

Апарина И. В. / Aparina I. V.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОПЕКА И ПОСТПЕНИТЕНЦИАРНЫЙ КОНТРОЛЬ: ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ¹

ADMINISTRATIVE TRUSTEESHIP AND POST-PENITENTIARY OVERSIGHT: LEGAL REGULATION ISSUES

Административная опека и постпенитенциарный контроль: вопросы правового регулирования

*Апарина Ирина Вячеславовна,
кандидат юридических наук,
заведующая кафедрой теории
государства и права МБОУ
«Волжский институт эконо-
мики, педагогики и права».*

Отмечается, что невнимание к проблемам социальной реабилитации лиц, освобождаемых из мест лишения свободы, особенно в вопросах их трудового и бытового устройства, может спровоцировать рецидив преступности.

Дается критический анализ существующего положения в части постпенитенциарного контроля, в контексте борьбы с рецидивной преступностью.

Утверждается, что служба пробации в России должна наряду с постпенитенциарным контролем осуществлять административную опеку в отношении освобожденных из мест лишения свободы посредством реализации мер социальной адаптации и социальной реабилитации.

Ключевые слова: административная опека, постпенитенциарная помощь, постпенитенциарная адаптация, институт пробации, административный надзор.

¹ Публикуется по материалам VII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Теория и практика административного права и процесса» (Ростов-на-Дону – Краснодар – Небуг – 2012)

*Aparina Irina
Vyacheslavovna,
c.j.s. (PhD in law), Head of the
chair "Theory of state and law"
at Municipal Budgetary General
Education Institution "Volga In-
stitute of Economics, Pedagogy
and Law"*

Here is noted that the lack of attention to the problems of social rehabilitation of persons released from prisons, especially in matters of employment and arrangement of everyday life, can trigger a relapse of crimes.

A critical analysis of the current situation in terms of post-penitentiary oversight, in the context of combating recidivism, is given in the article.

The author argues that the probation service in Russia along with post-penitentiary oversight should exercise administrative trusteeship in respect of persons released from prison through the implementation of measures of social adaptation and rehabilitation.

Keywords: administrative trusteeship, post-penitentiary assistance, post-penitentiary adaptation, institute of probation, administrative supervision.

Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года [4] имеет свои основные цели, среди которых называется сокращение рецидива преступлений, совершенных лицами, отбывшими наказание в виде лишения свободы, за счет повышения эффективности социальной и психологической работы в местах лишения свободы и развития системы постпенитенциарной помощи таким лицам.

При этом вопросы постпенитенциарной адаптации должны разрешаться через службу пробации, создание которой предусматривается Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [3].

В настоящее время институт пробации пока еще не внедрен в правовую систему Российской Федерации, но уже имеются проекты федеральных законов «О пробации в Российской Федерации и системе органов и организаций, ее осуществляющих» и «О службе в органах и учреждениях системы пробации».

Справедливости ради, следует отметить, что некоторые субъекты Российской Федерации, в отсутствие федерального законодательства, на региональном уровне разрешают вопросы социальной адаптации лиц, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы [2]. Действительно, невнимание к проблемам социальной реабилитации лиц, освобождаемых из мест лишения свободы, особенно в вопросах их трудового и бытового устройства, может спровоцировать рецидив преступности. Очень часто так и происходит. В отношении этой категории граждан необходимо применение целой системы мер административной опеки и постпенитенциарного контроля.

Кстати, что касается последней формы предупреждения рецидивной преступности, то она уже регламентирована вступившим в силу в июле 2011 Федеральным Законом «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» [1].

Следует отметить, что в начальной стадии разработки концепции ныне действующего закона, в качестве основных задач называлась организация помощи бывшим заключенным в их социализации, реабилитации, трудоустройстве и т. п. Когда работа над концепцией законодательства об административном надзоре только начиналась, года четыре назад, председатель Комитета Госдумы по безопасности Владимир Васильев говорил, что основная задача такого закона – организация помощи бывшим заключенным в их социализации, реабилитации, трудоустройстве и т. п. [9].

