

ПОЛИЦИЯ И ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Кашкина Е.В., Хандогина А.В.

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР ЗА ЛИЦАМИ, ОСВОБОЖДЕННЫМИ ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

Исходя из приведенных данных в Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, прогнозируется в ближайшее время широкомасштабное освобождение осужденных из мест лишения свободы. Опасения вызывают лица, осужденные за тяжкие и особо тяжкие преступления, количество которых достигло к 2010 году 80% общей численности осужденных к лишению свободы, а также лица, отбывающие наказание второй и более раз, составляющие 50% от общего числа¹. Освобождение из мест лишения свободы указанных категорий лиц без надлежащего осуществления в отношении них контроля, способно привести к росту рецидивной преступности и осложнения криминогенной ситуации в целом по стране.

Отсутствие в современной России нормативного правового обеспечения организации индивидуальной профилактической работы, контрольно-надзорной деятельности правоохранительных органов в отношении рассматриваемых категорий лиц, системы сдерживающих факторов рецидивной преступности – все это предшествовало принятию федерального закона Российской Федерации от 06 апреля 2011 г.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 года № 1772-П// <http://www.vui-fsin.ru/koncepciya.htm>

№ 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». На наш взгляд, с одной стороны возрождение несправедливо забытого института административного надзора является своевременной мерой, а с другой стороны, практика применения указанного федерального закона показала наличие нерешенных правовых, организационных и иных концептуальных проблем в области осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

Мы выделим некоторые из проблем.

Во-первых, обязательное присутствие лица на судебном заседании при рассмотрении дела об административном надзоре.

Как представляется, целесообразно рассмотреть возможность (на законодательном уровне) изложения ч.2 ст. 261.7 Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации в следующей редакции: «Неявка в судебное заседание лица, в отношении которого подано заявление, заявителя или прокурора, надлежащим образом извещенных о времени и месте судебного заседания, не является препятствием к рассмотрению и разрешению дела». Согласно ч. 3 ст. 261.7 ГПК РФ дело об административном надзоре рассматривается и разрешается судьей с обязательным участием лица, в отношении которо-

го подано заявление. Зачастую возникает вопрос, какие меры принимать суду в случае неявки лица, в отношении которого в суд подано заявление об установлении ему административного надзора. Принимая во внимание, что с установлением административного надзора на лицо будут возложены обязанности и ограничения, лицо может намерено уклоняться от явки в судебное заседание, подобно случается не редко. Возможность осуществления судом привода или же наложения штрафа в Гражданском процессуальном кодексе РФ в отношении данного лица отсутствует, а в Федеральном законе от 06.04.2011 № 66-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» по этому поводу ничего не сказано.

Согласно п. 12 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации², суд вправе обязать орган внутренних дел, обратившийся с соответствующим заявлением, обеспечить явку указанного лица в судебное заседание. Тем не менее, существует вероятность отсутствия лица как такового, а именно: лицо не проживает (покинуло) по указанному адресу либо не прибыло из мест лишения свободы к избранному месту жительства. Соответственно обеспечить явку данного лица невозможно.

Также необходимо обратить внимание на сроки рассмотрения дел об административном надзоре. Гражданским процессуальным законодательством не установлены специальные сроки рассмотрения дел об административном надзоре. Предполагается, что они должны рассматриваться по общему правилу в соответствии со ст. 154 ГПК РФ до истечения двух месяцев со дня поступления заявления в суд. С учетом специфики дел об административном надзоре, полагаем уста-

новить сокращенные сроки рассмотрения указанных дел – 15 дней со дня поступления заявления в суд.

В-вторых, привлечение к уголовной ответственности поднадзорного лица.

Необходимо ужесточение ответственности поднадзорного лица, то есть привлечение к уголовной ответственности за совершение двух и более административных правонарушений, как это было предусмотрено законодательством советского периода. Указ Президиума Верховного совета РСФСР от 1966 г. включил в Уголовный кодекс РСФСР ст. 168.2 «Злостное нарушение правил административного надзора», где под злостным нарушением правил административного надзора понималось нарушение правил, предусмотренных Положением о надзоре, которое совершено, во-первых, с целью уклонения от надзора, и во-вторых, лицом, дважды в течение года подвергшимся административному взысканию за такие же правонарушения. Санкция предусматривала ответственность в виде лишения свободы на срок от шести месяцев до двух лет или исправительных работ на срок от шести месяцев до одного года.

