

# ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ



**Віталій Пчелін,**

доктор юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри поліцейської діяльності  
та публічного адміністрування  
Харківського національного університету  
внутрішніх справ

**ORCID: 0000-0001-9540-9084**

<https://doi.org/10.32782/2306-9082/2021-41-19>

УДК 351.741

## ***Правові засади здійснення поліцією адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі***

Конституція України проголосила, що права і свободи людини та громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених нею [1]. Під час своєї щоденної діяльності органи Національної поліції, як ніякий інший державний орган, задля виконання покладених на них законодавством завдань і функцій уповноважені обмежувати права й свободи людини та громадянина. Одним з найяскравіших прикладів таких обмежень є діяльність поліції щодо здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі. Як цілком слушно зауважують із цього приводу, органи Національної поліції, здійснюючи нагляд за дотриманням законодавчо визначених правил і встановлених судом обмежень піднаглядними, чинять виховний вплив на них, документують факти порушення ними законодавства [2, с. 64]. З огляду на те, що піднаглядні особи

під час здійснення поліцією вказаного напрямку її діяльності зазнають обмежень своїх прав і свобод, особливого значення набуває належна нормативно-правова регламентація такої сфери суспільних відносин. Встановлення недоліків такої нормативно-правової регламентації, запропонування можливих шляхів їх подолання викликають необхідність визначення й аналізу окремих з нормативно-правових актів, на рівні яких закріплено правові засади здійснення поліцією адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі.

Правові засади як поліцейської діяльності загалом, так і її окремих напрямів зокрема, адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, досліджувалися в працях таких науковців, як: О.І. Безпалова, К.Л. Бугайчук, В.А. Глухова, І.П. Голосніченко, О.В. Джафарова, В.О. Іванцов, Р.В. Миронюк,

Т.П. Мінка, О.О. Панова, С.А. Резанов, В.С. Селюков, О.Ю. Синявська, К.О. Чишко, С.О. Шатрава та інші. У працях вищенаведених учених проведено ретельне дослідження правових засад поліцейської діяльності та її окремих напрямів. Однак визначенню правових засад здійснення поліцейськими адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, увага була приділена не досить, оскільки вони досліджувалися фрагментарно, в межах більш широкої правової проблематики. Також актуальність представленої статті зумовлена стрімким оновленням законодавства, на рівні якого закріплено як правові засади поліцейської діяльності загалом, так і здійснення адміністративного нагляду за звільненими з місць позбавлення волі особами зокрема.

**Метою** цієї статті є дослідження правових засад здійснення поліцією адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі. Досягнення цієї мети має відбутися через виконання таких завдань: здійснення аналізу законодавчих положень, на рівні яких визначено правові засади здійснення поліцією адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі; встановлення недоліків і прогалин актів законодавства, які визначають вказані правові засади; формування пропозицій щодо можливих шляхів вирішення таких недоліків і прогалин.

Вичерпний перелік основних повноважень поліції наведено в ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року [3]. Як свідчить аналіз вищенаведеної норми, в ній про здійснення поліцією адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, не вказано жодного слова. Такий напрям поліцейської діяльності в положеннях зазначеного акта законодавства згадується лише єдиний раз. Так, відповідно до п. 10 ч. 1 ст. 31 Закону

України «Про Національну поліцію» перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб є одним з одинадцяти превентивних поліцейських заходів. При цьому цікаво відзначити той факт, що, окрім зазначеного, решті, тобто десяти превентивним поліцейським заходам, присвячені окремі норми Закону зі ст. 32 до ст. 41 включно [3]. На нашу думку, такий стан справ потребує виправлення шляхом внесення відповідних змін до положень вищенаведеного нормативно-правового акта. Зокрема, ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» повинна бути доповнена п. 31 такого змісту: «31) на підставах і в порядку, передбачених законом, здійснює адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі».