Однако на деле мы имеем ретушированную версию Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 года № 5364-VI «Об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

По мнению П. В. Тепляшина современная редакция административного надзора мало чем отличается от административного надзора советского периода, базируется на архаичных по своей сути представлениях о характере правового воздействия на лицо, совершившее преступление, не учитывает основных позиций современной реформы уголовно-исполнительной системы [13]. Единственным существенным отличием является судебный порядок установления административных ограничений.

В итоге, вместо обещанной социализации, к отбывшему наказанию человеку, попадающему под категорию лиц, в отношении которых автоматически устанавливается или может быть установлен административный надзор, применяются административные ограничения в содержательном аспекте схожие с ограничением свободы, установленным Уголовным кодексом РФ. Вряд ли

при отсутствии системы мер административной опеки постпенитенциарный контроль в таком виде станет панацеей от роста рецидивной преступности и мерой превенции.

А пока, в настоящее время, в целях защиты государственных и общественных интересов мы используем применение административных ограничений, причем устанавливаемых судом в порядке гражданского судопроизводства.

По своей правовой природе, гражданский процесс предназначен для равных субъектов, основан на принципах диспозитивности, равноправия сторон, свободы договора. И именно, эти качества не позволяют в определенных случаях установить административный надзор за лицами, отбывшими наказание в местах лишения свободы.

Речь в данном случае идет, например, о лицах отбывших наказание и покинувших колонию, без установления в отношении них административного надзора, но формально подпадающие под него. В данном случае все необходимые документы и информация поступают в органы внутренних дел для инициирования последними гражданского процесса в ходе, которого предполагаемое поднадзорное лицо должным образом извещается, но не является в судебное заседание.

В данном случае, институт заочного решения, известный гражданско-процессуальному праву не работает, поскольку в соответствии со ст. 261.7 ГПК РФ дело об административном надзоре рассматривается с обязательным участием лица, в отношении которого подано заявление, а принудительно обязать его явиться, что возможно в рамках уголовного процесса, не позволяет характер гражданского судопроизводства.

Неприменима к данным лицам ст. 314.1 УК РФ, которая предусматривает уголовную ответственность за уклонение от административного надзора, поскольку распространяется на лиц, в отношении которых уже установлен административный надзор при освобождении из мест лишения свободы.

Применение административной ответственности по ст. 19.24 КоАП РФ достаточно часто не достигает целей частной превенции. Это подтверждается неоднократным совершением административных правонарушений связанных с несоблюдением административных ограничений и невыполнением обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре, что фактически приводит к положению, когда у поднадзорных с десятков неуплаченных штрафов, причем этот факт не оказывает на них негативного воздействия.

Более того, такая исключительная мера как административный арест воспринимается ими совершенно спокойно, в беседах с участковым они заявляют, что отбыть в следующий раз 15 суток не составляет для них большой проблемы.

Административный штраф и административный арест могут нанести урон материальному благосостоянию, социальному положению трудоустроенного, социально адаптированного лица. Для социально не адаптированных лиц меры административной ответственности не будут оказывать должного эффекта, а соответствующими мерами уголовно-правового воздействия, как это имело место быть в уголовном законодательстве РСФСР. Злостному нарушению правил административного надзора не противопоставлены (злостным нарушением правил административного надзора с целью уклонения от надзора, влекущим ответственность по статье 198.2 УК РСФСР, признавалось умышленное нарушение правил надзора, совершенное без уважительных причин лицом, находящимся под надзором, к которому дважды в течение года законно и обоснованно была применена мера административного воздействия, предусмотренная Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 4 августа 1966 года «Об административной ответственности за нарушение правил административного надзора») меры принуждения.

Полагаем, вышеизложенное убедительно доказывает, что в российской правовой системе проблема посткриминального контроля в борьбе с рецидивной преступностью не нашла своего должного разрешения.

Более того, анализ законопроектов о службе пробации в РФ позволяет сделать вывод о том, что в российском государстве не сложилась целостная концепция системы мер профилактики в борьбе с преступностью, поскольку постпенитенциарный контроль остался вне предметов ведения органов пробации [11] и не стал полноценным предметом регулирования уголовно-правовых норм.

