



Сергей Александрович КОРНЕВ,
адъюнкт факультета подготовки
научно-педагогических кадров Академии права
и управления ФСИН России (г. Рязань)
kornei_lam@mail.ru

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА В СООТВЕТСТВИИ С НАЦИОНАЛЬНЫМ И ЗАРУБЕЖНЫМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ

THE LEGAL NATURE OF ADMINISTRATIVE SUPERVISION IN ACCORDANCE WITH NATIONAL AND FOREIGN LEGISLATION

Статья посвящена исследованию законодательства Российской Федерации и ряда зарубежных стран, регламентирующего установление административного надзора в отношении лиц, освобожденных от отбывания наказания и имеющих неснятую или непогашенную судимость за определенный круг преступлений. Цель работы заключается в определении понятия, сущности и отраслевой принадлежности административного надзора. С учетом формальных и материальных признаков, которые присущи рассматриваемой категории, в заключение приводится авторское понятие административного надзора.

The article is devoted to the study of the legislation of the Russian Federation and a number of foreign countries regulating the establishment of administrative supervision in relation to persons released from serving a sentence and having an unexpunged or outstanding conviction for a certain range of crimes. The purpose of the work is to define the concept, essence and branch of administrative supervision. Taking into account the formal and material characteristics that are inherent in the categories under consideration, the conclusion contains the author's concept of administrative supervision.

Ключевые слова: административный надзор, уголовная ответственность, административная ответственность, мера государственного принуждения.

Keywords: *administrative supervision; criminal responsibility; administrative responsibility; measure of state coercion.*

В последнее время административному надзору уделяется повышенное внимание в специализированной литературе. К сожалению, на сегодняшний день среди исследователей заявленной проблематики отсутствует единое или преобладающее мнение относительно определения его понятия, сущности и социально-правовой природы как в отечественном, так и в зарубежном законодательстве. Юридической доктриной не выработаны необходимые критерии, способствующие отнесению административно-

го надзора к определенной отрасли права в целом либо к конкретной совокупности мер, применяемых в связи с нарушением правового запрета.

В отечественном законодательстве административный надзор регламентируется самостоятельным Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» и уголовно-исполнительным законодательством (ст. 173.1 УИК РФ). Так, административный надзор установ-



ливается в отношении совершеннолетнего лица, освобожденного из мест лишения свободы и имеющего непогашенную либо неснятую судимость, за совершение:

- тяжкого или особо тяжкого преступления;
- преступления при рецидиве преступлений;
- умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего;
- двух и более преступлений против здоровья населения и общественной нравственности (ч. 1 ст. 228, ст. 228.3, ч. 1 ст. 231, ч. 1 ст. 234.1 УК РФ).

Также основанием установления административного надзора служит юридически значимый факт в виде:

- признания лица в период отбывания наказания в местах лишения свободы злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания;
- совершения лицом, отбывшим уголовное наказание в виде лишения свободы и имеющим непогашенную либо неснятую судимость, в течение одного года двух и более административных правонарушений.

Ответственность за уклонение от исполнения установленных судом обязанностей и ограничений предусмотрена как административным (ст. 19.24 КоАП РФ), так и уголовным (314.1 УК РФ) законодательством. В связи с этим административный надзор может быть представлен в качестве межотраслевого института, что свидетельствует о возникновении трудностей при отнесении его к конкретной урегулированной нормами права сфере общественных отношений.

Российское законодательство не дает возможности однозначного понимания рассматриваемого феномена, так как административный надзор определяется в качестве:

- *наблюдения*, осуществляемого органами внутренних дел за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом обязанностей, а также вре-

менных ограничений его прав и свобод (ч. 1 ст. 1 Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»);

- *меры*, назначаемой в превентивных целях в отношении лиц, имеющих судимость за определенные виды преступлений¹.

В первом случае сущность административного надзора сводится к контрольно-надзорному процессу правоохранительных органов за конкретным гражданином, во втором – к объему лишений и ограничений лица, освобожденного из мест лишения свободы и имеющего неснятую или непогашенную судимость за определённые законом преступления.