Окрім цього, Закон України «Про Національну поліцію» слід доповнити ст. 39-1, у якій вказати на спеціальний нормативно-правовий акт, на підставі якого поліція здійснює адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, тобто за способом викладення нормативного матеріалу зробити її бланкетною. Подібних норм указаний закон містить чимало, що зумовлене специфікою поліцейської діяльності, зокрема застосування превентивних поліцейських заходів. Наприклад, у ч. 4 ст. 37 Закону України «Про Національну поліцію» вказано, що обмеження фактичного володіння річчю здійснюється на підставах та в порядку, визначених Кримінальним процесуальним кодексом України та Кодексом України про адміністративні правопорушення [3; 4; 5]. У досліджуваному ж випадку спеціальним нормативно-правовим актом, який визначає правові засади здійснення поліцією адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, є Закон України «Про

адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 1 грудня 1994 року [6]. У такому разі ст. 39-1 Закону України «Про Національну поліцію» повинна отримати такий зміст: «Поліція на підставах і в порядку, визначених Законом України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», здійснює адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі». Внесення таких змін до спеціального закону [3], на рівні якого визначено правовий статус поліції, буде повністю відповідати й приписам ч. 2 ст. 19 Конституції України, відповідно до яких органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1]. Також це буде відповідати й приписам ч. 1 ст. 24 Закону України «Про Національну поліцію», відповідно до яких виконання інших (додаткових) повноважень може бути покладене на поліцію виключно законом [3].

Говорячи про вищенаведений спеціальний закон, на рівні якого визначено правові засади досліджуваного напряму поліцейської діяльності, – Закон України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» [6], слід зазначити, що за час свого існування він мав 9 редакцій. При цьому одна з них була пов'язана з необхідністю корегування понятійно-категоріального апарату в зв'язку з реформуванням правоохоронного сектору держави, зокрема ліквідацією міліції та створенням Національної поліції. Так, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» від 23 грудня 2015 року було запропоновано внести зміни до окремих норм згадуваного вище Закону, зокрема в усіх відмінках слова «органи внутрішніх справ», «міліції» тощо

замінити словами «органи Національної поліції» [7]. Однак і натеper у положеннях вказаного нормативно-правового акта міститься така термінологія. Зокрема, відповідно до ст. 7 Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» адміністративний нагляд здійснюється міліцією. Працівники міліції зобов'язані систематично контролювати поведінку цих осіб, запобігати порушенням ними громадського порядку та прав інших громадян і припиняти їх, проводити розшук осіб, які уникають адміністративного нагляду. Також відповідно до п. «г» ч. 1 ст. 10 вказаного акта законодавства до осіб, щодо яких встановлено адміністративний нагляд, за постановою суду можуть бути застосовані частково або в повному обсязі обмеження, пов'язані з їх реєстрацією в міліції від одного до чотирьох разів на місяць [6]. З огляду на це ст. 7 та п. «г» ч. 1 ст. 10 Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» потребують корегувань у частині заміни в їх положеннях в усіх відмінках слова «міліція» на слово «поліція».

Окрему групу нормативно-правових актів, на рівні яких закріплено правові засади здійснення поліцією адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, становлять акти кодифікованого законодавства. Так, ст. 187 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року встановлено адміністративну відповідальність за порушення правил адміністративного нагляду вказаною категорією осіб. При цьому, як витікає з аналізу ст. 255 наведеного кодифікованого акта законодавства, посадові особи Національної поліції уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням правил адміністративного нагляду [5]. За більш значні

порушення правил адміністративного нагляду ст. 395 Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 року передбачено кримінальну відповідальність [8]. При цьому, як витікає з аналізу ст. 216 (слідність) Кримінального процесуального кодексу України від 13 квітня 2012 року, досудове розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із порушенням правил адміністративного нагляду, здійснюють слідчі органів Національної поліції [4].

Наступна група нормативно-правових актів, у положеннях яких визначено правові засади здійснення поліцією адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, у своїй сукупності утворює підзаконний рівень нормативної регламентації такої сфери суспільних відносин. Аналіз такого рівня нормативної регламентації досліджуваних суспільних відносин вказує на те, що натеper відсутній спеціальний відомчий нормативно-правовий акт, положення якого визначили б правові засади здійснення поліцією адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі. Може йтися лише про вже застарілу протягом декількох років, але досі чинну Інструкцію про організацію здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, затверджену спільним наказом Міністерства внутрішніх справ України та Державного департаменту України з питань виконання покарань від 4 листопада 2003 року № 1303/203, до положень якої протягом її існування не вносилися жодні зміни та корегування. А тому, звичайно, в положеннях вищенаведеного нормативно-правового акта згадки про поліцію відсутні, а йдеться про міліцію, органи внутрішніх справ та їх працівників, дільничних інспекторів міліції тощо [9]. У цьому контексті також слід указати й на те, що досі залишається чинним Положення

«Про адміністративний нагляд органів внутрішніх справ за особами, звільненими з місць позбавлення волі», затверджене указом Президії Верховної Ради СРСР від 26 липня 1966 року № 5364-VI [10]. Ці нормативно-правові акти, без сумніву, повинні бути скасовані з одночасним прийняттям спеціального відомчого нормативно-правового акта – наказу Міністерства внутрішніх справ України, який закріплював би підзаконні правові засади здійснення поліцією адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі.

