



ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

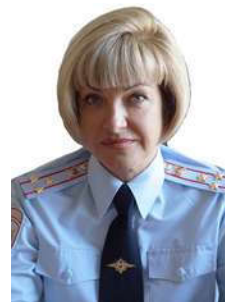
УДК 343.85



Алина Олеговна АСТАХОВА,

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

kalistho@mail.ru



Марина Александровна ГАЛИМОВА,

начальник научно-исследовательского и редакционно-издательского отдела Сибирского юридического института МВД России (г. Красноярск), кандидат юридических наук

marina_bestujeva@mail.ru

РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ПОСТПЕНИТЕНЦИАРНОГО НАДЗОРА ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

REGULATION OF POSTPENITENTIARY SUPERVISION UNDER THE LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE REPUBLIC OF BELARUS

Статья посвящена исследованию правовой регламентации административного надзора как средства предупреждения преступности, в том числе рецидивной, в Российской Федерации и Республике Беларусь. Современное состояние нормативного закрепления рассматриваемого института в России позволяет утверждать, что он носит комплексный характер, включающий в себя уголовно-правовые, уголовно-исполнительные и административные элементы. Показано развитие постпенитенциарного надзора в Республике Беларусь, изменение его внутреннего наполнения (переход от административного к превентивному надзору). Авторы обосновывают вывод о том, что регламентация именно в рамках уголовного закона мер государственного воздействия, применяемых к лицам, совершившим преступление, которые (меры) выступают правовым последствием совершенного преступления и прямо направлены на предупреждение иных преступлений, в полной мере соответствует принципу законности.

The article is devoted to legal regulations of administrative supervision as means of prevention of criminality, including recidivism, in the Russian Federation and the Republic of Belarus. The modern state of normative consolidation of the concerned institution in Russia allows to assert that it is of complex character, including criminal legal, criminal and penal and administrative elements. The development of postpenitentiary supervision in the Republic of Belarus is given, the changes in its inner content (transfer from administrative to preventive supervision) are shown. The authors come to the conclusion that regulations within the criminal law of measures of state influence taken to persons committed crimes, which (the measures) are the legal consequence of the committed crime and are directly aimed at preventing other crimes, fully complies with the principle of legality.



Ключевые слова: административный надзор, постпенитенциарный надзор, превентивный надзор, мера воздействия, судимость, уголовно-правовой элемент.

Keywords: administrative supervision, postpenitentiary supervision, preventive supervision, a measure of impact, criminal conviction, criminal law component.

Одним из важнейших средств предупреждения преступности, в том числе рецидивной, является механизм контроля за поведением лиц, освободившихся из мест заключения. В зависимости от наполнения правовой системы государства такой механизм может включать в себя институты патронажа, пробации (испытания), меры исправления и безопасности, а также административный (полицейский, постпенитенциарный) надзор.

Административный надзор органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, более 40 лет достаточно эффективно действовал в советской правовой системе. Его нормативной основой 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. Такая мера правового принуждения применялась в отношении определенной категории лиц в целях предупреждения с их стороны преступлений и оказания на них профилактического воздействия. Административный надзор устанавливался и реализовывался органами внутренних дел, был обеспечен административно-правовым (ст. 167 КоАП РСФСР) и уголовно-правовым (ст. 198.2 УК РСФСР) воздействием. Исходя из содержания и процедуры реализации надзора, он имел явно выраженный административно-правовой характер.

В связи с произошедшими в Российской Федерации изменениями социального, экономического и политического характера, излишним стремлением общества к «абсолютной демократизации» законодательства административный надзор органов внутренних дел утратил реальную силу в 1993 году после отмены Законом РФ от 29 апреля 1993 г. № 4901-1 «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР

и Исправительно-трудовой кодекс РСФСР» одной из обеспечительных мер его осуществления (уголовной ответственности за нарушение его требований), а формально был отменен Федеральным законом от 27 декабря 2009 г. № 377-ФЗ «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».

По мнению ученых (О.И. Бекетов, В.В. Векленко, М.В. Грамматчиков, Р.Г. Миронов), этот факт, а также низкая эффективность государственной профилактической деятельности в целом послужили одной из причин стремительного роста преступности в Российской Федерации на рубеже XX-XXI веков.

Сложная криминогенная ситуация в стране, стабильно высокий уровень рецидивной преступности (более 50%) обозначили необходимость восстановления системы государственной профилактики преступлений и правонарушений. С 1 июля 2011 г. 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 административный надзор. Несмотря на прежнее название, этот институт претерпел существенные изменения как по форме, так и по содержанию.

Понимание сущности административного надзора как меры правового принуждения является устоявшимся и общепризнанным, а вот вопрос о правовом характере такой меры принуждения сегодня вызывает оживленную дискуссию.

