної особи.

Відповідно до закону, адміністративний нагляд в Російській Федерації складається тільки з одного заходу, а саме спостереження за піднаглядною особою. Можна припустити, що відповідно до цього визначення працівники органів внутрішніх справ не здійснюють ніяких контролюючих чи превентивних функцій по відношенню до піднаглядних.

Російський вчений А. Д. Нікітін вважає що визначення адміністративного нагляду слід розглядати

у широкому та вузькому значеннях. У вузькому, адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі – це спостереження (контроль, нагляд), інакше кажучи, діяльність органів внутрішніх справ за поведінкою піднаглядних. В широкому сенсі, адміністративний нагляд – специфічний правовий режим, правопорядок діяльності органів внутрішніх справ (та інших державних органів) та піднаглядних осіб, по відношенню до яких встановлений правопорядок (режим) [4, с. 63].

В Російській Федерації адміністративний нагляд встановлюється відносно повнолітньої особи, яка звільняється або звільнена з місць позбавлення волі та має непогашену або не зняту судимість, яка здійснила: тяжкий або особливо тяжкий злочин; злочин при рецидиві злочинів; умисний злочин по відношенню до неповнолітнього.

За невиконання своїх обов'язків, а також порушень обмежень, встановлених адміністративним наглядом, піднаглядних осіб може бути притягнуто до адміністративної та кримінальної відповідальності.

Російський законодавець дозволив працівникам правоохоронних органів відвідувати піднаглядних лише в той період доби, коли особі заборонено покидати місце перебування внаслідок накладеного адміністративного обмеження [3].

В Ізраїлі адміністративний нагляд за колишніми в'язнями здійснюється не в такому порядку, як в Україні чи інших колишніх радянських державах. У своїй науковій праці В. Л. Фільштейн зазначив, що «адмі-

ністративно-наглядова діяльність являє собою здійснення повноважень відповідними суб'єктами (підрозділами поліції) у вигляді систематичного контролю за діями та поведінкою людей, оцінкою цієї поведінки з позиції відповідності до правових вимог, а в разі необхідності – припинення протиправних дій та виявлення осіб, які їх вчинили. Ця діяльність ізраїльської поліції має активний характер і, як свідчить практика, має суттєвий вплив на соціальні взаємовідносини у суспільстві» [5, с. 84]. У 1999 році в Ізраїлі у складі Національного штабу поліції був утворений Департамент цивільної гвардії, що займався організацією діяльності добровольців у сфері охорони громадського порядку, громадської безпеки та боротьби з правопорушеннями. Серед головних завдань департаменту є здійснення поліцейського нагляду з метою профілактики та запобігання вчинення злочинів [6, с. 96].

У Сполучених Штатах Америки, незважаючи на відсутність в державному апараті такого інституту, як адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, виконання основних завдань, що стоять перед адміністративним наглядом, виконується на високому рівні багатьма підрозділами правоохоронних органів.

Першим та найдавнішим федеральним правоохоронним органом США є «Служба федеральних маршалів» (United States Marshals Service). Дана служба підпорядковується Міністерству юстиції США та виконує низку функцій, пов'язаних з виконанням постанов та інших процесуальних рішень

суду. Крім того, Служба федеральних маршалів здійснює розшук осіб, які звільнилися з місць позбавлення волі достроково, звільнених під заставу, а також розшук осіб які порушили правила дострокового звільнення та умовного звільнення.

Наступним органом Міністерства юстиції США слід зазначити «Бюро з алкоголю, тютюну та вогнепальної зброї». Дане Бюро здійснює розслідування та попередження федеральних правопорушень, що пов'язані з незаконним оборотом алкоголю, зброї та тютюнових виробів. Особи, які звільняються з місць позбавлення волі часто знову намагаються відновити свої кримінальні зв'язки, пов'язані з нелегальним оборотом вищезазначеної продукції. Саме тому діяльність Бюро забезпечує превенцію таким випадкам.