Також, як свідчить аналіз підзаконного рівня нормативно-правової регламентації досліджуваної сфери суспільних відносин, нині можна назвати ще низку підзаконних нормативно-правових актів, які визначають правові засади здійснення поліцією адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі. Так, Інструкцією з організації діяльності дільничних офіцерів поліції, затвердженою наказом Міністерства внутрішніх справ України від 28 липня 2017 року № 650, передбачено завдання, основні напрями діяльності та повноваження дільничного офіцера поліції як одного з основних суб'єктів здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі [11]. Інструкцією з формування та ведення інформаційної підсистеми «Атріум» інформаційно-телекомунікаційної системи «Інформаційний портал Національної поліції України», затвердженою наказом Міністерства внутрішніх справ України від 11 грудня 2019 року № 1032, передбачено особливості формування та ведення вказаної в її назві інформаційної підсистеми, призначеної для обробки відомостей під час наповнення електронного журналу контролю за прибуттям і поставленням на облік раніше судимих осіб, забезпечення вжиття профілактичних

заходів спостереження та контролю за поведінкою окремих осіб, щодо яких встановлено адміністративний нагляд, за прибуттям осіб, звільнених з місць позбавлення волі, до вибраного ними місця проживання [12].

Отже, як свідчить комплексний аналіз правових засад здійснення поліцією адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, стан нормативно-правової регламентації такої сфери суспільних відносин може бути визначений як украї незадовільний, що зумовлене низкою причин. По-перше, в положеннях спеціального законодавчого акта, який закріплює власне правовий статус поліції та визначає напрями поліцейської діяльності, правові засади здійснення поліцією адміністративного нагляду визначено доволі поверхнево, можна сказати фрагментарно. По-друге, до положень

спеціального закону, що безпосередньо визначає правові засади адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, свого часу зміни, спрямовані на його осучаснення, було внесено вибірково, внаслідок чого він і досі оперує застарілою термінологією, зокрема вказує на повноваження неіснуючих суб'єктів. Нарешті, по-третє, підзаконні нормативно-правові акти, які визначають правові засади здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, не переглядалися протягом значного часу, внаслідок чого є вкрай застарілими й потребують скасування. При цьому відсутній спеціальний відомчий нормативно-правовий акт, який би безпосередньо закріплював правові засади здійснення поліцією адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі.

#### **Список використаних джерел**

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Поліцейська (адміністративна) діяльність : навчальний посібник. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О.І. Безпалової ; О.В. Джафарова, С.О. Шатрава та ін. ; передм. О.І. Безпалової. МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2020. 396 с.
3. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580- VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.
4. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9–10, № 11–12, № 13. Ст. 88.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.
6. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 01.12.1994 № 264/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 52. Ст. 455.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» : Закон України від 23.12.2015 № 901-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 44.
8. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.
9. Про затвердження Інструкції про організацію здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі : наказ Міністерства внутрішніх справ України, Державного департаменту України з питань виконання покарань від 04.11.2003 № 1303/203. *Офіційний вісник України*. 2004. № 2. Ст. 103.
10. Про адміністративний нагляд органів внутрішніх справ за особами, звільненими з місць позбавлення волі : указ Президії Верховної Ради СРСР від 26.07.1966

№ 5364-VI. *Інформаційно-правова система Ліга. Закон*. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/P665364> (дата звернення: 22.02.2021).

11. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 28.07.2017 № 650. *Офіційний вісник України*. 2017. № 70. Ст. 2136.

12. Про затвердження Інструкції з формування та ведення інформаційної підсистеми «Атріум» інформаційно-телекомунікаційної системи «Інформаційний портал Національної поліції України» : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 11.12.2019 № 1032. *Офіційний вісник України*. 2020. № 20. Ст. 773.

