

Ж. Б. ИЛЬМАЛИЕВ

## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ДАЛЬНЕЙШЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ НАДЗОРЕ

На рубеже XX–XXI веков законодательная база Республики Казахстан подверглась обновлению в ответ на изменение социально-экономической системы государства. Важным этапом проводимых реформ стало принятие нормативных правовых актов криминального цикла (Уголовный, Уголовно-исполнительный, Уголовно-процессуальный кодексы). Одним из существенных аспектов проведенной реформы является создание в рамках реализации уголовной ответственности механизма эффективного посткриминального контроля за осужденными после отбытия наказания. Одним из средств ее разрешения признается осуществление административного надзора за осужденными, чье поведение в пениitenciарный и постпениitenciарный период дает основание опасаться рецидива преступлений с их стороны.

Практика свидетельствует, что исполнение наказаний, как бы оно ни было хорошо организовано, не решает проблемы по предотвращению повторных преступлений. Требуется дополнительные меры по закреплению результатов исправительного воздействия и устраниению условий, способствующих их возврату на преступный путь.

Профилактика рецидивной преступности путем своевременного установления, точного и неуклонного исполнения надзорных функций административного надзора отличается эффективностью и действенностью. Так, Г. Скаредов считает, что рецидив среди лиц, состоящих под административным надзором, в три раза ниже, чем среди лиц, ранее судимых, за которыми он не был установлен [1]. По данным И. В. Шмарова, лица, наиболее неустойчивые в своем поведении, но находящиеся под административным надзором, совершают в два раза меньше преступлений, чем иные освобожденные [2].

Вопросы осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, регламентированы специальным Законом Республики Казахстан “Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы” от 15 июля 1996 года, с

изменениями и дополнениями на сегодняшний день [3]. Законом регламентируется порядок установления, осуществления и прекращения административного надзора, определяются цели надзора и средства их достижения, указываются участники надзорных правоотношений, их права и обязанности, устанавливается определенный перечень ограничений и правила поведения для поднадзорных и т.д.

На основе положений законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными от отбывания уголовного наказания и в целях дальнейшего совершенствования работы правоохранительных органов по осуществлению административного надзора, повышения его эффективности в борьбе с рецидивной преступностью приказом МВД от 11 февраля 2005 года № 97 было принято Правило учета лиц, состоящих под административным надзором. Данное Правило детально регламентирует вопросы установления и осуществления органами внутренних дел данного вида надзора в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы [4].

Административный надзор, как известно, устанавливается за лицами, которые были судимы ранее к лишению свободы, т.е. испытали на себе воздействие этого вида уголовного наказания. Это обстоятельство объединяет всех поднадзорных. Но результат воздействия наказания в отношении различных категорий освобожденных не одинаков. В отношении большинства лиц наказание оказывается эффективным средством, и эти лица больше никогда преступлений не совершают. Но такие лица для административного надзора безразличны, он за ними не устанавливается и не может быть установлен в силу самого закона. Административный надзор по общему правилу устанавливается только за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, отбывшими наказание за преступления, совершенные при особо опасном рецидиве, а равно за преступления, содержащие признаки экстремизма, за тяжкие и особо тяжкие преступления или судимыми два и более раз к лишению свободы за умышленные

преступления и, несмотря на воздействие на них уголовного наказания, сохраняют общественную опасность.

Согласно ст. 13 УК РК, рецидив преступлений признается особо опасным:

при совершении лицом умышленного преступления, за которое оно осуждается к лишению свободы, если ранее это лицо не менее трех раз осуждалось к лишению свободы за тяжкие преступления или умышленные преступления средней тяжести;

при совершении лицом тяжкого преступления, за которое оно осуждается к лишению свободы, если ранее это лицо дважды осуждалось к лишению свободы за совершение тяжкого преступления или было осуждено за особо тяжкое преступление;

при совершении лицом особо тяжкого преступления, если ранее оно было осуждено за тяжкое или особо тяжкое преступление.