По нашему мнению, меры постпенитенциарного контроля следует рассматривать как меры уголовно-правового характера, которые по своей сути не являются наказанием, носят не карательный, а воспитательный, защитный характер и способствуют предупреждению преступлений. В законодательстве многих стран иные меры уголовно-правового характера (часто именуемые «меры безопасности») и наказание сосуществуют. Образующаяся система принудительных мер получила название «двухколейной» [6, 269].

Законодательство зарубежных государств выделяет различные меры уголовно-правового характера, например, такие как установление надзора, запрещение посещения определенных мест, превентивное или продленное заключение и др. [6, 272-273].

Олег Иванович Бекетов справедливо отмечает, что «Институт надзора за поведением судимых лиц в России должен быть коренным образом реформирован, в том числе в плане увеличения в нем доли уголовно-правовых норм, усиления роли суда; в нем должна быть реализована идея ресоциализации. При этом организация работы по осуществлению надзора должна быть передана из системы органов внутренних дел ... (разрядка наша)... в уголовно-исполнительную систему органов юстиции, что в большей мере соответствует принципам построения правового государства» [5].

В целом для зарубежных государств не характерно осуществление посткриминального контроля за лицами, полностью отбывшими наказание в виде лишения свободы. Такой контроль в форме постпенитенциарного надзора предусмотрен уголовным законодательством лишь некоторых стран, например, Англии, Германии. Режим постпенитенциарного надзора практически тождествен режиму probation и его осуществление возложено на те же органы [7].

В этой связи, считаем, что следует возложить на федеральный орган probation, его территориальные органы и учреждения федерального органа probation по контролю и надзору организационные, координирующие и контрольные функции по возбуждению, проведению и прекращению надзорной деятельности, ведению надзорного производства, а к компетенции полицейских структур отнести непосредственное проведение надзорных мероприятий по месту жительства граждан или, как вариант, посткриминальный контроль полностью отнести к ведению офицеров probation.

Кстати, в большинстве стран постпенитенциарной probation занимаются органы юстиции, поскольку это позволяет в рамках одного ведомства обеспечить согласованность действий между органами исполнения наказания и probation [8].

Обращает на себя внимание и тот факт, что в других государствах постпенитенциарная probation является частью профилактической системы наряду с другими видами probation. Причем практика реализации этих институтов убедительно доказывает их взаимосвязь. Установление посткриминального контроля должно стать результатом действий уполномоченных субъектов на стадиях досудебной, приговорной и пенитенциарной probation.

В подтверждение данного вывода приведем некоторые положения германской реформы системы превентивного заключения (Sicherungsverwahrung) для осужденных преступников. Теперь эта мера может применяться только в том случае, если она изначально содержалась в обвинительном приговоре. Бундестаг Германии в декабре 2010 года одобрил предложенный федеральным правительством с подачи министра юстиции Сабины Лойтхойзер-Шнарренбергер (Sabine Leutheusser-Schnarrenberger) закон (Gesetz zur Neuordnung des Rechts der Sicherungsverwahrung und zu begleitenden Regelungen), который делает возможным в настоящее время применение такой меры наказания, как условное превентивное заключение, что позволяет отказаться от безусловного заключения задним числом.

Впредь безусловное превентивное заключение должно в основном применяться по отношению к лицам, которые совершили весьма опасные для общества преступления насильственного или сексуального характера, и отсидевшим преступникам, в том числе насильникам, которые вызывают у властей опасения, что, оказавшись на свободе, совершат новые преступления. Им на ногу будет одеваться специальный браслет, получивший название «электронные кандалы». С его помощью за бывшими заключенными будет вестись наблюдение [12].

Подытоживая выше изложенное, следует отметить, что функционирование системы профилактики преступности возможно лишь при комплексном нормативно-правовом регулировании. Потребуется создание не только уголовно-правовых, но и административных институтов, к числу которых следует отнести и административную опеку. Сущность административной опеки состоит в том, что этот институт административного права, являющийся одним из элементов социальной защиты населения Российской Федерации, осуществляемый в отношении определенного круга субъектов (адресно), специально уполномоченными на то органами и урегулированный нормами административного права, занимает самостоятельное место среди основных демократических проявлений России: механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина; гражданско-правовой опеки; социального обеспечения и т. д. [10].

