

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра уголовного, экологического права и криминологии

**ИНСТИТУТ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА В СОВРЕМЕННОЙ
РОССИИ**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Студентки 2 курса 264 группы

направления подготовки 40.03.01 –«Юриспруденция»
юридического факультета

ХРУЛЬКОВОЙ СВЕТЛАНЫ ВЛАДИМИРОВНЫ

Научный руководитель
профессор кафедры уголовного,
экологического права
и криминологии
д.ю.н., профессор

Громов В. Г.

Зав. кафедрой
д.ю.н., профессор

Разгельдеев Н. Т.

Саратов 2018

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Одной из важных современных проблем на сегодняшний день является проблема профилактики рецидивной преступности. По данным Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН) большинство лиц, отбывающих наказания в местах лишения свободы, являются рецидивистами. «Я вам могу сказать несколько горьковатую статистику. Из 673 тысяч осужденных 85 процентов — это люди, которые были два и более раз судимы»¹, — сказал Анатолий Рудый, первый заместитель директора Федеральной службы исполнения наказаний, назначенный на должность Указом Президента Российской Федерации от 10.03.2014 №132.

Рецидивная преступность указывает на то, что осужденное лицо оказалось невосприимчивым к применявшемуся к нему уголовному наказанию и противится этому, что говорит о его повышенной общественной опасности. Как справедливо отмечает Бурлака С.А.² в своей статье, для преступника рецидивиста требуются более серьезные социально-психологические и правовые средства воздействия в целях разрушения антиобщественной жизненной позиции, изменения продиктованных тюремной субкультурой взглядов и привычек.

Одной из задач современной уголовной политики государства является сокращение рецидива преступлений за счет совершенствования нормативно-правовой базы противодействия преступности, а также повышения уровня эффективности профилактической работы с лицами, которые освободились из мест лишения свободы с целью предупреждения совершения ими новых преступлений.

Несмотря на то, что административный надзор уже более семи лет присутствует в жизни Российской Федерации, дискуссии на его счет не

¹ ФСИН назвала число рецидивистов среди заключенных // Электронное периодическое издание Lenta.ru [Электронный ресурс]: Режим доступа: <https://lenta.ru/news/2015/03/24/jail/> (дата обращения 15.03.2017).

² Бурлака, С. А. К вопросу о повышении эффективности административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Проблемы правоохранительной деятельности. – 2015. - № 2. – С. 108.

утихают, и по сей день. Если взглянуть на состояние научного сообщества, то можно заметить, что ежегодно данной теме посвящается большое количество статей, работ и диссертаций. Все это и определяет актуальность выбранной темы.

Степень разработанности. Свои труды административному надзору посвящали такие научные деятели как Темникова Н. В., Громов В. Г., Галкина А.Н., Абатуров А. И., Понятовская Т. Г., Кашкина Е. В., Калина Е. С., Князева И. Н., Бахрах Д.Н., Расторопов С. В., Апкаев Д. М., Дербин С. В., Дербина О. В., Джемелинский В. А., Позднякова Е. А., Гончарова М. В., Давыдова Е. А., Ратникова Н. Д., Колотушкин С. М., Лосева С. Н., Забавина А. Ю., Хандогина А. В., Поникаров В. А., Куракин А. В., Смолев С. М., Цымбалюк Н. И., Коровников А. Л., Курбатова О. В., Крахин Р. В., Артемьев Н. С., Заборовская Ю. М., Шиян В. И., Степанова О. Ю., Перепелкин В. Ю. и другие.

Цель и задачи исследования. Цель настоящего исследования заключается во всестороннем изучении института административного надзора, выявлении его сущности и эффективности применения в предупреждении рецидивной преступности и разработке на этой основе предложений и рекомендаций по его усовершенствованию.

Для достижения поставленной цели в ходе исследования решались следующие задачи:

1. Определить понятие административного надзора и установить его правовую природу;
2. Проследить путь развития административного надзора от древних времен до наших дней;
3. Рассмотреть основания и сроки административного надзора;
4. Проанализировать виды ограничений, устанавливаемых в отношении поднадзорных лиц;
5. Изучить порядок установления, продления и прекращения административного надзора;

6. Установить субъекты, осуществляющие административный надзор и раскрыть порядок его осуществления;

7. Рассмотреть виды ответственности за нарушения административных ограничений и обязанностей поднадзорного лица;

8. Выработать основные направления оптимизации административного надзора.