В действительности же, думается, что административный надзор, равно как и наказание, представляет собой меру государственного принуждения, которая измеряется объемом лишений и ограничений, испытываемых лицом, освобожденным из мест лишения свободы и имеющим неснятую или непогашенную судимость за конкретный круг преступлений. Отметим, что приведённые в сравнение категории не являются тождественными, а, напротив, представляют собой обособленные друг от друга формы государственного воздействия. В то же время возникает вопрос о конкретизации обозначенной *меры*, определении ее сущностных признаков и отраслевой принадлежности.

Сущность административного надзора проявляется в определенных законодательством лишениях и ограничениях (в том числе конституционного характера) лица, освобожденного из мест лишения свободы и имеющего не снятую или не погашенную судимость за совершение определенных действующим законодательством преступлений, которые находят свое выражение в обязательной явке в контролирующий орган, а также запрете:

- пребывания в определенных местах;

1 См.: О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.05.2017 N 15 // Российская газета. 2017. 24 мая.



– посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях;

– пребывания вне места жительства в определенное время суток;

– выезда за установленные судом пределы территории (ст. 4 Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»).

Представляется, что вариативность и содержание заявленных ограничений идентичны обязанностям, назначение которых предусмотрено уголовным законодательством в отношении условно осужденного лица (ч. 5 ст. 73 УК РФ), лица, условно-досрочно освобожденного от отбывания наказания (ч. 2 ст. 79 УК РФ), лица, которому назначено наказание в виде ограничения свободы (ч. 1 ст. 53 УК РФ).

При совершении лицом тяжкого или особо тяжкого преступления суд в качестве дополнительного вида наказания может назначить ограничение свободы. В рамках последнего после освобождения из мест лишения свободы осужденный испытывает определенные нормой уголовного закона ограничения (ч. 1 ст. 53 УК РФ), на момент окончания реализации которых устанавливается административный надзор. Представляется, что сущность уголовно-правовых обременений принципиально не меняется, в связи с чем можно говорить о пролонгации лишений и правоограничений лица, имеющего неснятую и непогашенную судимость.

Подобный процесс наблюдается при привлечении к уголовной ответственности лица, уклоняющегося от административного надзора (ст. 314.1 УК РФ). Так, Елабужский городской суд Республики Татарстан, рассмотрев материалы уголовного дела в отношении Ш., обвиняемого в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 314.1 УК РФ, пришел к выводу о назначении наказания в виде лишения свободы. Формулируя окончатель-

ное решение, суд учел признательные показания обвиняемого, обстоятельства дела, его семейное положение и посчитал возможным применить при назначении наказания требования ст. 73 УК РФ. Таким образом, суд приговорил признать Ш. виновным в совершении преступления и назначил наказание в виде лишения свободы на срок шесть месяцев условно с возложением определённых обязанностей: являться в специализированный государственный орган, осуществляющий контроль за поведением условно осужденных и не менять постоянного места жительства без уведомления вышеуказанного органа².

Из приведенного, а равно иных примеров судебной практики следует, что лишения и ограничения, испытываемые осужденным в рамках административного надзора, с назначением лишения свободы условно принципиально не меняются.

Административный надзор может быть установлен в период исполнения лицом обязанностей, связанных с условно-досрочным освобождением из мест лишения свободы³. Кроме этого, согласно действующему законодательству, административный надзор устанавливается в отношении лица, которое в период отбывания наказания в местах лишения свободы признавалось злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания (ст. ч. 3 ст. 3 Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы») [1, с. 59]. Согласно уголовно-исполнительному законодательству, если в течение одного года со дня наложения взыскания не будет применено новое, осужденный считается не имеющим взыскания (ч. 4 ст. 59 УК РФ). Ввиду этого по общим правилам данный факт не является поводом, препятствием для отказа судом в удовлетворении ходатайства об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания, если, например, лицо совершило злостное нарушение установлен-

2 См.: Приговор Елабужского городского суда Республики Татарстан от 30.07.2020 по уголовному делу N 1-265/2020. URL : <https://sudact.ru/regular/doc/ITQ9D5rjlYxv> / (дата обращения: 26.02.2021).