Служба пробации в России должна наряду с постпенитенциарным контролем осуществлять в отношении освобожденных из мест лишения свободы административную опеку посредством реализации мер социальной адаптации и социальной реабилитации: помощь в регистрации по месту пребывания и (или) по месту жительства, оформление паспорта гражданина РФ,

инвалидности, пенсии, льгот иных социальных выплат, страхового медицинского полиса, содействие в восстановлении и формировании поддерживающей системы социальных связей, содействие в трудоустройстве, получении образования и др. Меры социальной адаптации и социальной реабилитации определены в ст. 8 Проекта федерального закона «О пробации в Российской Федерации и системе органов и организаций, ее осуществляющих» [11].

Таким образом, органы службы пробации призваны мобилизовать все существующие на обслуживаемой территории организационные и финансовые ресурсы в рамках формирования индивидуальных программ контроля и реабилитации.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
2. Закон Республики Башкортостан от 3 февраля 2009 года № 92-з. «О социальной адаптации лиц, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы» // Газета «Республика Башкортостан» № 21-22 от 5.02.09.
3. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // URL: <http://www.rosleshov.gov.ru/docs/other/67/KONTCEPTSIYa.pdf> (дата обращения: 12.09.2012).
4. Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 1772-р // URL: http://www.guvsinrkomi.ru/ob_upravlenii/reformirovanie_uis/kontseptsiya_razvitiya_uis_rf_do_2020_goda/ (дата обращения: 12.09.2012).
5. Бекетов О. И. Полицейский надзор: теоретико-правовое исследование: Автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. Челябинск. 2011 // URL: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1421314> (дата обращения: 12.09.2012).
6. Додонов В. Н. Сравнительное уголовное право. Общая часть / под общ. ред. С. П. Щербы. М.: Юрлитинформ, 2009.

7. Ильмалиев Ж. Б. Посткриминальный контроль в зарубежных странах: особенности правового регулирования // URL: <http://jurlugansk.uscoz.org/publ/9-1-0-120> (дата обращения: 12.09.2012).

8. Имашев Б. Уголовное наказание: от репрессивности к гуманизации // URL: <http://www.nomad.su/?a=3-201103150028> (дата обращения: 12.09.2012).

9. Левинсон Л. Отбывших наказание будут сажать за неисправимость. О проекте Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» <http://www.civitas.ru/pcenter.php?code=1597&release=1> (дата обращения: 12.09.2012).

10. Павлова Е. В. Правовые и организационные вопросы обеспечения административной опеки: Дис. ... канд. юрид. наук. Орел. 2003 // URL: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/100402.html> (дата обращения: 12.09.2012).

11. Проект федерального закона «О пробации в Российской Федерации и системе органов и организаций, ее осуществляющих» // URL: http://sartraccs.ru/Law_ex/testion.pdf (дата обращения: 12.09.2012).

12. Социально-экономический портал EXRUS.eu // URL: <http://ru.exrus.eu/object/show/index/sn/object-id4e580ff06ccc198a48000333> (дата обращения: 12.09.2012).

13. Тепляшин П. В. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Законность. 2011. № 10 // URL: http://emel.krk.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=1&did=445 (дата обращения: 12.09.2012).

References:

1. Federal Law No. 64-FL from April 06, 2011 "On Administrative Supervision over persons Released from Prisons [Federal'nyi zakon ot 6 aprelya 2011 g. № 64-FZ «Ob administrativnom nadzore za litsami, osvobozhdennymi iz mest lisheniya svobody»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

2. Law of the Republic of Bashkortostan No. 92-z from February 03, 2009 "On the Social Adaptation of Persons Released from Correctional System Facilities" [Zakon Respubliki Bashkortostan ot 3 fevralya 2009 goda № 92-z. «O sotsial'noi adaptatsii lits, osvobozhdennykh iz uchrezhdenii ugolovno-ispolnitel'noi sistemy»]. *Gazeta «Respublika Bashkortostan» – Newspaper "The Republic of Bashkortostan"*, no. 21-22 from 05.02.09.

