УДК 342.9

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР В СИСТЕМЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПНОСТИ

М. Я. Михайлов
Волгоградская академия МВД России,
старший преподаватель кафедры конституционного и административного права

Аннотация. *В статье автор стремился показать социальное назначение административного надзора как специфической формы социального контроля, его правовую природу, а также раскрыть его предупредительное по отношению к рецидивной преступности криминологическое значение, проблемы осуществления.*

Ключевые слова: *полиция, органы внутренних дел, контроль поведения, административный надзор, предупреждение правонарушений, рецидивная преступность.*

Annotation. *In the article, the author sought to show the social purpose of administrative supervision as a specific form of social control, its legal nature, and also to reveal its preventive criminological significance in relation to recidivism, and the problems of implementation.*

Keywords: *police, law enforcement agencies, control of behavior, administrative supervision, prevention of offenses, recidivism.*

В современном обществе существует запрос на эффективную систему предупреждения преступности в целях обеспечения общей безопасности, что, в свою очередь, диктует необходимость выработки нормативов, позволяющих полиции качественно выполнять свою работу. Вместе с тем общество настаивает на том, чтобы полицейская деятельность по борьбе с преступностью осуществлялась в соответствии с основными принципами демократического общества: таким образом, общественность не желает, чтобы полиция имела неограниченную власть. Ведь осужденным может стать кто угодно — все осужденные тоже являются представителями общественности. После освобождения из мест лишения свободы в отношении некоторых категорий осужденных может быть установлен административный надзор, который осуществляется органами внутренних дел (полицией) и входит в общую систему профилактики рецидивной преступности, которую, по мнению автора, необходимо адаптировать к современным условиям путем изменения действующего законодательства.

Не повторяя уже сказанного, автор данной работы хотел бы обратить внимание на необходимость существенного упорядочения, более того, приведения в систему мер предупреждения преступности путем воздействия на лиц,

отбывших наказание, и особенно тех, кто ведет предосудительный образ жизни. Идеальным решением проблемы автору представляется закрепление системы соответствующих социально-правовых мер в едином законодательном акте о профилактике правонарушений, в том числе преступлений, как первичных, так и повторных, прежде всего рецидивных.

В связи с этим представляется возможным на базе предусмотренного уголовным законодательством института судимости закрепить систему мер предупредительного воздействия на всех лиц, отбывших наказание, в том числе и на тех, в отношении которых не действуют специальные предписания о соблюдении ограничений лицами, условно-досрочно освобожденными от отбывания наказания, поставленными под административный надзор. В предлагаемый законодательный акт профилактики правонарушений могли бы быть включены предписания уголовно-исполнительного законодательства об оказании помощи освобожденным и о наблюдении за ними на свободе, государственно-правового и административного законодательства, о предупреждении и пресечении антиобщественного поведения в виде бродяжничества, попрошайничества, употребления психоактивных веществ, проституции и т. д. Возможно, нуждается в переработке система мер административного надзора и наблюдения за условно-досрочно освобожденными в общую систему мер, аналогичную пробации. Иными словами, в рамках начавшейся правовой реформы необходимо поставить задачу создать проект единого законодательного акта о профилактике рецидивной преступности. В процессе работы над проектом этого акта предстоит решить немало сложных вопросов и прежде всего о его содержании и соотношении с действующими актами, например, с Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» [1], о переработке действующих и о создании новых необходимых актов, регулирующих особые области профилактической деятельности.

Особого внимания к себе требует институт административного надзора, многоаспектный характер которого обусловил и комплексное правовое регулирование его применения, а также изучение с позиций ряда юридических наук. При таком фактическом положении внесение изменений и дополнений в юридические нормы разных отраслей права должно быть согласованным, должно служить одной цели. Видимо, в роли такой идеи способна выступать цель предупреждения преступности со стороны лиц, отбывших наказание в виде лишения свободы. Этому должны быть подчинены и правовое регулирование, и организация правоприменительной деятельности. Конкретные пути целенаправленного совершенствования норм об административном надзоре и практики их применения призвана определять наука, ее социально-правовые

отрасли. С учетом этих обстоятельств и написана данная работа, позволяющая прийти к следующим выводам.

Учитывая, что правовое регулирование применения административного надзора неоднократно подвергалось изменениям и дополнениям, основной предусматривающий его нормативный акт — Федеральный закон — нуждается в серьезной доработке. Необходимость такой доработки прежде всего обусловливается решением тех экономических и социально-политических задач, которые ныне стоят перед всем обществом. Огромная, охватившая все стороны жизни цифровизация и другие инновации требуют нового мышления в оценке действующих институтов, смелого введения обусловленных временем формы правоохранительной деятельности, учитывающих появившиеся возможности повышения эффективности деятельности, развития демократии, повышения эффективности практических мер в результате борьбы с преступностью. В таких условиях легче изменять в нужном направлении юридические нормы и институты, в частности институт административного надзора.

А нужный для этого материал накопился. К настоящему времени ряд вопросов установления, продления и применения административного надзора получил разъяснение в документах Верховного Суда, Министерства внутренних дел России [2; 3; 4]. Видимо, часть этих решений могла бы получить юридическое закрепление в законодательных актах, могла бы стать нормами законодательства об административном надзоре. Представляется весьма целесообразным прямо предусмотреть в законе, что наряду с прокурорским надзором есть судебный контроль за правомерностью решений, принимаемых правоохранительными органами в области осуществления административного надзора. Такой контроль фактически имеет место, но он регламентирован руководящими разъяснениями Верховного Суда России.