Так, по мнению одних исследователей (Л.В. Багрий-Шахматов, О.И. Бекетов, А.С. Бондаренко, А.А. Кокорев, О.В. Фи-



лимонов и др.), рассматриваемый институт носит административно-правовой характер; по мнению других (М.В. Бавсун, А.Н. Галкина, В.Г. Громов, К.Н. Карпов, А.И. Петров, А.П. Стеблянко, Н.В. Темникова, А.П. Фильченко и др.), он имеет уголовно-правовую природу, является криминологическим институтом; третьи (А.С. Вельмин) отмечают его цивилистическую сущность, четвертые (А.В. Дружинин) указывают на самостоятельный (внеотраслевой) характер. Кроме того, административный надзор называют комплексным межотраслевым институтом, сложившимся на основе административного права. [3, с. 44-47] Несмотря на множество точек зрения, все исследователи сходятся во мнении, что отсутствие четко определенного на законодательном уровне статуса постпенитенциарного воздействия на лиц, отбывших наказание в виде лишения свободы, в определенной мере ослабляет контроль как превентивную меру рецидивной преступности. [2, с. 8; 5, с. 94] Более того, по нашему мнению, законодательная неопределенность правовой природы административного надзора негативно сказывается на эффективности его профилактического воздействия.

Проведенное авторами настоящей статьи исследование позволяет утверждать, что административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, является комплексным правовым институтом, включающим в себя уголовно-правовые, уголовно-исполнительные и административные элементы. Уголовно-правовая составляющая административного надзора определена тем, что он обусловлен совершением преступления, назначается и существует исключительно в рамках судимости, действуя в процессе реализации уголовной ответственности. При этом различные правоограничения, устанавливаемые при административном надзоре (требования), выступают средством обеспечения уголовно-правового воздействия на лиц, освободившихся из мест лишения свободы. [1, с. 21-37]

Социальным предназначением административного надзора является специальная превенция – предупреждение совершения поднадзорными лицами преступлений и дру-

гих правонарушений, оказание на них индивидуального профилактического воздействия. И по своему внутреннему смыслу этот вид постпенитенциарного контроля является превентивным надзором за лицами, освободившимися из мест лишения свободы, который состоит во временном ограничении их прав и свобод. [1, с. 35-36]

Институт административного надзора действует строго в рамках судимости. Именно погашение или снятие судимости выводит лицо из сферы уголовно-правовых отношений, которые прекращают свое действие. Административный надзор как средство обеспечения предупредительного уголовно-правового воздействия, являясь самостоятельным институтом, неразрывно связан с реализацией уголовной ответственности на ее завершающем этапе – с момента отбытия лицом наказания в виде лишения свободы и до момента погашения либо снятия судимости. [1, с. 25-29]

Статья 3 Федерального закона об административном надзоре содержит ряд критериев (основания и условия), при наличии которых может быть принято решение об установлении надзора в отношении лица, освобожденного или освобожденного из мест лишения свободы. Основанием установления административного надзора следует считать сам факт совершения преступления, за которое лицо, его совершившее, подвергнуто наказанию в виде лишения свободы (совершение тяжкого или особо тяжкого преступления; при рецидиве преступлений; умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего и др.). Необходимо отметить, что правовая регламентация института административного надзора динамично изменяется. Так, с 9 июня 2017 г. сфера деятельности рассматриваемого института существенно расширена, в нее включены новые преступления, совершение которых, в свою очередь, выступает основанием для установления административного надзора (Федеральный закон от 28 мая 2017 г. № 102-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»). С 10 августа



2017 г. в орбиту административного надзора вовлекаются повторные преступления в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в ст. 173.1 УИК РФ и ст. 3 и 5 Федерального закона "Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы"»). 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.

Безусловной новацией института административного надзора и коренным его отличием от института надзора органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, действовавшего ранее¹, 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 – в разделе IV Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ) установлены особенности производства по отдельным категориям административных дел, в том числе по административным делам об административном надзоре за лицами, освобожден-

ными из мест лишения свободы (глава 29). Дела об административном надзоре рассматриваются районным судом в качестве суда первой инстанции (ст. 19 КАС РФ).

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.

Непосредственное осуществление административного надзора возложено на органы внутренних дел.² 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 целях 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.

¹ В соответствии с пунктом 7 Положения об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, этот вид постпенитенциарного контроля устанавливался постановлением начальника исправительно-трудового учреждения либо начальника органа внутренних дел.

² Деятельность по осуществлению административного надзора органы внутренних дел осуществляют на основании соответствующего подзаконного нормативного акта – приказа МВД России от 08.07.2011 № 811 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».