Объект и предмет исследования. Объектом настоящего исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере установления и осуществления административного надзора.

Предметом исследования выступают законодательные и иные нормативные акты, закрепляющие основы института административного надзора и его реализации.

Методологическую основу составляют общенаучные и частнонаучные методы. На основе комплексного подхода к проблеме были использованы анализ, синтез, системно-структурный, конкретно-социологический, формально-юридический и сравнительно-правовой и другие исследовательские методы решения поставленных в работе задач.

Нормативная основа исследования. Правовую базу составляют такие нормативно-правовые акты как Конституция Российской Федерации, законы Российской Федерации, правовые акты органов исполнительной власти, МВД России, судебные постановления Конституционного и Верховного судов Российской Федерации и решения мировых судей.

Теоретическую основу составляют труды ученых и специалистов в области теории государства и права, криминологии, уголовного, уголовно-исполнительного и административного права. Авторы, труды которых подробно изучались в процессе исследования, указаны выше.

Эмпирическая основа исследования. Эмпирическую базу исследования составляют данные, полученные в результате анкетирования 30 сотрудников органов внутренних дел. Кроме этого, в работе использовались эмпирические

материалы других авторов, полученные в результате тех или иных конкретных исследований по отдельным аспектам рассматриваемой темы.

Научная новизна исследования. Научная новизна заключается в том, что в результате исследования было сформулировано новое, более полное авторское понятие административного надзора. Кроме этого, разработаны предложения по усовершенствованию законодательства и рекомендации по осуществлению индивидуально-профилактической работы в рамках реализации административного надзора.

Положения, выносимые на защиту:

- Административный надзор – это самостоятельная и обособленная мера по предупреждению совершения новых преступлений ранее осужденными лицами, никак не связанная с институтом уголовной ответственности;
- Административный надзор является комплексным, межотраслевым правовым институтом, который в полной мере соответствует действующему законодательству Российской Федерации и Конституции в том числе;
- Внести изменения в статью 1 Федерального закона № 64-ФЗ от 6 апреля 2011 года "Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», где указать, что «административный надзор – это государственная функция, осуществляемая органами внутренних дел, по проверке соблюдения, лицами, освобожденными из мест лишения свободы (поднадзорными), временных ограничений прав и свобод, а также за выполнением ими возложенных обязанностей, установленных судом на основании закона, при нарушении которых уполномоченными на то органами инициируется процедура привлечения к ответственности, с целью удержания от совершения указанными лицами новых преступлений»;
- В статье 2 Закона следует указать, что «Целью административного надзора является предупреждение совершения лицами, указанными в статье 3 настоящего Закона, преступлений и других правонарушений»;
- В целях расширения категории лиц, в отношении которых устанавливается административный надзор, в статью 3, в часть 1, необходимо

добавить пункт под номером «5» - «преступления, предусмотренных частью 2, частью 4, частью 6 статьи 264, статьей 264.1 Уголовного кодекса Российской Федерации»;

- В статью 4 Закона добавить часть 1.1. следующего содержания: «Для обеспечения административного надзора, предупреждения совершения поднадзорными лицами преступлений, а также в целях получения необходимой информации о поведении вышеуказанных лиц, органы внутренних дел имеют право использовать аудиовизуальные, электронные и иные технические средства надзора»;

- В целях расширения перечня ограничений, необходимо в часть 2 статьи 4 Закона добавить пункт «4», где будет указано «запрещения поднадзорному лицу, совершившего в возрасте старше восемнадцати лет преступление против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего четырнадцатилетнего возраста, и страдающего расстройством сексуального предпочтения (педофилией), не исключающим вменяемости, использования домашней сети «Интернет» по месту жительства или пребывания»;

- Целесообразно ввести в статью 4 часть 1.2. следующего содержания «В отношении поднадзорного лица могут устанавливаться следующие административные обязанности:

- 1) трудоустройство;
- 2) получение образования при его отсутствии;
- 3) прохождения курса лечения от алкогольной, наркотической зависимости, токсикомании, венерических заболеваний»;

- В целях усиления административной ответственности необходимо статью 19.24 КоАП РФ изложить в следующем виде:

1. Несоблюдение лицом, в отношении которого установлен административный надзор, административных ограничений или ограничений, установленных ему судом в соответствии с федеральным законом, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния, -

влечет наложение административного штрафа в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей либо административный арест на срок от пяти до пятнадцати суток.