3 См.: О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.05.2017 N 15.



ного порядка отбывания наказания в начале исполнения назначенного судом наказания. Ключевыми факторами в решении указанного вопроса являются поведение осужденного, его отношение к учебе и труду, имеющиеся поощрения и взыскания, отношение к совершенному деянию, частичное или полное возмещение причинённого преступлением ущерба или иное заглаживание вреда, заключение администрации учреждения уголовно-исполнительной системы о целесообразности применения условно-досрочного освобождения (ч. 4.1 ст. 79 УК РФ).

Исходя из этого, круг обязанностей, возлагаемых судом на условно-досрочно освобожденного лица после окончания испытательного срока, может быть пролонгирован, но уже в рамках административного надзора.

Вышеизложенное свидетельствует о том, что, во-первых, по своей сути лишения и ограничения, испытываемые лицом в рамках реализации уголовной ответственности, тождественны ограничениям, назначаемым при установлении административного надзора, в связи с чем можно говорить лишь об их пролонгации; во-вторых, обременения, возложенные на лицо, освобожденное из мест лишения свободы с непогашенной или неснятой судимостью за определенные законом преступления, носят субсидиарный по отношению к наказанию характер, так как назначенное в отношении преступника наказание исполнено, а уголовная ответственность реализуется в новой самостоятельной форме вплоть до снятия или погашения судимости.

Административный надзор не ограничивается рамками национального законодательства. Нормативно-правовые акты зарубежных стран также предусматривают возможность определения профилактических мер государственного принуждения в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы. Отсюда следует, что административный надзор получил регламентацию не только в национальном, но и в зарубежном законодательстве.

В Германии административный надзор урегулирован уголовным законом и представлен в качестве меры исправления и безо-

пасности (§ 61 УК Германии) [3, с. 171]. Рассматриваемая мера является субсидиарной по отношению к наказанию и назначается в превентивных целях в отношении лиц, совершивших определённый круг преступлений (§ 68 УК Германии) [3, с. 185].

Сущность административного надзора в соответствии с законодательством Германии заключается в лишениях и ограничениях, которые имеют конкретное выражение в обязательной явке в специализированный государственный орган (службу надзора), оперативном сообщении о смене места жительства, пребывания, работы и следующих запретах на:

- покидание места жительства, пребывания, территории без разрешения службы надзора;
- пребывание в определённых местах;
- взаимодействие с отдельным кругом лиц;
- занятие определённой деятельностью;
- владение, хранение определённых предметов.

Указанный перечень уголовно-правовых обременений не является исчерпывающим, и суд по представлению курирующего поднадзорное лицо органа вправе назначить иные указания, касающиеся образования, работы, проведения досуга, поведения, содержания детей или других лиц (§ 68b УК Германии) [3, с. 185].

В отличие от национального законодательства ответственность за уклонение от административного надзора в Германии предусмотрена исключительно уголовным законом. Так, в отношении осужденного, нарушившего определенное судом указание и подвергнутого угрозе достижения конечного результата меры исправления и безопасности, назначается наказание в виде лишения свободы до одного года или денежный штраф (§ 14a УК Германии) [3, с. 304].

Административный надзор в Дании подобным образом урегулирован нормами уголовного закона и представлен в качестве «иного правового последствия наказуемого деяния» (§ 68 УК Дании) [2, с. 60]. В соответствии с законодательством рассматриваемого государства административный надзор, в от-



личии от России и Германии, осуществляется службой пробации (§ 59 УК Дании) [2, с. 51] и отождествляется с испытательным сроком при условно-досрочном освобождении («под честное слово») (§ 39 УК Дании) [2, с. 34], а также при отсрочке исполнения приговора (§ 57 УК Дании) [2, с. 48-49].

Сушность административного надзора представлена лишениями и ограничениями, урегулированными нормами уголовного закона, которые находят непосредственное выражение в обязанностях осужденного лица:

- соблюдение условий, касающихся его места жительства, работы, образования, досуга, общения с определённым кругом лиц;
- воздержание от злоупотребления алкоголем, наркотическими или схожими медицинскими веществами;
- прохождение курса лечения от алкоголизма или наркотической зависимости;
- прохождение психиатрического лечения;
- исполнение решений контролирующего органа;
- компенсация вреда, причиненного преступлением;
- участие в благотворительных мероприятиях (§ 57 УК Дании) [2, с. 49-50].