3. *The Concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation until 2020, approved by the decree of the Government of the RF No. 1662-r from November 17, 2008* [Kontseptsiya dolgosrochnogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2020 goda, utverzhennaya rasporyazheniem Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 17 noyabrya 2008 g. № 1662-r]. Available at: <http://www.rosleshoz.gov.ru/docs/other/67/KONTCEPTCIYa.pdf> (accessed: 12.09.2012).

4. *The Concept of development of the correctional system of the Russian Federation until 2020. Approved by the decree of the Government of the RF No. 1772-p from October 14, 2010* [Kontseptsiya razvitiya ugolovno-ispolnitel'noi sistemy Rossiiskoi Federatsii do 2020 goda. Utverzhdena rasporyazheniem Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 14 oktyabrya 2010 g. № 1772-r]. Available at: http://www.gufs-inrkomi.ru/ob_upravlenii/reformirovanie_uis/kontseptsiya_razvitiya_uis_rf_do_2020_goda/ (accessed: 12.09.2012).

5. Beketov O. I. *Police Supervision: Theoretical and Legal Research*: thesis abstract of a Doctor of law [Politseiskii nadzor: teoretiko-pravovoe issledovanie: Avtoref. dis. ...d-ra yurid. nauk]. Chelyabinsk: 2011, Available at: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1421314> (accessed: 12.09.2012).

6. Dodonov V. N. *Comparative Criminal Law. General Part* [Srvavnitel'noe ugolovnoe pravo. Obshchaya chast']. Under general edition of S. P. Shcherba, Moscow: Yurlitinform, 2009.

7. Il'maliev Zh. B. *Post-penitentiary Oversight in Foreign Countries: Peculiarities of Legal Regulation* [Postkriminal'nyi kontrol' v zarubezhnykh stranakh: osobennosti pravovogo regulirovaniya]. Available at: <http://jurlugansk.ucoz.org/publ/9-1-0-120> (accessed: 12.09.2012).

8. Imashev B. *Criminal Punishments: from Repressiveness to Humanization* [Ugolovnoe nakazanie: ot repressivnosti k gumanizatsii]. Available at: <http://www.nomad.su/?a=3-201103150028> (accessed: 12.09.2012).

9. Levinson L. *Persons Who have Served Sentences will be Imprisoned for Incurability. About the Draft Federal Law "On Administrative Supervision over Persons Released from Prison"* [Otbyvshikh nakazanie budut sazhat' za neispravnost'. O proekte Federal'nogo zakona «Ob administrativnom nadzore za litsami, osvobozhdenymi iz mest lisheniya svobody»]. Available at: <http://www.civitas.ru/pcenter.php?code=1597&release=1> (accessed: 12.09.2012).

10. Pavlova E. V. *Legal and Organizational Issues of Ensuring Administrative Trusteeship*: dissertation of a candidate of legal sciences [Pravovye i organizatsionnye voprosy obespecheniya administrativnoi opeki: Dis. ... kand. yurid.

nauk]. Orel: 2003, Available at: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/100402.html> (accessed: 12.09.2012).

11. *The Draft Federal Law "On Probation in the Russian Federation and in the System of Bodies and Organizations Exercising it"* [Proekt federal'nogo zakona «O probatsii v Rossiiskoi Federatsii i sisteme organov i organizatsii, ee osushchestvlyayushchikh»]. Available at: http://sartracc.ru/Law_ex/testion.pdf (accessed: 12.09.2012).

12. *Socio-economic portal EXRUS.eu*. Available at: <http://ru.exrus.eu/object/show/index/sn/object-id4e580ff06ccc198a48000333> (accessed: 12.09.2012).

13. Teplyashin P. V. Administrative Supervision over Persons Released from Prison [Administrativnyi nadzor za litsami, osvobodhdennymi iz mest lisheniya svobody]. *Zakonnost' - Legality*, 2011, Available at: http://emel.krk.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=1&did=445 (accessed: 12.09.2012).