### **Пчелін В. Б. Правові засади здійснення поліцією адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі**

У статті досліджуються правові засади здійснення поліцією адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі. Аналізуються положення нормативно-правових актів, які загалом визначають правовий статус Національної поліції, а також окремі напрями її діяльності. На підставі такого аналізу визначається, що правові засади здійснення поліцією адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, визначено доволі поверхнево. У зв'язку з чим пропонується внести зміни до чинного національного законодавства, на рівні якого визначено правовий статус поліції та регламентовано напрями її діяльності, в частині більш повної нормативної фіксації повноважень поліції щодо здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі. Аналізуються положення спеціального законодавства, що безпосередньо закріплює правові засади здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі. На підставі чого обґрунтовується позиція стосовно того, що таке законодавство також потребує змін і відповідних корегувань у частині заміни застарілої та нечинної термінології, зокрема уточнення суб'єктів здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі. З'ясовується, що окрема група правових засад здійснення поліцією адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, визначена в положеннях підзаконних нормативно-правових актів. Завдяки проведеному аналізу встановлено, що більшість з таких підзаконних нормативно-правових актів протягом значного часу не зазнавала відповідних змін і корегувань, унаслідок чого втратила свою актуальність і нині потребує скасування. Встановлено, що підзаконні правові засади здійснення поліцією адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, визначено в декількох підзаконних нормативно-правових актах, а спеціальний відомчий законодавчий акт відсутній. Обґрунтовано доцільність прийняття відомчого нормативно-правового акта, положення якого б закріплювали правові засади здійснення поліцією адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі.

**Ключові слова:** поліція, адміністративний нагляд, особи, звільнені з місць позбавлення волі, правові засади, превентивні поліцейські заходи, поліцейська діяльність.

### **Пчелін В. Б. Правовые основы осуществления полицией административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы**

В статье исследуются правовые основы осуществления полицией административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Анализируются положения нормативно-правовых актов, которые в целом определяют правовой статус Национальной полиции, а также отдельные направления ее деятельности. На основании такого анализа определяется, что правовые основы осуществления полицией административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, определены довольно поверхностно. В связи с чем предлагается внести изменения в действующее национальное законодательство, на уровне которого определен правовой статус полиции и регламентированы направления ее деятельности, в части более

полной нормативной фиксации полномочий полиции по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Анализируются положения специального законодательства, которое непосредственно закрепляет правовые основы осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. На основании чего обосновывается позиция относительно того, что такое законодательство также требует изменений и соответствующих корректировок в части замены устаревшей и недействительной терминологии, в частности, уточнения субъектов осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Выясняется, что отдельная группа правовых основ осуществления полицией административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, закреплена в положениях подзаконных нормативно-правовых актов. Благодаря проведенному анализу установлено, что большинство из таких подзаконных нормативно-правовых актов в течение значительного времени не претерпели соответствующих изменений и корректировок, в результате чего утратили свою актуальность и сегодня требуют отмены. Установлено, что подзаконные правовые основы осуществления полицией административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, определены в нескольких подзаконных нормативно-правовых актах, а специальный ведомственный законодательный акт отсутствует. Обоснована целесообразность принятия ведомственного нормативно-правового акта, положения которого закрепляли бы правовые основы осуществления полицией административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

**Ключевые слова:** полиция, административный надзор, лица, освобожденные из мест лишения свободы, правовые основы, превентивные полицейские меры, полицейская деятельность.

#### **Pchelin V. Legal bases of carrying out by the police of administrative supervision over the persons released from powers of imprisonment**

The article examines the legal basis for the police to exercise administrative supervision over persons released from prison. The provisions of normative legal acts, which in general determine the legal status of the National Police, as well as certain directions of its activity have been analyzed. On the basis of such an analysis, it has been determined that the legal basis for the police to exercise administrative supervision over persons released from prisons is defined rather superficially. In this regard, it has been proposed to amend the current national legislation, which determines the legal status of the police and regulates the activities of the police, in terms of more complete regulatory fixing of police powers to exercise administrative supervision over persons released from prisons. The provisions of special legislation that directly establishes the legal basis for administrative supervision of persons released from prisons have been analyzed. On this basis, the position is substantiated that such legislation also needs changes and appropriate adjustments in terms of replacement of outdated and invalid terminology, in particular, clarification of the subjects of administrative supervision over persons released from prisons. It turns out that a separate group of legal bases for the police to exercise administrative supervision over persons released from prisons is defined in the provisions of bylaws. Thanks to the analysis, it has been found that most of these bylaws have not undergone appropriate changes and adjustments for a long time, as a result of which it has lost its relevance and today needs to be repealed. It has been established that the bylaws on the basis of police supervision of persons released from prisons are defined in several bylaws, and there is no special departmental legislative act. The expediency of adopting a departmental legal act, the provisions of which would establish the legal basis for the police to exercise administrative supervision over persons released from prisons, has been substantiated.

**Key words:** police, administrative supervision, persons released from prisons, legal principles, preventive police measures, policing.