



УДК 351.823



Алина Олеговна АСТАХОВА,

старший преподаватель кафедры административного
права и административной деятельности ОВД
Сибирского юридического института МВД России
(г. Красноярск), кандидат юридических наук

kalistho@mail.ru

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ СОВРЕМЕННОГО
ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА**

**LEGISLATIVE REGULATION OF THE MODERN
INSTITUTION OF ADMINISTRATIVE SUPERVISION**

В статье рассмотрена нормативная регламентация советского правового института – административного надзора органов внутренних дел, показана его преемственность с современным институтом административного надзора, отражены коренные отличия в их содержании и процедуре назначения. Автор исследует развитие нормативной основы рассматриваемой современной меры правового воздействия (административного надзора), наполнение законодательных новелл, которые значительным образом изменили характер и содержание рассматриваемого института, отмечая, что расширение сферы действия административного надзора обусловлено и в полной мере соответствует реалиям сегодняшнего времени.

The article considers the normative regulation of the Soviet legal institution - administrative supervision carried out by internal affairs bodies, demonstrates its succession by the modern institution of administrative supervision, identifies fundamental differences in their content and imposition procedures. The author explores the development of the regulatory framework of the modern sanction considered (administrative supervision), filling out legislative novels that have significantly changed the nature and content of the institution in question, noting that the expansion of the scope of administrative supervision is determined by and fully corresponds to the realities of today.

Ключевые слова: административный надзор, превентивный надзор, мера воздействия, поднадзорное лицо, административные ограничения.

Keywords: administrative supervision, preventive supervision, sanction, person under supervision, administrative restrictions..

В советской правовой системе более 40 лет эффективно действовал административный надзор органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Нормативной основой этого института являлось соответствующее Положение об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета СССР

от 26 июля 1966 г. № 5364-VI (Ведомости ВС СССР. 1966. № 30. Ст. 597) (далее – Положение).

Административный надзор заключался в наблюдении за поведением лиц, освобожденных из мест лишения свободы. Целью надзора являлась специальная превенция – предупреждение совершения поднадзорным преступлений и оказание на него необходимого воспитательного воздействия.



По мнению А.И. Марцева, специальная превенция представляет собой психолого-воспитательное воздействие на лиц, привлеченных к уголовной ответственности, оказываемое комплексной системой правового воздействия, в которую входят как действие уголовно-материального, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного законодательства, так и деятельность органов государства, реализующих уголовную ответственность, и влияние уголовного наказания [5, с. 263]. При этом в отличие от общепрофилактической деятельности механизм специальной превенции носит ретроспективный характер и реализуется после совершения конкретного посягательства [6, с. 16].

Административный надзор как принудительная мера применялся только к совершеннолетним. В безусловном порядке он назначался лицам, признанным особо опасными рецидивистами (п. «а» ст. 2 Положения). Иным лицам (судимым к лишению свободы за тяжкие преступления или судимым два и более раза за любые умышленные преступления) надзор назначался при условии их негативного пенитенциарного (п. «б» ст. 2 Положения) или постпенитенциарного поведения (антиобщественный образ жизни) – п. «в» ст. 2 Положения.

С учетом личности поднадзорного и других обстоятельств (образа жизни, семейного положения, места работы и др.) к поднадзорным в полном объеме или раздельно применялись ограничения, состоящие в запрете: а) уходить из дома (квартиры) в определенное время; б) пребывать в определенных пунктах района (города); в) выезжать по личным делам за пределы района (города). Кроме того, на поднадзорного в обязательном порядке накладывалось обязательство являться в милицию для регистрации (от одного до четырех раз в месяц).

Непосредственное наблюдение за поведением поднадзорных лиц и оказание на них профилактического воздействия, как и следует из названия рассматриваемого института, возлагалось на органы внутренних дел (милицию). При необходимости к проведению отдельных мероприятий по осуществлению административного надзора привлекалась

общественность (внештатные сотрудники органов внутренних дел, члены наблюдательных комиссий и добровольных народных дружин).

Решение о назначении административного надзора в зависимости от категории лица, освобождающегося (освободившегося) из места лишения свободы (ст. 2 Положения), принимал либо начальник исправительно-трудового учреждения, либо начальник органа внутренних дел по месту нахождения этого лица. Так, в отношении лиц, указанных в п.п. «а» и «б» ст. 2 Положения, начальник ИТУ выносил мотивированное постановление, в котором указывал основания для установления надзора, срок надзора и срок прибытия к избранному месту жительства. Затем это постановление в день освобождения лица направлялось в орган внутренних дел по избранному месту жительства. По прибытии поднадзорного уже начальником этого органа внутренних дел ему устанавливались административные ограничения.