Кстати, аналогичная норма действует на территории современной Республики Беларусь. За несоблюдение требований надзора без уважительных причин предусмотрена административная ответственность (ст. 24.12 КоАП РБ), а в случае совершения этим лицом в течение года двух и более административных правонарушений – предусмотрена уголовная ответственность с санкцией – арест на срок до шести месяцев или лишение свободы на срок до одного года (ст. 421 УК РБ)³.

Исходя из вышесказанного, предлагаем дополнить Уголовный кодекс Российской

² Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 22 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре»

³ Зайцев И.А., Ларина Е.Ю. О проблемах и опыте реализации территориальными органами МВД России законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Алтайский юридический вестник № 4 (4) 2013.

Федерации статьей 314.2 – «Несоблюдение административных ограничений и/или невыполнение обязанностей. За исключением случаев, предусмотренных ст. 314.1 настоящего Кодекса, лицом, в отношении которого установлен административный надзор, если это деяние совершено два и более раза, – наказывается лишением свободы на срок до 1 года».

В-третьих, досрочное прекращение административного надзора.

Считаем целесообразным изложить ч.4 ст.9 Федерального закона Российской Федерации от 6 апреля 2011 г. N 64-ФЗ в следующей редакции: «В отношении лица, которое отбывало наказание за преступление против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, а также в отношении лица, совершившего преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступлений, административный надзор не может быть прекращен досрочно». Такой подход обусловлен тем, что в структуре общей преступности, рецидивные преступления составляют свыше 30% при постоянном росте их числа, особенно за последние 20 лет⁴. Необходим определенный сдерживающий фактор роста рецидивной преступности, которым и должен стать административный надзор.

В-четвертых, перераспределение компетенции осуществления административного надзора между правоохранительными (государственными) органами.

Предлагаем возложить обязанности по контролю за лицами, в отношении которых установлен административный надзор, на уголовно-исполнительные инспекции. Как мы указывали ранее, в основе проблем эффективного предупреж-

дения рецидивной преступности лежит, как представляется, противоречие между необходимостью комплексной организации борьбы с рецидивной преступностью и отсутствием достаточных возможностей для реализации конкретных мер на практике. В своем выступлении Р. Нургулиев на заседании Совета безопасности в январе 2011 года: «...уже очевидно, что одного лишь закона об административном надзоре за бывшими заключенными явно недостаточно. Необходима продуманная, хорошо отлаженная система профилактики...Поэтому целенаправленная социальная опека – одно из главных условий общей профилактики повторной преступности»⁵. Администрация исправительного учреждения должна постепенно готовить осужденного к жизни на свободе, при этом осуществление за освобожденными лицами контроля их социальной адаптации должны возлагаться на специализированную службу, например службу пробации. Следует согласиться также с С.А.Клиповым⁶ в части создания Единой контрольно-социальной службой (службы пробации), который будет полномочен (кроме осуществления контроля за лицами, освобожденными из исправительных учреждений) выполнять функции социального характера, например:

– осуществление предварительной работы с осужденными и их родственниками до освобождения;

– координация деятельности сети социальных учреждений (которые необходимо создать по всей России), где могут временно находиться под контролем лица, освобожденные из мест лишения свободы (с соблюдением соответствующих правил поведения, в случае наруше-

⁴ Легостаев С.В. Рецидивная преступность на региональном уровне (на примере рязанской области): основные показатели и предупреждение// Значение реализации концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г. в предупреждении рецидивной преступности: материалы научно-практического семинара.– Рязань: Акад. ФСИН России, 2012 г. С.10.

⁵ Фалалеев М. Зона невозврата. Российская газета. М., 2011 г. 30 марта.

⁶ Клипов С. А. Контроль за лицами, освобожденными из исправительных учреждений: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Краснодар. 2012.