«Адміністрація з контролю застосування законів про наркотики» (Drug Enforcement Administration) контролює виконання федерального законодавства у сфері обігу наркотичних речовин. Крім того, даний підрозділ виконує функцію запобігання вчинення злочинів та правопорушень у сфері обігу наркотичних речовин, зокрема й особами, які звільнилися з місць позбавлення волі [7, с. 108-109].

Проте основним підрозділом поліції США, який здійснює попередження злочинності, є саме патрульна служба. Американські вчені В. Леонард та Г. Море визначають діяльність патрульної служби поліції як «цілеспрямовану діяльність, розраховану на те, щоб шляхом відкритої та прихованої присутності у мобіль-

ній формі, враховуючи зони та періоди інтенсивності злочинності, попереджати злочини, які готуються, та запобігати вчиненню порушень правопорядку» [8, с. 120-125].

Основною метою здійснення патрулювання поліцейськими в США є превентивна діяльність. Саме тому, всі патрульні повинні знати територію, на якій вони патрулюють та осіб, схильних до вчинення правопорушень. Поліцейські США при виконанні своїх службових обов'язків мають певні особливі повноваження, що дозволяють їм зачиняти заклади відпочинку, наприклад, такі як кафе, бари, ресторани та інші, якщо вони вважають, що ці заклади сприяють вчиненню правопорушень або іншій кримінальній активності. У Сполучених Штатах Америки при здійсненні попереджувальних заходів щодо злочинності використовують різні технічні засоби, наприклад, камери відеоспостереження, а також інші новітні технології слідкування за певною категорією осіб. Працівники поліції у своїй діяльності часто відвідують громадян, схильних до вчинення правопорушень, проводять з ними профілактичні бесіди з метою запобігання вчиненню злочинів та правопорушень.

Поряд з діяльністю органів державної влади, у США діє велика кількість громадських, урядових та інших спеціальних програм щодо запобігання злочинності. Серед сучасних програм щодо протидії підліткової та молодіжній злочинності, в яких громадськість бере активну участь, можна виділити: «National Guard Youth Foundation» (Молодіж-

ний фонд «Національна гвардія»), м. Александрія, штат Вірджинія; «The Community School» («Школа громади»), м. Кемден, штат Мен; «Alliance for Children and Families» («Альянс для дітей та сімей»), м. Мілуокі, штат Вісконсін; «The Academy» («Академія»), м. Піттсбург, штат Пенсильванія [9, с.3]. Основною метою цих програм є, перш за все, запобігти вчиненню нових злочинів, а також проведення профілактичної роботи з різними категоріями суспільства, зокрема, з колишніми ув'язненими.

Великий досвід діяльності поліції у сфері запобігання злочинності є у Великобританії. Виконання цієї функції покладається на декілька підрозділів. Крім того, діяльність поліції щодо попередження злочинності здійснюється як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні. Патрульно-постова служба Великобританії здійснюється поліцейськими, які носять формений одяг. Дані працівники несуть службу як в денний час, так і в нічний. Проте, слід зазначити, що в день на службі перебуває лише 10-15% особового складу, тому складається враження, що у Великобританії працює дуже мало поліцейських [10, с.84].

Міжнародний досвід адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі має неоднозначний характер. Умовно його можна поділити на міжнародний досвід пострадянських країн та міжнародний досвід європейських країн та США. Детальний аналіз пострадянських держав дає зрозуміти, що здійснення спеціалізованого нагляду за колишніми засудженими

слід вважати окремим інститутом у діяльності правоохоронних органів. Крім того, в країнах колишнього Радянського Союзу прийняті окремі законодавчі акти, що врегульовують процедуру здійснення адміністративного нагляду за колишніми засудженими.

У країнах Західної Європи та Сполучених Штатах Америки інститут адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі як такого не існує. Проте основні завдання та функції які стоять перед наглядом виконуються у повсякденній діяльності поліцейських, зокрема в спеціалізованих департаментах та службах, які відповідають як за попередження злочинності у певній сфері суспільних відносин, так і за профілактику злочинності в цілому. Крім того, в США існують різного роду програми соціального, профілактичного характеру, метою яких є недопущення вчинення нових злочинів різними категоріями осіб, зокрема і особами, які раніше відбували покарання.