Преступлениями, содержащими признаки экстремизма, признаются преступления, предусмотренные **статьями 164, 168-171, 233-3, 236, частями второй и третьей статьи 337, статьей 337-1 УК РК.**

Экстремизм – это действия физических и (или) юридических лиц, преследующих следующие цели:

насильственное изменение конституционного строя, нарушение суверенитета Республики Казахстан, целостности, неприкосновенности и неотчуждаемости ее территории, подрыв национальной безопасности и обороноспособности государства, насильственный захват власти или насильственное удержание власти, создание, руководство и участие в незаконном военизированном формировании, организация вооруженного мятежа и участие в нем, разжигание социальной, сословной розни (политический экстремизм);

разжигание расовой, национальной и родовой розни, в том числе связанной с насилием или призывами к насилию (национальный экстремизм);

разжигание религиозной вражды или розни, в том числе связанной с насилием или призывами к насилию, а также применение любой религиозной практики, вызывающей угрозу безопасности, жизни, здоровью, нравственности или правам и свободам граждан (религиозный экстремизм) [5].

Экстремизм относится к числу самых опасных и труднопрогнозируемых явлений современности,

которое приобретает все более разнообразные формы и угрожающие масштабы. К сожалению, в настоящее время в Казахстане более реальные очертания стал приобретать религиозный экстремизм. Наибольшую опасность представляют различного вида миссионеры, которые внедряют в сознание людей ядовитые семена религиозного экстремизма. По своей сути их деятельность является идеологической основой терроризма.

В последние годы в республике активизировалась противоправная деятельность сторонников религиозно-экстремистской партий «Хизбут-Тахрир», которые все больше вовлекают граждан нашей страны в свои ряды. Участились факты распространения литературы экстремистского содержания, направленной на возбуждение национальной и религиозной вражды и розни.

Указанные опасные явления создают угрозу основам конституционного строя, ведут к нарушениям конституционных прав и свобод граждан, подрывают общественную безопасность и государственную целостность Республики Казахстан.

В связи с этим мы считаем правильным принятие поправок в Закон «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» в части расширения категорий граждан, в отношении которых устанавливается административный надзор, лицами, участвующими в экстремистской деятельности.

Административный надзор за особо опасными рецидивистами, а равно за лицами, совершившими преступления, содержащие признаки экстремизма, устанавливается в обязательном порядке после их освобождения из мест лишения свободы. Основанием для установления административного надзора является вступивший в законную силу приговор суда, по которому данное лицо признается особо опасным рецидивистом или лицом, совершившим преступления с признаками экстремизма. Однако очевидно, что среди этой категории лиц могут быть не только лица, в отношении которых уголовное наказание оказалось неэффективным или малоэффективным, но и лица, полностью исправившиеся. На практике администрация мест лишения свободы зачастую не устанавливает надзор в отношении особо опасных рецидивистов, которые в период отбытия наказания зарекомендовали себя с положительной стороны, принимали активное участие в трудовой деятельности и общественных

мероприятиях. Это недопустимо, так как основанием для установления административного надзора является вступивший в законную силу приговор суда. Установление административного надзора за той частью особо опасных рецидивистов, которые к моменту освобождения из исправительных учреждений исправились, необходимо потому, что эти лица, находясь, как правило, длительное время в местах лишения свободы, утрачивают социально полезные связи с родственниками, обществом. Нередко они теряют друзей, родственников, семью. «Чувство одиночества, психическая подавленность, которая в известной степени может притупиться к концу срока наказания, особенно остро начинают проявляться в первые дни пребывания на свободе» [6]. Именно в это время освобожденный нуждается в помощи и поддержке государства и общества. Административный надзор как раз и призван помочь такому лицу «акклиматизироваться» на свободе [7].

Другая категория – это лица, за которыми административный надзор устанавливается по материалам администрации исправительных учреждений. Для освобожденного из мест лишения свободы по отбытии срока наказания за совершенное тяжкое и особо тяжкое преступление таким основанием будут материалы исправительного учреждения о необходимости установления за ним надзора. В основу такого представления должно быть положено поведение освобожденного в период пребывания его в исправительном учреждении, свидетельствующее об его «упорном нежелании встать на путь исправления». Иначе говоря, это обстоятельство свидетельствует о том, что цели наказания, определенные ст. 38 УК РК, не достигнуты, и из мест заключения на свободу выходит неисправившийся человек, поведение которого и в условиях свободы должно систематически контролироваться, чтобы он не совершил нового преступления.