ния которых лицо лишается места в этом учреждении);

– оказание помощи в социальной реабилитации лиц, освобожденных из ИУ (прежде всего в медицинской реабилитации, включая лечение от болезней, алкоголизма, наркомании), решении бытовых вопросов, психологической поддержки;

– создание комплексной системы постпенитенциарного социального контроля (и помощи), к которой могут привлекаться органы местного самоуправления и негосударственные организации (с учетом международных стандартов и зарубежного опыта);

– участие в судебных заседаниях при решении вопросов, связанных с исполнением приговоров.

Служба пробации может быть структурным подразделением в составе ФСИН России по контролю за лицами, освобожденными от отбывания наказания. Это также будет способствовать, как представляется, и снятию нагрузки с сотрудников органов внутренних дел в части осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

На сегодняшний день в законодательстве Российской Федерации в некоторых положениях наблюдается преемственность по отношению к законодательству СССР. Во-первых, это касается административно-предупредительных мер по предотвращению административных правонарушений, а также установления превентивных мер, жёстко связанных с отрицательной социальной характеристикой отдельных граждан. Во-вторых, основные положения и нормы, на которых основыв-

вается современный процесс осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, были выработаны советскими учёными-юристами во второй половине XX века и по сей день эти пособия пользуются широким применением.

На наш взгляд, необходимо кардинально пересмотреть, учитывая современные реалии, вопрос осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, ресоциализации лица, освобожденного из мест лишения свободы. Следует не только доработать законодательство в рассматриваемой области, но и на основе его выработать определенный механизм четкого взаимодействия институтов государственной власти, гражданского общества и граждан. Согласно Федеральному закону Российской Федерации № 64-ФЗ, задачами административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, являются: предупреждение совершения лицами, указанными в настоящем Законе, преступлений и других правонарушений, а также оказание на этих лиц индивидуального профилактического воздействия. Исходя из современного развития российского государства, следует расширить задачи административного надзора. Рассуждая о мерах превенции, нередко упускаем из виду стимулы, способные направить человека на путь исправления. Необходимо создать условия, при наличии которых лицо, освобожденное из мест лишения свободы, будет стремиться к тому, чтобы стать достойным членом общества.

Библиография:

1. Федеральный закон Российской Федерации от 6 апреля 2011 г. N 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»
2. Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации, принятый Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 22.10.2002

3. Уголовный кодекс Российской Федерации, принятый Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 24.05.1996
4. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 22 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре»
5. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 года № 1772-Р «О концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года»//<http://www.rg.ru/printable/2011/03/08/penitenciariya-site-dok.html>
6. Зайцев И.А., Ларина Е.Ю. О проблемах и опыте реализации территориальными органами МВД России законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы//Алтайский юридический вестник № 4 (4) 2013.
7. Клипов С. А. Контроль за лицами, освобожденными из исправительных учреждений: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Краснодар. 2012.
8. Легостаев С.В. Рецидивная преступность на региональном уровне (на примере рязанской области): основные показатели и предупреждение// Значение реализации концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г. в предупреждении рецидивной преступности: материалы научно-практического семинара.-Рязань: Акад. ФСИН России, 2012 г. С.10.
9. Фалалеев М. Зона невозврата. Российская газета. М., 2011 г. 30 марта.

References (transliteration):

1. Zaitsev I.A., Larina E.Yu. O problemakh i opyte realizatsii territorial'nyimi organami MVD Rossii zakonodatel'stva ob administrativnom nadzore za litsami, osvobozhdennymi iz mest lisheniya svobody//Altaiskii yuridicheskii vestnik № 4 (4) 2013.
2. Klipov S. A. Kontrol' za litsami, osvobozhdennymi iz ispravitel'nykh uchrezhdenii: avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk. Krasnodar. 2012.
3. Legostaev S.V. Retsidivnaya prestupnost' na regional'nom urovne (na primere ryazanskoj oblasti): osnovnye pokazateli i preduprezhdenie// Znachenie realizatsii kontseptsii razvitiya ugovovno-ispolnitel'noi sistemy Rossiiskoi Federatsii do 2020 g. v preduprezhdenii retsidivnoi prestupnosti: materialy nauchno-prakticheskogo seminar.-Ryazan': Akad. FSIN Rossii, 2012 g. S.10.
4. Falaleev M. Zona nevozvrata. Rossiiskaya gazeta. M., 2011 g. 30 marta.