Необходимо устранить имеющиеся в правовом регулировании пробелы. В интересах обеспечения соответствующего поведения поднадзорных лиц целесообразно дополнить действующее законодательство еще одним административным ограничением, а именно запрещением организовывать в месте проживания и нахождения (квартирах, дачах, гостиницах и т. д.) употребление спиртных напитков или психоактивных веществ, вести азартные игры и т. п., а также продумать механизм документирования указанных фактов.

Интересен вопрос об ответственности за самовольное оставление поднадзорным места жительства с целью уклонения от административного надзора [5]. Под самовольным оставлением места жительства следует понимать его уход из того помещения, адрес которого имеется у органа внутренних дел (полиции), осуществляющего административный надзор, и поселение в другом, не известном указанному органу месте. Вполне понятно, что для самовольного

оставления места жительства наиболее характерен выезд без надлежащего разрешения в другой населенный пункт. В судебной практике рассматривается также как самовольное оставление места жительства переезд без уведомления органа внутренних дел (полиции) в другое помещение в том же населенном пункте и постоянное проживание в этом помещении или частая смена места жительства в одном и том же городе, поселке.

Если можно спорить по вопросу о том, является ли самовольным оставлением места жительства переезд в том же населенном пункте в другое помещение, то вряд ли следует сомневаться в признании рассматриваемого деяния совершенным при выезде поднадзорного лица за пределы города или иного населенного пункта. По сути дела, самовольное оставление места жительства представляет собой деяние, в которое как бы перерастает нарушение одного из ограничений, устанавливаемых законом для поднадзорных: запрещение выезда за установленные судом пределы территории; запрещение пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства или пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток [1]. В целом же самовольное оставление места жительства представляет собой уклонение от административного надзора, что и обусловливает самостоятельную юридическую квалификацию содеянного по ч. 1 ст. 314.1 Уголовного кодекса Российской Федерации. Заметим, что точная квалификация содеянного, важная сама по себе, имеет еще специальное значение для применения наказания, когда возникает необходимость в этом перед судом, при назначении наказания по совокупности приговоров [5]. Можно сказать, что в судебной практике весьма определенно рассматривается как самовольное оставление поднадзорным места жительства любой постоянный уход указанного лица из помещения, в котором оно проживало и которое значится как место его проживания в официальных материалах об административном надзоре, имеющихся у органа внутренних дел (полиции). В то же время приходится констатировать особую близость этого деяния к некоторым наиболее часто встречающимся фактам нарушения правил административного надзора, что мы уже отметили, а именно к документированию фактов административных правонарушений, предусмотренных ст. 19.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [6]. Нередко самовольное оставление поднадзорным места жительства следует за начатыми нарушениями административного надзора, каждое из которых влечет административную ответственность.

Второй вопрос состоит в полномочиях полиции при осуществлении контроля за поведением поднадзорных лиц. Необходимо уточнить, что перечень правоограничений для поднадзорных произвольно расширяться органами внутренних дел не может, что соответствует ст. 4 Федерального закона, не дающей

на этот счет никаких уполномочивающих указаний [1; 4]. С другой стороны, органы внутренних дел не обладают правом самостоятельно прекратить административный надзор или уменьшить количество административных ограничений в зависимости от поведения поднадзорного лица, только ходатайствовать в административно-исковом заявлении в суде о досрочном прекращении надзора, таким образом, прерогативой остается решение суда, что ведет к проблемам осуществления контроля органами внутренних дел. Сотрудники полиции нередко при изучении приговоров сталкиваются со случаями, когда главной из причин совершения преступления явилось стечение жизненных обстоятельств, к примеру, в результате дорожно-транспортного происшествия погиб пассажир, и рядом сидящий водитель причинил виновнику аварии телесные повреждения, в дальнейшем осужден и поставлен под административный надзор. В данном случае личность осужденного, причины и условия, способствующие совершению преступления, не находят своего отражения в части закона об установлении административного надзора. Подобные осужденные находятся на учетах полиции до окончания срока, как правило, не нарушают административные ограничения, как и порядок отбывания наказания, что увеличивает на полицейских нагрузку при осуществлении профилактической работы.

Третий вопрос заключается в повышении эффективности рассматриваемой полицейской деятельности по контролю за поведением поднадзорных лиц. И здесь необходимо отметить, что положительный опыт применения электронных браслетов ФСИН России к осужденным к наказаниям, в том числе не связанным с лишением свободы, возможно использовать в рамках осуществления административного надзора, что позволит в режиме реального времени вести за лицами наблюдение, и для этого необходимо изменить действующее законодательство.

1. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы [Электронный ресурс] : Федер. закон Рос. Федерации от 6 апр. 2011 г. № 64-ФЗ : в ред. от 6 апр. 2024 г. № 69-З. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». Вернуться к статье

2. О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы [Электронный ресурс] : постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 16 мая 2017 г. № 15 : в ред. от 22 дек. 2022 г. № 41. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». Вернуться к статье

3. О судебной практике по делам о преступлениях, предусмотренных статьей 314.1 Уголовного кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс] : постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 24 мая 2016 г. № 21. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». Вернуться к статье

4. О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы [Электронный ресурс] : приказ М-ва внутр. дел России от 8 июля 2011 г. № 818. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». Вернуться к статье

5. Уголовный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ : принят Гос. Думой 24 мая 1996 г. : одобр. Советом Федерации 5 июня 1996 г. : в ред. Федер. закона от 28 февр. 2025 г. № 31-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». Вернуться к статье

6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ : принят Гос. Думой 20 дек. 2001 г. : одобр. Советом Федерации 26 дек. 2001 г. : в ред. Федер. закона от 7 апр. 2025 г. № 70-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». Вернуться к статье