В случаях установления административного надзора по условию негативного пенитенциарного поведения лица (п. «б» ст. 2 Положения) постановление начальника ИТУ согласовывалось с наблюдательной комиссией.

Решение о назначении надзора лицам, ведущим после освобождения из мест лишения свободы антиобщественный образ жизни (п. «в» ст. 2 Положения), принимал начальник органа внутренних дел по месту их нахождения. В постановлении указывались основания для установления надзора, его срок и ограничения, устанавливаемые лицу. Для вступления постановления в силу требовалась санкция прокурора.

Срок административного надзора устанавливался от шести месяцев до одного года. Однако в необходимых случаях надзор мог продлеваться неоднократно на шесть месяцев (каждый раз). Предельный срок нахождения лица под действием такой принудительной меры был ограничен сроками погашения или снятия судимости за совершенное ранее преступление.

В полномочия начальника органов внутренних дел также входило право ослаблять или усиливать административные ограниче-



ния (с учетом личности поднадзорного, его образа жизни и поведения), прекращать административный надзор.

Факты установления административного надзора, его продления, установления или изменения конкретных ограничений объявлялись под расписку поднадзорному лицу. При этом в обязательном порядке ему разъяснялись правила административного надзора и ответственность за их нарушение (ст. 167 КоАП РСФСР и ст. 198.2 УК РСФСР).

Правила административного надзора кроме налагаемых на поднадзорного ограничений включали в себя налагаемые на него обязанности: прибыть в установленный срок к определенному месту жительства; являться по вызову в ОВД и давать объяснения (как устные, так и письменные); уведомлять о перемене места работы или жительства, а также о выезде за пределы района (города) по служебным делам; при выезде с разрешения контролирующего органа внутренних дел на срок более суток в другой населенный пункт зарегистрироваться в местном органе внутренних дел; соблюдать установленные ограничения; не оставлять в самовольном порядке избранное им место жительства (ст. 10, 15 Положения). Также лицо, находящееся под административным надзором, было обязано вести честный трудовой образ жизни, не нарушать общественный порядок.

Административный надзор прекращался по истечении его срока либо досрочно: при установлении, что поднадзорный твердо встал на путь честной трудовой жизни, положительно характеризуется по работе и в быту; в случаях погашения или снятия судимости с поднадзорного.

Соблюдение законов при осуществлении административного надзора являлось предметом прокурорского надзора. Также прокурор мог отменить административный надзор в случае признания его установления необоснованным.

Рассматриваемый институт получил теоретическую проработку и обоснование (О.И. Бекетов, О.В. Филимонов и др.). Он достаточно активно использовался правоприменителем [7, с. 35-38].

Законодательство об административном надзоре в течение всего срока его существования постоянно совершенствовалось с учетом периодически возникающей необходимости решения проблемных вопросов, обусловленных практикой его применения.

Однако к концу прошлого столетия он в силу различных причин утратил свои позиции. Исследователи отмечали, что в середине 1990-х годов отмена уголовной ответственности за злостное нарушение правил административного надзора, наряду с большой загруженностью участков инспекторов, обусловила невысокую эффективность этих принудительных мер [8, с. 369]. Одной из основных причин забвения административного надзора в этот период стал небывалый рост преступности, который заставил органы охраны правопорядка сосредоточить свои усилия не на профилактике преступлений, а на непосредственной борьбе с ними [2, с. 24]. Однако многие ученые (О.И. Бекетов, В.В. Векленко, М.В. Грамматчиков, С.В. Пузырев) указывали на поспешность упразднения административного надзора и на необходимость его восстановления.

И сам административный надзор органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, и меры его обеспечения (административная и уголовная ответственность за нарушение правил административного надзора) выступали основными принудительно-правовыми средствами предупреждения рецидивной преступности. Так, по мнению В.И. Горобцова, эти институты являлись необходимыми элементами сложившейся в советском законодательстве системы мер безопасности [4, с. 6-7]. В результате, по мнению специалистов, рост рецидивной преступности в обществе был достаточно сдерживаемым правоохранительными органами, а его уровень среди лиц, состоящих под административным надзором, колебался в пределах 10% [1, с. 40].