В Швейцарии административный надзор также урегулирован нормами уголовного закона и находит отражение в разделе, посвященном наказанию, мерам безопасности и другим мерам (раздел 3 УК Швейцарии). Рассматриваемый феномен отождествляется с «охранительным надзором», устанавливаемым судом при условном освобождении, в том числе в отношении несовершеннолетнего (ст. 38, ч. 2 ст. 96 УК Швейцарии) [4, с. 90-91, 148], при отсрочке исполнения наказания (ст. 41 УК Швейцарии) [4, с. 94-95]. Так, осужденный обязан соблюдать указания судебного органа, касающиеся его поведения, образования, места пребывания, запрета употребления алкогольных напитков и возмещения вреда, причинённого преступлением. В случае же уклонения от исполнения обозначенных обязанностей – наказание в отношении осужденного исполняется в реальной форме.

Кроме этого административный (охранительный) надзор, согласно уголовному законодательству Швейцарии, равно как и в Германии, представлен в качестве «меры безопасности» (ст. 47 УК Швейцарии) [4, с. 109]. Под ней понимается мера уголовно-правового характера, назначаемая судом в целях ресоциализации лица и предупреждения совершения новых деяний, запрещенных УК Швейцарии.

В данном случае обременения, рассмотренные нами ранее, устанавливаются лицу при назначении «интернирования» (ст. 42 УК Швейцарии) [4, с. 99], мер, применяемых к душевно больным (ст. 43 УК Швейцарии) [4, с. 101], лечения от алкоголизма и наркотической зависимости (ст. 44 УК Швейцарии) [4, с. 103-104], условного и испытательного освобождения (ст. 45 УК Швейцарии) [4, с. 105-106].

Нормой-новеллой уголовного закона Швейцарии определена возможность привлечения добровольных объединений и частных лиц в качестве субъекта исполнения охранительного надзора в отношении несовершеннолетних (ст. 370 УК Швейцарии) [4, с. 330].

Подводя итог, необходимо отметить, что по своей сущности административный надзор является мерой уголовно-правового характера, судебное установление которой подразумевает возникновение закрепленных законодателем лишений и ограничений в отношении определенной категории лиц. Однако нормы уголовного закона Российской Федерации не определяют официальной дефиниции административного надзора, его сущности, а равно вопросы, связанные с его установлением. Неоднозначная правовая природа заявленной меры не позволяет нам отнести ее к конкретной правовой отрасли.

В то же время результаты проведенного анализа зарубежного опыта правовой регламентации административного надзора дают основание для рассмотрения данной меры правового воздействия через призму уголовной ответственности, самостоятельной формы ее практической реализации.

Проведенное исследование отечественного и зарубежного законодательства позво-



ляет нам сформулировать понятие рассматриваемого феномена: административный надзор есть мера государственного принуждения, назначаемая по решению суда. Административный надзор применяется в превентивных целях к лицу, освобожденному из

мест лишения свободы и имеющему неснятую или непогашенную судимость за отдельные виды преступлений, и заключается в предусмотренных законодательством лишении и ограничении прав и свобод этого лица.

Библиографический список

1. Гордополов, А.Н. Некоторые аспекты исполнения лишения свободы в отношении злостных нарушителей режима отбывания наказания / А.Н. Гордополов // Юрист Юга России и Закавказья. – 2019. – № 4. – С. 56-61.
2. Уголовный кодекс Дании / под науч. ред. С.С. Беляева. – СПб.: «Юридический центр Пресс», 2001. – 230 с.
3. Уголовный кодекс Федеративной Республики Германии / под науч. ред. Д.А. Шестакова. – СПб.: «Юридический центр Пресс», 2003. – 524 с.
4. Уголовный кодекс Швейцарии / под науч. ред. А.В. Серебренниковой. – СПб.: «Юридический центр Пресс», 2002. – 366 с.