

Юридические науки

УДК 351.741

ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА

В.И. Шиян, Всероссийский научно-исследовательский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации (Москва, Россия), E-mail: valentina-shiyan@yandex.ru

Аннотация. В статье на основе изучения осуществления административного надзора выявлены основные проблемы, возникающие в процессе исполнения законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, а также типичные причины нарушений требований законодательства об административном надзоре. По мнению автора, в настоящее время отсутствует эффективный механизм осуществления административного надзора, что наряду с иными факторами способствует росту рецидивной преступности в России.

Ключевые слова: административный надзор, причины нарушений требований законодательства об административном надзоре, проблемы, возникающие в процессе исполнения законодательства об административном надзоре, ресоциализация, постпенитенциарная адаптация.

В настоящее время отмечается усиление контрольно-надзорных функций органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, полиции и иных правоохранительных органов. Вместе с тем наблюдаются **просчеты в контроле за лицами, привлекавшимися к уголовной ответственности или ненадлежащее осуществление контрольно-профилактического воздействия.**

Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ [1] (далее – Закон) в России был возрожден административный надзор за лицами, освобождаемыми из мест лишения свободы. Этот Закон регулирует правоотношения, связанные с осуществлением органами внутренних дел наблюдения за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом временных ограничений его прав и свобод, а также выполнением им обязанностей.

Целью Закона является установление системы правовых и организационных мер, направленных на предупреждение совершения преступлений лицами, освобожденными из мест лишения свободы. К числу задач относятся:

- обеспечение безопасности граждан, общества, профилактика рецидивной преступности посредством предупреждения совершения преступлений лицами, не вставшими на путь исправления и ведущими антиобщественный образ жизни;
- создание общего правового механизма административного надзора;
- создание условий эффективности деятельности органов внутренних дел и иных правоохранительных органов;
- сокращение преступности, снижение экономических затрат на борьбу с преступностью;
- выработка новых методов борьбы с преступностью, претерпевшей за последнее время качественное изменение, в том числе в связи с появлением новых видов преступлений, ростом организованной преступности, профессиональной рецидивной преступности.

Вместе с тем, задачи ресоциализации и постпенитенциарной адаптации поднадзорных лиц в Законе не указаны и не возложены на соответствующие государственные органы. Это приводит к многочисленным проблемам, возникающим в

процессе предупреждения рецидивной преступности, снижает результативность профилактической деятельности. В итоге, согласно официальным статистическим данным ФКУ «ГИАЦ МВД России» доля рецидивных преступлений в структуре преступности неуклонно растет и в 2015 г. достигла 51%.

Исследования, проводимые с 2008 г. ФГКУ «ВНИИ МВД России» совместно с Фондом общественного мнения (ФОМ), Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ), Российским государственным социальным университетом позволяют констатировать, что в России доля испытывающих опасность от противоправных действий со стороны рецидивистов и явных уголовников достаточно высока (53%) [8], что свидетельствует о повышенной социальной напряженности.

В этой связи представляется, что эффективное и своевременное решение вопросов ресоциализации и постпенитенциарной адаптации поднадзорных лиц является весьма актуальным, тем более что существенная часть освободившихся из исправительных учреждений нуждается в лечении от алкоголизма, наркомании, болезней нервно-психического характера, туберкулеза, ВИЧ-инфекции и других заболеваний, направлении в специализированные лечебные или реабилитационные учреждения. Кроме того, обозначенная категория лиц имеет недостаточный профессиональный уровень, низкую мотивацию к труду, склонность к неадекватному поведению и нарушению трудовой дисциплины. В результате бывшие осужденные менее востребованы на рынке труда, чаще подвержены риску увольнения и дискриминации при приеме на работу.

В целях решения обозначенных проблем необходимо эффективное взаимодействие подразделений полиции с органами социального обеспечения, службой занятости населения, общественными организациями.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 г. № 1772-р (ред. от 31.05.2012 г.) «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы РФ до 2020 года» [3] закреплено содействие реализации общественно-гуманитарных проектов, в рамках которых создаются дополнительные стимулы к законопослушному поведению осужденных и их ресоциализации, в частности, за счет участия общественности в устройстве судьбы осужденного, освобождающегося из мест лишения свободы, а также использование потенциала религиозных конфессий для социальной адаптации лиц, освободившихся из мест лишения свободы. Точно такое же положение нашло отражение в основных мероприятиях государственной программы «Юстиция» [4]. Однако механизмы оказания такой помощи осужденным не разработаны. Их отсутствие во многом предопределяет высокую интенсивность рецидива. Например, в течение первого года после освобождения совершают очередное корыстное преступление 74,3% лиц, освободившихся из исправительного учреждения.