2. Невыполнение лицом, в отношении которого установлен административный надзор, обязанностей, предусмотренных федеральным законом, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния, -

влечет наложение административного штрафа в размере от двух до четырех тысяч рублей.

3. Повторное в течение одного года совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 настоящей статьи, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния, -

влечет наложение административного штрафа в размере от десяти до двадцати тысяч рублей либо обязательные работы на срок от двадцати до ста часов либо административный арест на срок от десяти до пятнадцати суток.

Соответственно, необходимо внести поправку в статью 3.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, где в часть 1 нужно внести наряду со статьей 5.35.1, частью 1 статьи 8.8, частью 6.5 статьи 15.25, частью 6 статьи 19.4, частью 25 статьи 19.5, за которые устанавливается административный штраф в размере до двадцати тысяч, рублей и часть 3 статьи 19.24 КоАП РФ.

- Видится целесообразным создание службы пробации, или, кардинально новой службы, целью которой будет являться осуществление административного надзора;

- Необходимо подготовить и реализовать курсы повышения квалификации в образовательных учреждениях МВД России по программе осуществления административного надзора;

- Целесообразно использовать в индивидуально-профилактической работе метод стимулирования (похвала, одобрение, доверие, поощрение);

- Использовать следующие эффективные формы индивидуально-воспитательной работы: разъяснение поднадзорному требований поведения в конкретных жизненных ситуациях; оказание помощи в решении различных жизненных проблем, включение поднадзорного в полезную деятельность; контроль за его поведением, формирование правосознания, нравственности, культуры поведения, трудолюбия, веры в будущее в ходе индивидуальных бесед, наставлений, оказания психологической помощи, самовоспитание поднадзорного; использования индивидуального шефства.

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Теоретическая значимость заключается в том, что выводы, предложения и рекомендации дополняют потенциал наук уголовного, уголовно-исполнительного, административного права и могут быть положены в основу дальнейших исследований в данной области.

Практическая значимость работы определяется наличием в ней предложений по усовершенствованию норм административного надзора и рекомендаций по осуществлению индивидуально-профилактической работы с поднадзорными лицами, с помощью которых возможно повысить эффективность одной из главных мер по предупреждению рецидивной преступности.

Апробация результатов исследования. Отдельные результаты исследований легли в основу выступлений на научных конференциях: X Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России» (2017, Саратов); IV Международной научно-практической конференции «Право и правоохранительная деятельность» (2017, Саратов); Итоговой научно-практической конференции «Роль и место военно-научной работы в подготовке офицеров войск национальной гвардии» (2017, Саратов).

Основные положения и выводы магистерской работы опубликованы в научных статьях:

1. Хрулькова С. В. Административный надзор: понятие и признаки // Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России: материалы X Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов. Саратов, 2017. (С. 300-302).

2. Хрулькова С. В. Виды ограничений, устанавливаемых при административном надзоре, и их характеристика // Право и правоохранительная деятельность в России, странах СНГ и Европейского союза: законодательство и социальная эффективность: материалы V Международной научно-практической конференции. Саратов, 2018. (в печати).

Структура работы. Содержание работы соответствует поставленной цели и задачам и состоит из введения, трех разделов, включающих в себя 9 параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложения.

II ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность магистерской работы, определяется степень разработанности темы, цели и задачи, объект и предмет, методология и методика исследования, нормативная, теоретическая и эмпирическая основы, научная новизна, теоретическая и практическая значимость, формулируются положения, выносимые на защиту, приводятся данные апробации результатов исследования.

Первая глава «Административный надзор: понятие и содержание» состоит из четырех параграфов: «Правовая природа административного надзора» (§ 1.1), «История становления административного надзора в России» (§ 1.2), «Основания и срок установления административного надзора» (§ 1.3), «Виды ограничений, устанавливаемых при административном надзоре и их характеристика» (§ 1.4).