Под упорным нежеланием встать на путь исправления в соответствии с Нормативным постановлением Верховного Суда Республики Казахстан от 20 июня 2005 года «О судебной практике применения законодательства об административном надзоре» понимается устойчивое отрицательное поведение лица, выражающееся в систематическом нарушении режима отбывания (содержания) наказания и игнорировании им

мер воспитательного воздействия. Свидетельством устойчивой отрицательной направленности поведения является наличие неоднократных, двух и более непогашенных или неснятых взысканий к моменту освобождения из мест лишения свободы за допущенные нарушения, перечисленные в пункте 1 статьи 112 УИК РК [8].

В пункте 1 статьи 112 УИК РК перечислены следующие нарушения: необоснованный отказ осужденного от труда; употребление алкоголя, наркотиков, других одурманивающих веществ; мелкое хулиганство; угроза, оскорбление или неповиновение представителям администрации исправительного учреждения; изготовление, хранение или передача (получение) предметов, не разрешенных к использованию в исправительных учреждениях; участие в азартных играх; уклонение от обязательного лечения, назначенного судом; организация забастовок или иных групповых неповиновений, а равно активное участие в них; совершение непристойных действий сексуального характера; организация или активное участие в группировках осужденных, направленных на совершение указанных в настоящей статье нарушений [9].

Очевидно, что среди этой группы освобожденных многие лица, несмотря на понесенное наказание, не исправились, а освободившись, как правило, ведут себя отрицательно и нередко совершают новые преступления по собственному почину, без какого-либо постороннего влияния. Было бы, конечно, неверно считать, что во всех без исключения случаях эти лица, выйдя на свободу, совершают новые преступления. Некоторые из них по тем или иным причинам новых преступлений не совершают, но поскольку действительно прочной гарантией от совершения повторных преступлений может служить только исправление, то вероятность совершения ими новых преступлений остается все же значительной, что и обуславливает необходимость установления за ними административного надзора.

Следующая категория – это лица, административный надзор за которыми устанавливается по материалам органов внутренних дел при условии нарушения ими общественного порядка на свободе. Поскольку заключение администрации исправительных учреждений о необходимости установления надзора может быть вынесено только в отношении лиц, чье поведение в местах

лишения свободы свидетельствует об упорном нежелании встать на путь исправления, то очевидно, что в отношении других лиц, ведущих себя отрицательно, или же лиц, в отношении которых есть основания полагать по каким-либо причинам, что они не исправились, заключение об установлении административного надзора вынесено быть не может. За такими лицами правовым основанием для установления административного надзора будут материалы органов внутренних дел, свидетельствующие о том, что, находясь на свободе, это лицо систематически нарушало общественный порядок и права других граждан или совершило иные правонарушения, несмотря на предупреждение органом внутренних дел.

Цель административного надзора в отношении указанных групп поднадзорных, несмотря на различную степень их исправленности после отбытия наказания, одна и та же – предупреждение с их стороны рецидива. Но средства, при помощи которых она достигается, различны. Если, например, в отношении лиц, не исправившихся в местах лишения свободы, необходим строгий контроль, значительный комплекс мероприятий ограничительного характера, то в отношении исправившихся лиц цель надзора может быть достигнута путем наблюдения за их поведением и применением незначительных ограничений. Индивидуальный подход к поднадзорным в известной степени ограничит возможность повторения преступлений со стороны той части поднадзорных, которые не оставили планов продолжения преступной деятельности и, напротив, исключит применение ненужных правоограничений в отношении лиц, порвавших с преступным прошлым [10].