В числе положительных моментов по устранению пробела в механизме реализации административного надзора следует назвать дополнение УК РФ ст. 314.1, устанавливающей уголовную ответственность за уклонение от административного надзора или неоднократное несоблюдение установленных судом в соответствии с федеральным законом ограничения или ограничений [2].

Отсутствие ранее уголовной ответственности за нарушения правил административного надзора блокировало механизм его применения. Кроме того, в целях эффективности административного надзора положения ч. 5 ст. 18 и ч. 1 ст. 86 уголовного законодательства были дополнены нормами, согласно которым судимость не только учитывается при рецидиве преступлений и при назначении наказания, но и влечет иные

правовые последствия в случаях и в порядке, определенных федеральными законами. Думается, что подобные меры нормативного характера являются одним из оснований для установления административного надзора.

Уголовно-исполнительный кодекс РФ дополнен ч. 1.1 ст. 54 и ст. 173.1, определяющей основания и порядок установления административного надзора за лицами, освобождаемыми из мест лишения свободы, полномочия администрации исправительного учреждения, а также взаимодействие уголовно-исполнительных инспекций и органов внутренних дел в части установления административного надзора.

В целях эффективной реализации Закона об административном надзоре был принят Приказ МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» [5]. Этот нормативный правовой акт регулирует осуществляемое органами внутренних дел наблюдение за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных судом административных ограничений их прав и свобод, а также за выполнением ими обязанностей, предусмотренных указанным Законом.

В части организации деятельности органов внутренних дел в сфере административного надзора устанавливается, что он осуществляется территориальными органами внутренних дел посредством систематического наблюдения за соблюдением поднадзорными лицами по месту жительства или пребывания установленных судом административных ограничений и выполнением ими обязанностей.

Непосредственное осуществление административного надзора осуществляется подразделениями по организации и осуществлению административного надзора или должностными лицами, на которых возложены обязанности по осуществлению административного надзора в целях предупреждения совершения лицами, освобожденными из мест лишения свободы, преступлений и иных правонарушений, оказания на них индивидуального профилактического воздействия.

Кроме того, в осуществлении административного надзора участвуют:

- 1) участковые уполномоченные полиции;
- 2) сотрудники строевых подразделений:
 - патрульно-постовой службы полиции;
 - вневедомственной охраны;
 - дорожно-патрульной службы ГИБДД;
- 3) подразделения, уполномоченные осуществлять оперативно-розыскную деятельность;
- 4) дежурные части территориальных органов внутренних дел;
- 5) сотрудники полиции линейных управлений, отделов Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.

Несмотря на решение многих основных вопросов осуществления административного надзора, необходимо обратить внимание на ряд **проблем**, возникающих в процессе исполнения законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. К числу **основных** относятся:

- недостаточно результативная организация работы территориального органа МВД России по реализации административного надзора;
- отсутствие единой практики по установлению и продлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы по инициативе органа внутренних дел;

- отсутствие налаженной системы межведомственного взаимодействия, в т.ч. и отсутствие программы совместных действий между территориальными органами МВД России и территориальными органами УФСИН России и ФМС России, при осуществлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы;
- недостаточная эффективность норм действующего законодательства, направленного на оказания индивидуального профилактического воздействия на граждан, освобожденных из мест лишения свободы и имеющих непогашенную либо неснятую судимость, подпадающих под действие Федерального закона об административном надзоре в целях защиты государственных и общественных интересов.

Кроме того, выявлены проблемы установления административного надзора и такого ограничения как запрещение пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток (п. 3 ч. 1 ст. 4 Закона об административном надзоре), в отношении лиц, не имеющих регистрации и постоянного места жительства.

Возникают трудности и в процессе применения административного надзора к иностранным гражданам и лицам без гражданства.

Несовершенной является предусмотренная Законом градация сроков административного надзора. Так, в соответствии со ст. 5 Закона об административном надзоре срок различается в зависимости от оснований установления административного надзора. Для лиц, осужденных за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления при рецидиве преступлений, административный надзор устанавливается на срок от одного года до трех лет (но не свыше срока, установленного для погашения судимости). В результате, не учитывается ситуация, когда лицо, которому до погашения судимости осталось менее одного года, ведет антиобщественный образ жизни и совершает административные правонарушения, но при этом по формальным основаниям ему нельзя установить административный надзор.