В первом параграфе раскрывается правовая природа административного надзора, излагается его понятие в авторской интерпретации с указанием существенных признаков.

Наиболее характерные черты административного надзора сводятся к следующему:

- это государственная функция по проверке соблюдения закона поднадзорными лицами;
- осуществляется уполномоченными на то органами;
- устанавливается судом на основании закона;
- выражается во временных ограничениях прав и свобод, а также в возложении определенных обязанностей;
- их нарушение влечет к негативным последствиям – юридической ответственности;
- целью административного надзора главным образом является удержание от совершения указанными лицами новых преступлений.

Таким образом, административный надзор – это государственная функция, осуществляемая органами внутренних дел, по проверке соблюдения, лицами, освобожденными из мест лишения свободы (поднадзорными), временных ограничений прав и свобод, а также за выполнением ими возложенных обязанностей, установленных судом на основании закона, при нарушении которых уполномоченными на то органами инициируется процедура привлечения к ответственности, с целью удержания от совершения указанными лицами новых преступлений.

Административный надзор это комплексный межотраслевой институт на это указывает то, что он включает в себя иные институты, а именно институты судимости, уголовной и административной ответственности и др. Кроме этого, отношения, возникающие в процессе осуществления административного надзора, регулируют нормативно-правовые акты, относящиеся к разным отраслям права, это и уголовное (Уголовный кодекс Российской Федерации), и уголовно-исполнительное (Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации), и административное (Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях), и административно-процессуальное (Кодекс об административном судопроизводстве Российской Федерации) законодательство.

Во втором параграфе прослеживается становление и развитие института административного надзора: от древних времен в качестве еще полицейского надзора и до наших дней. Административный надзор претерпевал немало изменений, то в сторону усиления и ужесточения административных норм, то в сторону их смягчения. Как самостоятельный и относительно независимый юридический институт административный надзор впервые получил свое закрепление в отечественном законодательстве в советское время в Положении об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, утвержденным Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. N 5364-VI. В дальнейшем, после реформирования политической и правовой систем

Российской Федерации и переходу к рыночной экономики в 90-е годы XX века становилось все более проблематичным и даже невозможным применение законодательства, унаследованного от советского государства. Но все же поистине основной проблемой реализации данного Положения состояло в его противоречии принятой в декабре 1993 года Конституции РФ, которая допускала ограничения прав и свобод человека и гражданина судом и только на основании закона, а указанный выше документ является ничем иным как подзаконным актом. В начале XX века появилась необходимость в разработке и принятии закона, который бы закреплял механизм надзора, направленный на предупреждение совершения лицами, освобожденными из мест лишения свободы, повторных преступлений и других правонарушений в связи с большим ростом рецидивной преступности. Результатом многолетних дискуссий стало принятие Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

Третий параграф раскрывает основания и срок административного надзора. Административный надзор может устанавливаться только судом и только при наличии ряда оснований:

- Первым (и главным) основанием для установления административного надзора является следующее: лицо должно быть освобождено из мест лишения свободы.
- Второе основание заключается в том, что лицо, освобожденное из мест лишения свободы, где оно отбывало уголовное наказание, должно быть совершеннолетним.
- Третье основание состоит в том, что лицо, которое освобождено из мест лишения свободы, должно иметь неснятую и непогашенную судимость.
- Следующее, четвертое основание, заключается в том, что судимость лицо должно иметь за преступления, указанные в Законе об административном надзоре.

Что же касается срока установления административного надзора, то он прямо пропорционально зависит от того за какие преступления лицо имеет судимость.

Кроме этого была выявлена необходимость по расширению категории лиц, отношении которых устанавливается административный надзор и проблема невозможности установления административного надзора, увеличения судимости.

Четвертый параграф посвящен административным ограничениям и их характеристике. Содержание административного надзора составляют временные ограничения прав поднадзорных лиц, а именно³:

- 1) запрещение пребывания в определенных местах;
- 2) запрещение посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях;
- 3) запрещение пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток;
- 4) запрещение выезда за установленные судом пределы территории;
- 5) обязательная явка от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации.