Фактически институт административного надзора органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, перестал действовать в 1993 году, когда был отменен один из элементов правовой осно-



вы обеспечения правомерного поведения поднадзорных лиц (ст. 198.2 УК РСФСР)¹, а формально этот институт утратил силу в 2009 году².

В настоящее время в России происходит возрождение существовавших в советский период институтов, которые были утрачены в период преобразований конца 80-х – начала 90-х годов прошлого столетия под эгидой их тоталитарной окраски и кажущегося нарушения прав человека [2, с. 25-26]. Как справедливо замечает Н.В. Витрук, «под лозунгом либерализации жизни, свободы и прав человека, в частности, невмешательства в частную жизнь, была развалена система социальной и специальной профилактики в борьбе с преступностью и другими правонарушениями» [3, с. 376]. Время показало необоснованность и поспешность отказа от целого ряда процедур, существовавших в советском обществе. Примером тому является включение вновь в систему мер правового воздействия института административного надзора, который исторически доказал свою эффективность в сфере профилактики преступлений в целом и предупреждении рецидивной преступности в частности.

Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (далее – Федеральный закон об административном надзоре) в российскую правовую систему был возвращен институт административного надзора, прототипом которого послужил рассмотренный нами выше административный надзор органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

Возрожденный институт не является догмой, под воздействием реалий времени и требований правоохранительной практики он динамично изменяется. За восьмилетний период его действия (с 1 июля 2011 г.) были приняты пять федеральных законов, существ-

венным образом изменивших его содержание и сферу действия. Активность законодателя подтверждает актуальность и значимость рассматриваемого института, который является своеобразным барьером, препятствием для лиц, имеющих установку на асоциальное поведение, продолжение преступной деятельности, и, напротив, создает определенные предпосылки для социальной адаптации лицам, ориентированным на позитивное посткриминальное поведение.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона об административном надзоре такая мера принуждения устанавливается для предупреждения совершения лицами, освобожденными из мест лишения свободы, преступлений и других правонарушений, оказания на них индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов.

Основной целью административного надзора является специальная превенция, что подтверждает преемственность рассматриваемых институтов советского и современного периода.

Административный надзор может быть применен только к совершеннолетним лицам.

Статья 3 Федерального закона об административном надзоре определяет сферу его действия и содержит ряд требований (критериев), при наличии которых может быть принято решение об установлении надзора в отношении лица, освобожденного или освобожденного из мест лишения свободы. Именно эта норма наиболее динамично меняется. Данные критерии неравнозначны. Можно отдельно выделить обстоятельства, которые представляют собой причину, являются достаточным поводом, позволяющим принять решение, – это основания установления и обстоятельства, от которых зависит решение, то есть условия установления.

Основаниями установления административного надзора следует считать сам факт

¹ О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР и Исправительно-трудовой кодекс РСФСР: Закон РФ от 29 апреля 1993 г. № 4901-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 22. Ст. 789.

² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы: Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 377-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 52 (ч. 1). Ст. 6453.



совершения преступления, за которое лицо, его совершившее, подвергнуто наказанию в виде лишения свободы (ч.ч. 1 и 2 Федерального закона об административном надзоре). Первоначальная законодательная редакция рассматриваемого института в качестве оснований устанавливала совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, рецидив преступлений, опасный или особо опасный рецидив преступлений, совершение умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего, преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего. Федеральным законом от 28 мая 2017 г. № 102-ФЗ перечень оснований был значительно расширен. К числу таковых отнесены: совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, предусмотренного п. «л» ч. 2 ст. 105, п. «е» ч. 2 ст. 111, п. «з» ч. 2 ст. 117, ч. 4 ст. 150 (в случае совершения преступления по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы), ст. 205-205.5, 206, 208, 211, 220, 221, 277-279, 282 - 282.3, 295, 317, 357, 360 и 361 УК РФ; совершение преступления в период нахождения под административным надзором, за которое лицо осуждено к реальному лишению свободы. Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 252-ФЗ в число оснований установления административного надзора включил совершение лицом двух и более преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 228, ст. 228.3, ч. 1 ст. 231, ч. 1 ст. 234.1 УК РФ.

Совершеннолетний возраст лица, отбытие наказания в виде лишения свободы (освобождение из мест лишения свободы), отрицательное пенитенциарное или постпенитенциарное поведение выступают в качестве условий установления административного надзора (ч. 3 ст. 3 Федерального закона об административном надзоре).

