МВД России
Санкт-Петербургский университет

В. И. Холманский, Т. В. Стульнова

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА ЗА ЛИЦАМИ, ОСВОБОЖДЕННЫМИ ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ

Монография

Санкт-Петербург
2023

План-график 2023, поз. 79

УДК 351.74-75
ББК 67.401
Х72

Холманский В. И., Стульнова Т. В.

Х72 Правовое регулирование административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : монография / В. И. Холманский, Т. В. Стульнова ; Санкт-Петербургский университет МВД России. — Санкт-Петербург : СПбУ МВД России, 2023. — 374 с. ; 21 см. — Библиогр.: с. 344–373. — 25 экз. — Текст : непосредственный.

ISBN 978-5-91837-695-9
EDN VPOQSL

Монография представляет собой результат многолетнего научного исследования генезиса правового регулирования административного надзора правоохранительных органов за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Содержание работы соответствует учебной программе изучения соответствующих тем учебных дисциплин «Административная деятельность полиции», «Административное право», «Административно-процессуальное право», «Организация деятельности участкового уполномоченного полиции», «Криминология», «Уголовное право», «Уголовно-исполнительное право» и других.

Монография предназначена для курсантов, слушателей, адъюнктов, научно-педагогических работников учебных заведений МВД России, а также использования в практической деятельности сотрудниками полиции.

УДК 351.74-75
ББК 67.401

Рецензенты:
Труфанов М. Е., доктор юридических наук, профессор (Краснодарский университет МВД России);
Шапошников В. Л., кандидат юридических наук, доцент (Белгородский юридический институт МВД России им. И. Д. Путилина);
Иванов Д. