



ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА СОИСКАТЕЛЕЙ УЧЕНЫХ СТЕПЕНЕЙ И ЗВАНИЙ

УДК 342.9



Алина Олеговна АСТАХОВА,
преподаватель кафедры административного права
и административной деятельности органов
внутренних дел Сибирского юридического
института МВД России (г. Красноярск)
kalistho@mail.ru

СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВАЯ ОБУСЛОВЛЕННОСТЬ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА

SOCIAL AND LEGAL CONDITIONALITY OF THE INSTITUTION OF ADMINISTRATIVE SUPERVISION

В статье рассматриваются сущность и понятие административного надзора, его социально-правовая обусловленность, превентивный характер, раскрывается правовая природа административного надзора как комплексного криминологического института.

The article considers the nature and the concept of administrative supervision, its socio-legal conditionality and preventive nature. The author reveals the legal nature of administrative supervision as a complex institution of criminology.

Ключевые слова: административный надзор, система мер контроля, постпенитенциарное воздействие, превенция, рецидивная преступность, поднадзорное лицо.

Keywords: administrative supervision, system of control measures, post-penitentiary influence, prevention, recidivism, the supervised person.

Решение поставленных перед правоохранительными органами задач с учетом сложной криминогенной обстановки в России требует особого внимания к вопросу рецидивной преступности. Внимание законодателя к проблеме рецидивной преступности не случайно: согласно статистическим данным МВД России, на сегодняшний день почти каждое второе (56,5%) расследованное преступление совершено лицами, ранее совершавшими преступления, при этом удельный вес ранее судимых

среди выявленных лиц, совершивших преступления, составляет 26,9% ([URL: https://mvd.ru/Deljatelnost/statistics/reports](https://mvd.ru/Deljatelnost/statistics/reports)).

Как известно, помимо высокого количественного показателя, рецидивная преступность обладает качественной характеристикой – повышенной общественной опасностью. Неоднократное совершение лицом преступлений подтверждает нежелание этого лица вести социально значимый и общественно полезный жизни. Совершение нового преступления лицом, осужден-



ным за уже совершенные преступления, а особенно уже отбывшим наказание в местах лишения свободы, подчеркивает его антиобщественные установки и пренебрежение к законодательно закрепленным нормам поведения, существующим в обществе. Рецидивная преступность концентрирует в себе наиболее опасные негативные явления: криминальный профессионализм, организованность, субкультуру преступного мира. [4, с. 74]

По мнению ученых, совершение лицом, привлекавшимся к уголовной ответственности, нового преступления свидетельствует о том, что пенитенциарные меры, примененные в отношении него, не оказали положительного результата. В связи с этим возникает необходимость дополнительных мер постпенитенциарного контроля за поведением таких лиц после отбывания ими наказания и воздействия на таких лиц.

Действующая в прошлом достаточно эффективная система профилактики преступлений прекратила свое существование в 1990-е годы. Как показывает отечественный и зарубежный опыт, одной из наиболее эффективных мер предупреждения совершения преступлений ранее судимыми лицами является административный надзор – наблюдение за социальной адаптацией лица, освобождаемого из мест лишения свободы, либо ранее судимого лица, которым судом на основе и в соответствии с федеральным законом установлены отдельные ограничения прав и свобод. В различных формах административный надзор существует в США, Германии, Белоруссии, Украине, Казахстане, других странах.

Восстановление государственной системы профилактики правонарушений обусловило "реанимирование" института административного надзора и, соответственно, принятие Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ "Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы" (далее – Федеральный закон об административном надзоре).

Административный надзор (полицейский, постпенитенциарный надзор) является комплексным правовым институтом, который наряду с институтами патронажа, пробации (испытания), мер исправления и безопасности входит в мировую систему контроля за поведением лица, освобожденного из мест заключения.

Прототипом рассматриваемого института послужил административный надзор, действовавший в советской правовой системе, нормативной основой которого служило 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. Институт административного надзора органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, был реально обеспечен правовыми средствами воздействия: за неисполнение поднадзорным лицом своих обязанностей наступала административная ответственность (ст. 167 КоАП РСФСР), а ст. 198.2 УК РСФСР устанавливала уголовную ответственность, как за невыполнение установленных обязанностей, так и за нарушение административных ограничений.

Являясь элементом сложившейся в советском законодательстве системы мер безопасности, данный институт эффективно использовался правоприменителем. Фактически институт административного надзора органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, перестал действовать в 1993 году, когда была отменена правовая основа обеспечения правомерного поведения лиц, освобожденных из мест лишения свободы (ст. 198.2 УК РСФСР), а формально утратил силу в 2009 году.

Традиционно административный надзор понимается как мера правового принуждения. Определение рассматриваемого института в качестве таковой неизбежно порождает вопрос о форме, в которой осуществляется это государственное воздействие. Вопрос о правовой природе инсти-



туда административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в отечественной юридической науке традиционно является дискуссионным. Так, по мнению одних ученых (М.В. Бавсун, К.Н. Карпов, А.П. Фильченко, Т.М. Калинина, Н.В. Темникова и др.), рассматриваемый институт имеет уголовно-правовую природу, является криминологическим институтом, по мнению других (Л.В. Багрий-Шахматов, А.Н. Кокорев, В.В. Аргунов и др.), носит административно-правовой характер, третьи (А.С. Вельмин) отмечают его цивилистическую сущность, четвертые (А.В. Дружинин) указывают на его самостоятельный (внеотраслевой) характер.

При этом следует согласиться с мнением ученых (М.В. Бавсун, К.Н. Карпов), что отсутствие четко определенного на законодательном уровне статуса постпенитенциарного воздействия на лиц, отбывших наказание, в определенной мере ослабляет контроль как превентивную меру рецидивной преступности.

По нашему мнению, административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, является комплексным криминологическим институтом, включающим в себя уголовно-правовые, уголовно-исполнительные и административные элементы. Вместе с тем он служит формой выражения уголовно-правовых отношений, имеет уголовно-правовую основу (судимость) и выступает в качестве меры уголовно-правового воздействия.

Тот факт, что установление административного надзора напрямую связано со степенью и характером общественной опасности совершенного ранее преступления, видом назначенного за него наказания и характеристикой лица, его совершившего (как это следует из анализа ст. 3 Федерального закона об административном надзоре), сам по себе свидетельствует об уголовно-правовом характере применяемых мер. Это, в свою очередь, является подтверждением того, что общественные отношения, в рамках которых происходит реализация института административного надзора, также имеют уголовно-правовой характер.

Целью административного надзора является защита общественных и государственных интересов, защита общества от преступных посягательств со стороны той категории лиц, поведение которых имеет негативную социальную направленность, кто уже ранее совершил преступление, понес за него наказание и освобожден из мест лишения свободы. Эта цель может быть достигнута путем выполнения определенных задач.

Социальное предназначение административного надзора нашло отражение в ст. 2 Федерального закона об административном надзоре – это предупреждение совершения поднадзорными лицами преступлений и других правонарушений, оказание на них индивидуального профилактического воздействия. Из этого следует, что основная задача административного надзора состоит в специальной превенции, которая, в свою очередь, коррелирует с аналогичной задачей уголовного права (ч. 1 ст. 2 УК РФ) и целью уголовного наказания (ч. 2 ст. 43 УК РФ).

По мнению ученых, административный надзор носит индивидуальный, персонифицированный характер и заключается в том, чтобы лишить поднадзорного возможности продолжать преступную деятельность: ограничить его возможности по восстановлению преступных связей; не дать возможности на первых порах совершать правонарушения в определенное время и в определенных местах, а также в том, чтобы создать необходимые условия для осуществления органами внутренних дел систематического контроля за поведением лица, находящегося под административным надзором.[3, с. 37]

Учитывая законодательную формулировку задач, отдельные ученые (Д.Н. Бахрах) рассматривают административный надзор даже как меру пресечения правонарушений. Однако административный надзор не предназначен для пресечения готовящихся или совершаемых преступлений и иных деликтов, он в первую очередь направлен на превенцию возможных преступлений и иных правонарушений в будущем.



По сути, криминологической предпосылкой установления административного надзора являются, с одной стороны, неблагоприятный прогноз поведения освобождающегося лица, с другой стороны, отрицательное постпенитенциарное поведение этого лица, выражающееся в совершении действий, не относящихся к уголовно наказуемым деяниям. Это и определяет превентивный смысл данной меры как уголовно-правовой меры безопасности.

Самый важный аргумент, свидетельствующий об уголовно-правовом характере рассматриваемой меры принудительного воздействия, состоит в том, что правовой основой, базой, "фундаментом" административного надзора является институт судимости. 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).

Судимость является одним из элементов, входящих в содержание уголовной ответственности, она выступает составной частью уголовной ответственности. По своему смыслу судимость является не процессом отбывания, а именно завершающим этапом (последствием) уголовной ответственности. Рассмотрение судимости в качестве заключительного этапа уголовной ответственности подчеркивает ее производный, опосредованный характер, без которого она фактически невозможна. Судимость может существовать только на основе уголовной ответственности, и в соответствии с уголовно-правовой теорией является обязательным последствием публичного осуждения, выраженного в обвинительном приговоре, безотносительно назначению наказания.

Уголовный закон не раскрывает понятие судимости, указывая только период ее действия – со дня вступления обвинительного приговора суда в законную силу до момента погашения или снятия (ч. 1 ст. 86 УК РФ). Законодатель умышленно не го-

ворит ни об уголовной ответственности, ни о видах наказания, ни о иных мерах уголовно-правового воздействия, а лишь констатирует факт осуждения, которое может быть связано с любым из этих элементов. В связи с этим судимость есть нормативный элемент, который сопровождает каждое уголовно-правовое последствие, возлагаемое на лицо, виновное в совершении общественно опасного деяния.

Факт отбытия лицом наказания не прекращает действие уголовно-правовых отношений, они сохраняют свою силу до момента снятия или погашения судимости. Мы разделяем позицию В.И. Горобцова, который, признавая наличие уголовной ответственности после отбытия преступником наказания, считал, что ее завершающая стадия начинается с момента отбытия осужденным наказания и продолжается до погашения либо снятия судимости. В этот постпенитенциарный период осуществляется применение различного рода лишений и ограничений прав и свобод лиц, освобожденных из мест лишения свободы, что и является формой реализации уголовной ответственности на завершающей стадии.[2, с. 10-11]

Судимость при этом является правовой основой (фундаментом) осуществления постпенитенциарного воздействия.

Таким образом, административный надзор как принудительная мера, состоящая во временном ограничении прав и свобод лица, совершившего общественно опасное деяние и отбывшего за него наказание в виде лишения свободы, является формой реализации уголовной ответственности на ее заключительном этапе – с момента отбытия лицом наказания в виде лишения свободы и до момента погашения либо снятия судимости.

Именно погашение или снятие судимости выводит лицо из сферы уголовно-правовых отношений, которые прекращают свое действие. Судимость является завершающим этапом уголовной ответственности, а административный надзор, действующий строго в ее рамках, выступает дополнительной формой реализации уголовной



ответственности и мерой государственного принуждения. В то же время административный надзор полностью лишен карательного содержания. Как указывает Конституционный Суд РФ (определение Конституционного Суда РФ от 24 сентября 2012 № 1740-О), административный надзор, как осуществляемое органами внутренних дел наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей, относится к мерам предупреждения преступлений и других правонарушений, оказания на лицо индивидуального профилактического воздействия, а не к мерам ответственности за совершенное правонарушение. При этом применение административного надзора связывается не со временем совершения преступления, а с освобождением лица из мест лишения свободы, и не может рассматриваться как возложение ответственности за совершенное ранее деяние или ее отягчение.

В рассматриваемом аспекте административный надзор произведен от наказания, не имеет прямого отношения к совершенному ранее деянию, а опосредован им. В этом случае административный надзор не несет самостоятельного характера, он устанавливается только после отбытия реального наказания в виде лишения свободы и зависит от категории деяния, за которое лицо уже понесло наказание.

Смысл административного надзора заключается в том, что лицо подвергается ограничениям прав и свобод в качестве индивидуального превентивного воздействия, а не кары за совершенное им ранее деяние. Установление административного надзора зависит от совокупности обстоятельств, с определенной долей вероятности указывающих, что осужденный продолжит свою преступную деятельность, если в отношении него не будут установлены определенные ограничения. Эти обстоятельства касаются, с одной стороны, характера и степени общественной опасности ранее совершенного преступления, за которое лицо уже понесло наказание в виде

лишения свободы, с другой – данных о личности осужденного, с третьей – его пениitenciарного поведения. Степень вероятности зависит исключительно от категории совершенного преступления (его характера и степени общественной опасности). В этом случае уголовная ответственность для лица переходит в заключительную стадию судимости и наполняется в рамках судимости новым содержанием (в форме административного надзора).

Предпосылками установления административного надзора являются законодательно определенные основания и условия, которые также имеют исключительно уголовно-правовой характер. Применение административного надзора обеспечивают юридические факты (основания и условия), связанные с совершением лицом определенного преступления и отбытием наказания за это преступление, которые имеют уголовно-правовой характер и значение, соответственно, порождать они могут именно уголовно-правовые, а не какие-либо другие отношения.

Как совершенно обоснованно обращают внимание М.В. Бавсун и К.Н. Карпов, меры по контролю за поведением лиц, совершивших преступления, должны быть не просто объединены в один институт, но и регламентированы в рамках именно уголовного закона. Более того, существование вне УК РФ мер государственного принуждения, применяемых в отношении лиц, совершивших преступления, являющихся правовым последствием совершенного преступления и напрямую направленных на предупреждение преступлений, входит в противоречие с принципом законности (ч. 1 ст. 3 УК РФ). [1, с. 9]

Об этом свидетельствует само содержание ч. 1 ст. 3 УК РФ, согласно которой наказуемость и иные уголовно-правовые последствия преступления определяются только уголовным законом.

Само по себе использование при формулировании норм, регламентирующих институт административного надзора, уголовно-правовых категорий, таких как, например, "предупреждение преступлений",



"судимость", "рецидив преступлений", "умышленные преступления" и др., также является подтверждением того, что применяемые меры являются именно уголовно-правовыми последствиями совершенного ранее преступления и служат инструментом регулирования уголовно-правовых отношений по предупреждению преступлений, а не отношений в сфере гражданского, административного или иных отраслей права.

Опосредованно уголовно-правовую природу института административного надзора подтверждает то обстоятельство, что перечень устанавливаемых административных ограничений, посредством которых осуществляется контроль за лицами, освобожденными или освобожденными из мест лишения свободы, практически полностью соответствует ограничениям, применяемым при использовании другого уголовно-правового института – уголовного наказания в виде ограничения свободы.

Одинаковая правовая природа указанных институтов как раз и порождает их сходство. Вместе с тем между ними имеются значимые различия, выражающиеся в целях, задачах, процедуре назначения, правовых последствиях нарушения установленных правил и требований.

Признание за институтом административного надзора уголовно-правовой природы общественных отношений вовсе не отрицает присутствия в нем определенных элементов, относящихся к иным отраслям права, а лишь акцентирует специфику рассматриваемого института.

Безусловной новацией института административного надзора и коренным его отличием от института надзора органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, действовавшим 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.

Однако в настоящее время действует иной порядок производства по делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Федеральным законом от 08 марта 2015 г. № 22-ФЗ с 15 сентября 2015 г. введен в действие Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ), которым в разделе IV 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 возложено на органы внутренних дел (приказ МВД России от 08 июля 2011 г. №811 "О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы").

Социальным предназначением административного надзора является специальная превенция – это предупреждение совершения поднадзорными лицами преступлений и других правонарушений, оказание на них индивидуального профилактического воздействия.

Правоприменитель достаточно активно включил административный надзор в сферу борьбы с преступностью. В 2011 г. число лиц, состоящих под административным надзором, составляло 11242 человека, в 2012 г. – 42874 человека, в 2013 г. – 60239 человек, в 2014 г. – 73720 человек, в 2015 г. – 180276 человек. За период с января по март 2016 г. административный надзор был установлен в отношении 91796 человек (Статистический отчет формы 518. Сводный отчет по России (по годам)).



Превентивную составляющую института административного надзора как меры уголовно-правового воздействия опосредованно можно подтвердить статистическими данными. Несмотря на рост количества рецидивных преступлений в общем количестве расследованных (в 2011 году – 40,7% от общего числа расследованных преступлений совершены лицами, ранее совершавшими преступления, в 2012 году – 46,6%, в 2013 году – 49,6%, в 2014 году – 53,7 %, в 2015 году – 55,1%, в 2016 году – 56,7%), удельный вес ранее судимых лиц среди выявленных лиц, совершивших преступления, в последние годы имеет четкую отрицательную динамику: в 2012 г. – 32,3%, в 2014 г. – 30,7%, в 2015 г. – 28,2%, в 2016 г. – 26,9% (Состояние преступности (по годам). URL: <https://mvd.ru/Deljatelnost/statistics/reports>). Данный факт, в свою очередь, подтверждает социально-правовую обусловленность административного надзора.

Как уже было указано, правовой основой, базой, "фундаментом" административного надзора является институт судимости. 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). Административный надзор как принудительная мера, состоящая во временном ограничении прав и свобод лица, совершившего общественно опасное деяние и отбывшего за него наказание в виде лишения свободы, действует в рамках судимости, является формой реализации уголовной ответственности на ее заключительном этапе – с момента отбытия лицом назначенного ему наказания в виде лишения свободы и до момента погашения либо снятия судимости.

Применение административного надзора обеспечивают юридические факты (ос-

нования и условия), связанные с совершением лицом определенного преступления и отбытием наказания за это преступление, которые имеют уголовно-правовой характер и значение, соответственно, порождают они могут именно уголовно-правовые, а не какие-либо другие отношения.

Основанием установления административного надзора следует считать сам факт совершения преступления, за которое лицо, его совершившее, подвергнуто наказанию в виде лишения свободы (преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего; при опасном или особо опасном рецидиве преступлений; тяжкого или особо тяжкого преступления, преступления при рецидиве преступлений или умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего). В то время как совершеннолетний возраст лица, отбытие наказания в виде лишения свободы (освобождение его из мест лишения свободы), отрицательное пенитенциарное или постпенитенциарное поведение этого лица выступают в качестве условий установления административного надзора.

Таким образом, административный надзор является комплексным правовым (криминологическим) институтом, включающим в себя уголовно-правовые, уголовно-исполнительные и административные элементы. Однако он имеет уголовно-правовую основу (судимость), служит формой выражения уголовно-правовых отношений и выступает в качестве меры уголовно-правового воздействия. Спецификой административного надзора является то, что он применяется на уголовно-правовых основаниях при соблюдении условий уголовно-правового и уголовно-исполнительного характера, в уголовно-правовых целях, назначается в административно-процессуальном порядке, осуществляется административными органами, обеспечен административно-правовым (ст. 19.24 КоАП РФ) и уголовно-правовым (ст. 314.1 УК РФ) запретами.



Библиографический список

1. Бавсун, М.В. Контроль за поведением лиц, осужденных условно или освобожденных от наказания, как иная мера уголовно-правового характера // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление / М.В. Бавсун, К.Н. Карпов. – 2010. – № 3.
2. Горобцов, В.И. Проблемы реализации мер постпенитенциарного воздействия: вопросы теории и практики : автореф. дис. ... докт. юрид. наук / В.И. Горобцов. – Екатеринбург, 1995.
3. Разаренов, Ф.С. Административный надзор как способ предотвращения правонарушений / Ф.С. Разаренов // Советское государство и право. – 1973. – № 2.
4. Розуван, А.М. Административный надзор как важный фактор предупреждения рецидивной преступности / А.М. Розуван, Н.С. Артемьев // Право. – 2012. – № 1(1).