Как указывалось выше, законодательная неопределенность правовой природы административного (превентивного) надзора негативно сказывается на эффективности его профилактического воздействия.

По нашему мнению, несомненный положительный потенциал в части регулирования постпенитенциарного воздействия на криминально опасных лиц, который успешно может быть использован в отечественном законодательстве, характерен для Республики Беларусь.

Республика Беларусь имеет серьезный опыт применения административного (превентивного) надзора как профилактической меры преступности и его правовой регламентации.

Изначально нормативной основой административного надзора выступало 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. Как и в Российской Федерации, превентивный надзор осуществлялся только за осужденными к лишению свободы после отбытия ими данного наказания. Превентивный (административный) надзор за осужденными, признанными особо опасными рецидивистами, устанавливался в обязательном порядке после отбытия ими наказания (в виде лишения свободы) по постановлению начальника исправительного учреждения. За лицами, совершившими особо тяжкое или тяжкое преступление либо осужденными к лишению свободы два или более раза за совершение любых умышленных преступлений, в случае их негативного пенитенциарного или постпенитенциарного поведения надзор устанавливался соответственно по постановлению начальника исправительного учреждения либо начальника органа внутренних дел.

Установление административного надзора сопровождалось существенными ограничениями личной свободы освобожденного лица (периодически являться в орган внутренних дел для регистрации, не выезжать за пределы места жительства без согласия соответствующего органа, находиться после

наступления определенного времени в месте своего жительства и т.п.). Однако ключевым моментом административного (превентивного) надзора являлось (и является) то, что ограничения и запреты, устанавливаемые для поднадзорного лица, не имеют карательной направленности и должны быть обусловлены исключительно профилактическими соображениями. В известной степени, согласно мнению специалистов, по причине забвения указанного требования административного надзора его эффективность на протяжении более чем тридцатилетней истории носила неоднозначный характер. [6, с. 104-105]

С одной стороны, административный (превентивный) надзор применялся достаточно широко и давал положительные результаты [4, с. 65-67], с другой стороны, его «слабым звеном» являлось то, что осуществление надзора возлагалось не на специальную службу органов внутренних дел, а на участковых инспекторов. В силу большого объема служебных функций участковая служба милиции не могла проводить надлежащие профилактические мероприятия с поднадзорными лицами и ограничивала работу с ними лишь контролем за соблюдением требований административного надзора. Это привело к тому, что при установлении превентивного надзора правоприменитель стремился установить максимум запретов и ограничений для осужденного лица, не задумываясь об их целесообразности, чтобы в случае необходимости можно было легко уличить поднадзорного в нарушении установленных требований и применить уголовную ответственность за злостное нарушение правил превентивного надзора. Несмотря на то, что ст. 194.1 УК Республики Беларусь (1960 г.) устанавливала «требование наличия двукратной административной преюдиции в качестве условия привлечения к уголовной ответственности поднадзорного за нарушение правил превентивного надзора, число осужденных по указанной статье УК РБ постоянно росло, в том числе во многом благодаря усилиям работников органов внутренних дел». [6, с. 105-107]. Это привело к тому, что Законом Республики Беларусь от 23 апреля 1992 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные



акты Республики Беларусь» уголовная ответственность за злостное нарушение правил превентивного надзора была отменена.

10 февраля 1997 г. был принят Закон Республики Беларусь № 11-З «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», в связи с чем Законом Республики Беларусь от 10 февраля 1997 г. «О внесении дополнений в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь» вновь была установлена уголовная ответственность за нарушение правил такого надзора. В ходе обсуждения проекта закона об административном надзоре поступали критические замечания в его адрес, поскольку он полностью воспроизводил Положение 1966 г. и не отвечал концепции правовой реформы, проводившейся в Республике Беларусь, в том числе уже подготовленным проектам уголовного и уголовно-исполнительных кодексов.

По мнению ученых, основной недостаток этого закона заключался в неопределенности правовой природы рассматриваемого института, в преобладании административно-приказных методов при его установлении и осуществлении, что предопределило его неэффективность в предупреждении рецидивных преступлений и как средства профилактического воздействия в целом. [6, с. 111-112]

В настоящее время в Белоруссии базовым документом применения постпенитенциарного надзора является Уголовный кодекс Республики Беларусь от 9 июля 1999 г., которым предусмотрены два вида его режима, отличающихся объемом ограничений прав лица и иных мер уголовной ответственности: превентивный надзор (ст. 80 УК РБ) и профилактическое наблюдение за осужденным (ст. 81 УК РБ). Превентивный надзор был введен в национальное уголовное законодательство Законом Республики Беларусь от 18 июля 2000 г. № 424-З в связи с утратой силы закона об административном надзоре.