Успех и эффективность этой крайне важной работы, направленной на профилактику рецидивной преступности в стране, во многом зависит от отношения к поднадзорным как работников органа внутренних дел, так и общественных организаций, трудовых коллективов. По этому поводу А. Б. Сахаров справедливо писал, что «даже самый совершенный закон сам по себе не может оказать должного превентивного воспитательного воздействия, если он не может быть подкреплен столь же совершенной и эффективной практикой его применения, активной и строго подзаконной деятельностью государственных органов, обеспечивающих охрану правопорядка,

непосредственным участием в этом деле всей общественности» [11].

Прежде всего важно, чтобы ни одно лицо, нуждающееся после освобождения из мест лишения свободы в надзоре органов внутренних дел, не могло от него уклониться. Установлению административного надзора должно предшествовать тщательное и всестороннее изучение личности и определение степени его общественной опасности. Игнорирование этого обстоятельства может привести либо к ненужному накоплению поднадзорных (если он будет устанавливаться за лицами, которые в действительности не нуждаются, что может привести к несоответствию числа поднадзорных возможностям полиции), либо под надзор не попадут лица, представляющие для общества повышенную опасность.

Одним из важных условий эффективности административного надзора является комплексное планирование, обеспечивающее организацию и координацию совместных усилий уголовно-исполнительных инспекции, правоохранительных органов, местных исполнительных органов, службы занятости населения, администрации организаций, в которых работают осужденные, общественности и средств массовой информации по выявлению и устранению обстоятельств, порождающих преступность.

Эффективность предупреждения преступлений как главного направления борьбы с преступностью в немалой степени зависит от своевременного установления административного надзора, точного и неуклонного исполнения надзорных функций. При существующей системе вне административного надзора остается значительное число лиц, грубо нарушавших режим содержания в исправительном учреждении, представляющие повышенную общественную опасность после освобождения из мест лишения свободы, поведение которых, бесспорно, свидетельствует о возможности совершения ими преступления. В связи с этим представляется, что административный надзор должен устанавливаться над всеми лицами, отбывавшими наказание в виде лишения свободы за умышленное преступление, если их поведение в местах лишения свободы или после освобождения свидетельствует о нежелании встать на путь исправления. В отношении всех лиц, которые, отбывая наказание в местах лишения свободы, упорно не желали

встать на путь исправления, административный надзор следовало бы устанавливать к моменту освобождения, предусмотрев юридическую ответственность за уклонение от прибытия к месту жительства и постановки на соответствующий учет.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. *Скаредов Г.* Прокурорский надзор за исполнением законов об административном надзоре // Социалистическая законность. 1976. № 7. С. 55.
2. *Шмаров И.В.* Предупреждение преступлений среди лиц, освобожденных от наказания. М.: Юрид. лит., 1974. С. 118-119.
3. Закон Республики Казахстан «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» от 15 июля 1996 года.
4. «Правила учета лиц, состоящих под административным надзором». Приказ министра внутренних дел Республики Казахстан от 11 февраля 2005 года № 97.
5. Закон РК «О противодействии экстремизму» (с изменениями от 07.05 г.)
6. *Кузнецов Ф.Т., Шмаров И.В.* Эффективность деятельности исправительно-трудовых учреждений. М., 1968. С. 77.

7. *Бондаренко А.С.* Об эффективности административного надзора как средства предупреждения рецидивной преступности // Актуальные вопросы государства и права. Томск, 1972. С. 247.

8. «О судебной практике применения законодательства об административном надзоре». Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 20 июня 2005 года №3.

9. Уголовно-исполнительный кодекс Республики Казахстан. Алматы: Юрист, 2005. С. 44.

10. *Бондаренко А.С.* Указ. соч. С. 249.

11. *Сахаров А.Б.* О личности преступника и причинах преступности в СССР. М., 1961. С. 262.

#### Резюме

Әкімшілік қадағалауды ары қарай жетілдірудің өзекті мәселелері қарастырылған. Сонымен қатар әкімшілік қадағалау белгіленетін тұлғалар санатын құқықтық реттеу мәселелері қарастырылған.

#### Summary

In this article the author consider issues of further improvement of administrative supervision. Thus, considered some issues of legal regulation the type of persons relating administrative control.