В процессе исследования выявлена проблема отсутствия применения спутниковых навигационных систем; свободного пользования определенной категорией граждан домашней сети «Интернет»; необходимости применения иных обязанностей, не входящих в вышеуказанный закрытый перечень: трудоустроиться, получить образование, избавиться от «вредных» привычек.

Вторая глава «Установление и осуществление административного надзора» состоит из трех параграфов: «Порядок установления, продления и прекращения административного надзора» (§ 2.1), «Субъекты,

³ Понятовская, Т. Г. Предупреждение преступлений: меры безопасности, административный надзор // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. - 2013. - №3. – С. 100.

осуществляющие административный надзор и порядок его осуществления» (§ 2.2), «Ответственность за нарушения административных ограничений и обязанностей поднадзорного лица» (§ 2.3).

Первый параграф раскрывает порядок установления, продления и прекращения административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Он регламентирован не одним, а рядом нормативно-правовых актов. К таким относится Федеральный закон от 06.04.2011 N 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 N 1-ФЗ, Приказ МВД России от 08.07.2011 N 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 N 21-ФЗ.

Но хоть процессуальный порядок инициирования установления административного надзора в местах лишения свободы и регламентирован Уголовно-исполнительным кодексом РФ, но все-таки алгоритм действий администрации исправительного учреждения по вопросу оформления материалов для установления постпенитенциарного контроля в суд в настоящее время нормативно не урегулирован.

Кроме этого, некоторые поднадзорные лица специально и преднамеренно провоцируют досрочное прекращение административного надзора, совершая умышленное преступление небольшой тяжести, тем самым освобождая себя от предписанных ему административных ограничений, что является немаловажной проблемой.

Второй параграф субъектам и порядку осуществления административного надзора. Федеральный закон от 06.04.2011 N 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» гласит, что это административный надзор осуществляется органами внутренних дел. Но следует отметить, что на практике основными субъектами,

осуществляющими административный надзор, являются участковые уполномоченные полиции.

Осуществление административного надзора регламентировано приказом МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Но необходимо отметить, что в данном документе нет должной конкретики, инструкции и алгоритма по его осуществлению. В подзаконном нормативно-правом акте сконцентрированы только лишь блоки обязанностей тех или иных подразделений МВД России. Кроме этого, законодательство об административном надзоре не раскрывает содержание и формы индивидуально-профилактической работы с поднадзорными лицами, которая осуществляется участковыми уполномоченными в процессе осуществления административного надзора.

Отмечается так же, что необходимо создать службу пробации по оказанию психологической помощи поднадзорным лицам или кардинально новую службу, основной целью которой будет реализация административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

Также выявлены ряд других проблем: это и сильная загруженность кадров, и слабая профессиональная подготовка и иные не менее насущные проблемы.

Третий параграф раскрывает ответственность за нарушения административных ограничений и обязанностей поднадзорного лица. За несоблюдение и невыполнение установленных законодательством об административном надзоре обязанностей и ограничений поднадзорное лицо подлежит привлечению к административной ответственности, а ответственность за уклонение и несоблюдение судом ограничений предусмотрена уголовным законодательством.

Здесь необходимо говорить о «мягкости» административных санкций, на ранее судимых лиц они не оказывают должного сдерживающего эффекта.

Третья глава «Основные направления оптимизации административного надзора» состоит из двух параграфов: «Правовые меры совершенствования института административного надзора» (§ 3.1), «Криминологические меры совершенствования института административного надзора» (§ 3.2).

В первом и втором параграфе содержатся разработанные правовые и криминологические рекомендации по оптимизации института административного надзора: изменение и дополнение уже принятых, действующих норм, введение новых положений, служб, предложения по модернизации, сложившейся на практике модели той или иной деятельности.

В заключении магистерской работы подводятся основные итоги исследования и делаются обобщенные выводы.

Основные положения магистерской работы отражены в следующих публикациях автора:

1. Хрулькова С. В. Административный надзор: понятие и признаки // Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России: материалы X Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов. Саратов, 2017. (С. 300-302).

2. Хрулькова С. В. Виды ограничений, устанавливаемых при административном надзоре, и их характеристика // Право и правоохранительная деятельность в России, странах СНГ и Европейского союза: законодательство и социальная эффективность: материалы V Международной научно-практической конференции. Саратов, 2018. (в печати).