Согласно закону превентивный надзор отнесен к иным мерам уголовной ответственности (ст. 80 УК РФ включена в главу 11 УК РФ «Иные меры уголовной ответственности»).

Правовой основой превентивного надзора является институт судимости (ч. 5, ч. 6 ст. 80 УК РБ). Такая мера уголовной ответственности устанавливается за лицами, освобожденными из исправительного учреждения, для наблюдения за их поведением, предупреждения с их стороны преступлений и оказания на них необходимого профилактического воздействия.

В обязательном порядке превентивный надзор устанавливается за лицами: а) допустившим особо опасный рецидив преступлений; б) достигшими восемнадцатилетнего возраста, судимыми за преступление, совершенное в составе организованной группы или преступной организации.

В дискреционном порядке такая мера ответственности применяется к лицам: 1) достигшим восемнадцатилетнего возраста, судимым за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо судимым два или более раза к наказанию в виде лишения свободы за любые умышленные преступления, если на момент освобождения из исправительного учреждения оно признано злостно нарушающим установленный порядок отбывания наказания; 2) достигшим восемнадцатилетнего возраста, судимым за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо судимым два или более раза к наказанию в виде лишения свободы за любые умышленные преступления, если оно в пределах срока судимости более двух раз в течение года привлекалось к административной ответственности за совершение административных правонарушений, за которые законом предусмотрено административное взыскание в виде административного ареста.

Также в ст. 80 УК РБ определен порядок становления, продления, приостановления, возобновления и прекращения превентивного надзора; установлены требования и запреты, налагаемые на поднадзорное лицо.

Превентивный надзор обеспечен административно-правовым (ст. 24.12 КоАП РБ) и уголовно-правовым (ст. 421 и 422 УК РБ) воздействием. Уголовная ответственность предусмотрена за несоблюдение требований превентивного надзора (ст. 421 УК РБ) и



уклонение от превентивного надзора (ст. 422 УК РБ). Несоблюдение требований превентивного надзора без уважительных причин, совершенное лицом, за которым установлен превентивный надзор и которое дважды в течение года подвергалось административному взысканию за такие же нарушения, наказывается арестом на срок до шести месяцев или лишением свободы на срок до одного года (ст. 421 УК РБ). Уклонением от превентивного надзора является неприбытие лица, за которым при освобождении из исправительного учреждения установлен превентивный надзор, без уважительных причин в установленный срок к избранному месту жительства, либо выезд лица, за которым установлен превентивный надзор, за пределы района (города) без согласия органа внутренних дел, либо перемена им места жительства в пределах района (города) без уведомления органа внутренних дел, либо выезд лица за пределы республики, совершенные с целью уклонения от превентивного надзора (ст. 422 УК РБ).

Наказывается данное деяние лишением свободы на срок до двух лет.

По нашему мнению, опыт уголовно-правовой борьбы с нарушениями требований постпенитенциарного надзора в Республике Беларусь может и должен быть использован в правовой системе России.

Регламентация именно в рамках уголовного закона мер государственного воздействия, применяемых к лицам, совершившим преступление, которые (меры) выступают правовым последствием совершенного преступления и напрямую направлены на предупреждение иных преступлений, в полной мере соответствует принципу законности, согласно которому различные уголовно-правовые последствия преступного деяния могут определяться только уголовным законом. Кроме того, единый подход к решению проблем системы наблюдения за лицами, имеющими судимость, способствует систематизации законодательства и упорядочивает правоприменительную деятельность.

Библиографический список

1. Астахова, А.О. Уголовно-правовая характеристика уклонения от административного надзора или неоднократного несоблюдения установленных судом в соответствии с федеральным законом ограничения или ограничений (ст. 314.1 УК РФ) : дис. ... канд. юрид. наук / А.О. Астахова. – Омск, 2017.
2. Бавсун, М.В. Контроль за поведением лиц, осужденных условно или освобожденных от наказания, как иная мера уголовно-правового характера / М.В. Бавсун, К.Н. Карпов // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. – 2010. – № 3.
3. Бузина, М.В. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: от теории к практике / М.В. Бузина, Ю.В. Юдина // Административное право и процесс. – 2017. – № 4.
4. Войтова, Д.А. Превентивный надзор как мера, направленная на предупреждение рецидива преступлений / Д.А. Войтова, Е.А. Рочева // Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции : сборник научных трудов. Вып. 3. – Минск, 2010.
5. Репьев, А.Г. Запреты и временные ограничения прав лиц, находящихся под административным надзором, как средство обеспечения правопорядка / А.Г. Репьев // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2015. – № 2(32).
6. Хомич, В.М. Превентивный надзор в системе мер воздействия уголовной ответственности / В.М. Хомич // Право и демократия : сб. трудов. Вып. 8. – Минск: Изд-во БГУ, 1997.