Враховуючи зарубіжний досвід здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, вважаємо за необхідне внести наступні зміни до Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», а саме:

– визначити чіткий перелік прав і обов'язків піднаглядних осіб та співробітників Національної поліції, які здійснюють адміністративний нагляд;

– статтю 10 доповнити абзацом третім такого змісту: «Встановлення

та здійснення адміністративного нагляду не повинно порушувати права та законні інтереси піднаглядного, а також принижувати його людську честь та гідність»;

– дозволити використання технічних засобів, зокрема засобів відеоспостереження при здійсненні адміністративного нагляду за особами звільненими з місць позбавлення волі.

Список використаних джерел:

1. Закон Республики Казахстан от 15 июля 1996 года № 28-І «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» [Электронный ресурс]. – режим доступа: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1006176.

2. Закон Республики Узбекистан «Об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из учреждений по исполнению наказания» / Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. – 1993., № 1. ст. 33.

3. Федеральный закон «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» от 6 апреля 2011 г. N 64-ФЗ [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://rg.ru/2011/04/08/nadzordok.html>.

4. Никитин А. Д. Административный надзор в контексте общеправовых принципов // Вестник Томского государственного университета. – Право. – № 1. (7). – 2013.

5. Фільштейн В. Л. Організаційно-правові засади діяльності Націо-

нальної поліції Держави Ізраїль (порівняльно-правовий аналіз) [Текст]: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / В. Л. Фільштейн ; Київський національний ун-т внутрішніх справ. – К., 2009. – 226 с.

6. Фільштейн В. Л. Участь правоохоронних органів у протидії злочинності в молодіжному середовищі (на досвіді Національної поліції Ізраїлю). Збірник: Проблеми протидії злочинності неповнолітніх: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (20-21 квітня 2006 року) / За заг. ред. В. П. Петкова, М. М. Цимбалока – Кіровоград: Кіровоградський юридичний інститут ХНУВС, 2006. – 150 с.

7. Курлович П. Н. Полиция в правоохранительной системе США // Вестник Казанского юридического института МВД России. – 2013. – №12. – С. 146.

8. Leonard V., More G. Police organization. – N. Y., 1981. – 250 p.

9. Колодяжний М. Г. Участь громадськості у програмах запобігання злочинності в США / М. Г. Колодяжний. // Теорія і практика правознавства. – 2013. – Вип. 1. [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013_1_30.

10. Заросило В. О. Порівняльний аналіз діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції): Дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Володимир Олексійович Заросило ; Національна академія внутрішніх справ України. — К., 2002. — 250 с.

Скворцов С. И. Международный опыт административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

В статье рассмотрен и проанализирован международный опыт осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, а также деятельность некоторых подразделений правоохранительных органов, выполняющих функции, связанные с административным надзором. Осуществлен сравнительный анализ полномочий органов полиции различных стран по обеспечению административного надзора за бывшими осужденными. Высказано мнение о необходимости принять во внимание международный опыт проведения административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы и внедрения его на законодательном уровне.

Ключевые слова: административный надзор, международный опыт, бывшие осужденные, лишение свободы, предупреждение и профилактика преступности, полиция.

Скворцов С. І. Міжнародний досвід адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі

У статті розглянуто та проаналізовано міжнародний досвід здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, а також діяльність правоохоронних органів, які виконують функції, пов'язані з адміністративним надглядом. Здійснено порівняльний аналіз повноважень поліції різних країн щодо забезпечення належного здійснення адміністративного нагляду за колишніми засудженими. Наголошено на необхідності врахування міжнародного досвіду здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі та його впровадженні у національному законодавстві.

Ключові слова: адміністративний надгляд, міжнародний досвід, колишні засуджені, позбавлення волі, попередження та профілактика злочинності, поліція.