Заслуживает одобрения тот факт, что Закон предусматривает возможность продления судом административного надзора. Наряду с этим, отсутствует норма о количестве возможных продлений административного надзора.

Действующая редакция Закона базируется на архаичных представлениях о характере правового воздействия на поднадзорное лицо, не учитывает достижений реформирования уголовно-исполнительной системы, а также возможностей научно-технического прогресса. Представляется, что институт административного надзора нуждается в коррекции с тем, чтобы при его назначении учитывалась специфика преступной деятельности лица, индивидуальные особенности личности, а так же сочетание надзорных и социализирующих функций. Последние должны предусматривать меры, обеспечивающие лечение от алкоголизма и наркомании, получение профессии и образования.

Судебное толкование, носящее рекомендательный характер, в форме постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 22 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре» [6] также не разрешает обозначенные основные проблемы.

Типичными причинами нарушений требований законодательства об административном надзоре лицами, освобожденными из мест лишения свободы, являются:

- формальный подход сотрудников подразделений полиции к индивидуальной

профилактической работе в отношении поднадзорных лиц;

- наличие в делах административного надзора малоинформативных и недостоверных документов о проведенных проверочных мероприятиях [7];
- недостаточно эффективная профилактическая работа с поднадзорными лицами, проводимая участковыми уполномоченными полиции при осуществлении административного надзора;
- отсутствие надлежащего контроля и надзора за исполнением указанного законодательства со стороны контролирующих органов;
- ненадлежащее взаимодействие учреждений уголовно-исполнительной системы с территориальными органами МВД России, судебными органами по вопросам осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы;
- безнаказанность правонарушителей и слабое знание законодательства;
- неадекватные меры наказания;
- несовершенство законодательства.

Помимо наиболее типичных причин нарушений требований законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, следует учитывать:

- сильную загруженность участкового уполномоченного полиции;
- отсутствие устоявшейся практики правоприменения;
- недостатки в организации научного обеспечения органов внутренних дел для достижения практических целей и решения конкретных задач.

Несмотря на то, что Закон от 06 апреля 2011 г. № 64-ФЗ достаточно подробно регламентирует правила применения административного надзора, приведенные негативные обстоятельства позволяют говорить об отсутствии эффективного механизма осуществления административного надзора, что наряду с иными факторами способствует росту рецидивной преступности в России. Учитывая изложенное, можно констатировать, что в настоящее время институт административного надзора находится только в стадии становления.

Литература

1. Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (ред. от 28.12.2013 г.) // Парламентская газета. 2011. № 17.

2. Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 66-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (ред. от 08.03.2015 г.) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 15. Ст. 2039.

3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 г. № 1772-р «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы РФ до 2020 года» (ред. от 23.09.2015 г.) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 43. Ст. 5544.

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 г. № 312 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Юстиция» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 18 (часть II). Ст. 2158.

5. Приказ МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (ред. от 25.06.2014 г.) // Российская газета. 2011. № 189.

6. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 22 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 8.

7. Михалюк Р.В. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Прокурор. 2015. № 3. С. 57 – 61.

8. Приложение А-3 к аналитическому отчету по теме: «Исследование общественного мнения о деятельности полиции в 85 субъектах Российской Федерации»: таблицы сопряженности содержательных вопросов анкеты по социально-демографическим признакам. – М.: РГСУ, 2015.



Shijan V.I. Osnovnye voprosy osushhestvlenija administrativnogo nadzora // Nauka. Mysl'. - № 5-1. – 2016.

© В.И. Шиян, 2016.
© «Наука. Мысль», 2016.

— ● —

Abstract. The article based on the study of implementation of administrative supervision reveals the basic problems arising in the process of execution of legislation on administrative supervision over persons released from places of imprisonment, as well as typical causes of violations of requirements of the legislation on the administrative supervision. In the author's opinion, currently there is no effective mechanism of the implementation of the administrative supervision, together with other factors contributes to the growth of recidivism in Russia.

Keywords: administrative supervision, causes of violations of law on administrative supervision, problems arising in process of execution of legislation on administrative supervision, resocialization, post-penitentiary adaptation.

— ● —

Сведения об авторе

Валентина Ивановна **Шиян**, кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник ФГКУ «ВНИИ МВД России» (Москва, Россия).

— ● —

Подписано в печать 10.04.2016.
© Наука. Мысль, 2016.