Нормы ст. 3 Федерального закона об административном надзоре, касающиеся как оснований, так и условий установления административного надзора, не являются дискреционными, поэтому их применение исключает судебское усмотрение. Иными словами,

установление административного надзора при наличии к тому оснований и условий (и при соблюдении процедуры установления) является обязанностью суда, а не его правом.

Административный надзор может применяться только к лицу, имеющему непогашенную или неснятую судимость, действует только в рамках срока судимости; снятие или погашение судимости является основанием для прекращения административного надзора (ст. 3, 5, 9 Федерального закона об административном надзоре).

Указанные положения Федерального закона об административном надзоре позволяют утверждать, что правовой основой, «фундаментом» административного надзора, общим правовым основанием применения его специальных мер (требований) является судимость лица, освобождаемого из мест лишения свободы. Состояние судимости обуславливает, с одной стороны, возможность, а с другой – необходимость постпенитенциарного воздействия на это лицо в целях ограничения для него возможности совершить новое преступление.

Соглашаясь с тем, что административный надзор по общему правилу реализуется в рамках отношения судимости, Л.В. Лобанова и В.М. Степашин отмечают, что в соответствии ч. 2.1 ст. 3, п. 3 ч. 1 ст. 5, п. 2 ч. 1 ст. 9 Федерального закона об административном надзоре в его действующей редакции административный надзор в отношении лиц, совершивших в возрасте старше восемнадцати лет преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего четырнадцатилетнего возраста, и страдающих расстройством сексуального предпочтения (педофилией), не исключающим вменяемости, может продолжаться и после снятия судимости. К тому же продолжительность срока административного надзора, по мнению ученых, может быть больше погашения срока судимости.

В этом случае следует обратить внимание, что применительно к лицам, указанным в ч. 2.1 ст. 3 (совершившим в возрасте старше восемнадцати лет преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего четырнадцатилет-



него возраста, и страдающим расстройством сексуального предпочтения (педофилией), не исключаяющим вменяемости), исходя из их повышенной общественной опасности, законодатель в порядке исключения предусмотрел возможность применения административного надзора за рамками института судимости, но в пределах срока применения принудительных мер медицинского характера, которые являются иной мерой уголовно-правового характера (глава 15 УК РФ). Они применяются при наличии определенных оснований и условий вне зависимости от отношений судимости. Однако при решении вопроса об установлении административного надзора таким лица, его продлении (а в некоторых случаях и прекращении) действует общее правило – наличие отношений судимости. Так, если применение принудительных мер было прекращено ранее, погашение или снятие судимости поднадзорного лица, указанного в ч. 2.1 ст. 3 Федерального закона об административном надзоре, влекут прекращение административного надзора (п. 7 ч. 1 ст. 9 Федерального закона об административном надзоре).

Иными словами, административный надзор не может быть назначен за пределами отношений судимости, в исключительных случаях он может продолжаться после погашения или снятия судимости, но только на время действия другой меры государственного принуждения – принудительных мер медицинского характера.

Закон устанавливает определенные требования к поднадзорному лицу, которые включают в себя административные ограничения (ст. 4 Федерального закона об административном надзоре) и обязанности (ст. 11 Федерального закона об административном надзоре). Исполнение этих требований обеспечивается возможностью применения административной (ст. 19.24 КоАП РФ) и уголовной ответственности (ст. 314.1 УК РФ).

Безусловной новацией института административного надзора и коренным его отличием от института надзора органов внутренних

дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, действовавшего ранее, явилось первоначально отнесение рассмотрения дел об административном надзоре к ведению суда общей юрисдикции в порядке гражданского судопроизводства (глава 26.2 ГПК РФ). Порядок рассмотрения дел об установлении административного надзора подчинялся общим процессуальным правилам искового производства, а также общим положениям при производстве по делам, вытекающим из публичных правоотношений (глава 23 ГПК РФ), но производился с учетом процессуальных особенностей, установленных главой 26.2 ГПК РФ.

В настоящее время действует иной порядок производства по делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Федеральным законом от 8 марта 2015 г. № 22-ФЗ с 15 сентября 2015 г. введен в действие Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ), в разделе IV которого установлены особенности производства по отдельным категориям административных дел, в том числе по административным делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы (глава 29). Дела об административном надзоре рассматриваются районным судом в качестве суда первой инстанции (ст. 19 КАС РФ).

Непосредственное осуществление административного надзора, как и в ранее существовавшем аналогичном институте, возложено на органы внутренних дел¹. Здесь необходимо отметить, что в обобщенном виде под административным надзором понимается деятельность административных органов государства по контролю и надзору за различными видами деятельности, то есть управленческий аспект. Что касается института административного надзора, то перед ним стоят совершенно другие цели и задачи – не управление, а превенция, то есть, учитывая цели и задачи административного надзора, его сущность и социальное предназначение, этот надзор является превентивным. В це-

¹ Деятельность по осуществлению административного надзора органы внутренних дел осуществляют на основании соответствующего подзаконного нормативного акта – приказа МВД России от 08 июля 2011 г. № 811 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».



лях унификации законодательства и правоприменительной практики целесообразно, по нашему мнению, изменить его название в соответствии с внутренним наполнением на «превентивный надзор».

Под превентивным надзором следует понимать основанное на судимости и назначаемое судом в соответствии с федеральным законом наблюдение за выполнением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, временных ограничений их прав и свобод с целью предупреждения с их стороны преступлений и оказания на них профилактического воздействия.

Также отличительной чертой современного рассматриваемого института является его комплексный характер. По нашему мнению, административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, является комплексным межотраслевым институтом, включающим в себя уголовно-правовые, уголовно-исполнительные и административные элементы. На комплексный характер рассматриваемого института указывает, прежде всего, то обстоятельство, что регулирование административного надзора наряду со специальными нормами (Федеральный закон об административном надзоре), осуществляется нормами различной отраслевой принадлежности – уголовного, уголовно-исполнительного, административного, административно-процессуального законодательства.

Например, уголовно-исполнительная составляющая административного надзора определяется тем, что организационные вопросы установления этой меры воздействия лицу, освобождающемуся из мест лишения

свободы, отнесены к компетенции администрации исправительного учреждения и регулируются ст. 173.1 УИК РФ. Кроме того, порядок установления факта негативного пенитенциарного поведения лица (признание его злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания), также регламентируется уголовно-исполнительным законодательством (ст. 115-120 УИК РФ).

Административный элемент рассматриваемого института включает в себя непосредственное осуществление надзора органами внутренних дел. При этом порядок производства по делам об установлении административного надзора за лицами, освобожденными (освободившимися) из мест лишения свободы, регламентируется административно-процессуальным законодательством.

Уголовно-правовая составляющая этой меры правового воздействия определяется тем, что административный надзор имеет уголовно-правовую основу (судимость) и выступает средством обеспечения уголовно-правового воздействия на лиц, освободившихся из мест лишения свободы.

Подводя итог, следует отметить, что административный надзор является исторически обусловленным институтом. Периодичное закрепление и упразднение законодательной регламентации административного надзора, цикличность ее развития обусловлена вовсе не тем, что институт в различное время терял свою актуальность, а тем, что на разных этапах истории менялись общественно-экономические условия и политические режимы в государстве, которые не всегда позитивно сказываются на правовых институтах.



Библиографический список

1. Векленко, В.В. Административный надзор милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: аргументы в пользу восстановления / В.В. Векленко, О.И. Бекетов // Полицейское право. – 2006. – № 1.
2. Вельмин, А.С. Историко-юридический анализ проблем возрождения административного надзора в современной России / А.С. Вельмин // История государства и права. – 2012. – № 23.
3. Витрук, Н.В. Общая теория правового положения личности / Н.В. Витрук. – М., 2008.
4. Горобцов, В.И. Проблемы реализации мер постпенитенциарного воздействия: вопросы теории и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В.И. Горобцов. – Екатеринбург, 1995.
5. Марцев, А.И. Общие вопросы учения о преступлении : избранные труды / А.И. Марцев. – Омск, 2005.
6. Марцев, А.И. Общее предупреждение преступлений и его эффективность / А.И. Марцев, С.В. Максимов. – Томск, 1989.
7. Ответственность за нарушение правил административного надзора : обзор судебной практики // Вестник Верховного Суда СССР. – 1991. – № 11.
8. Филимонов, О.В. Комментарий к статье 183 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации / О.В. Филимонов // Комментарий к Уголовно-исполнительному кодексу Российской Федерации / отв. ред. проф. А.И. Зубков. – М., 1997.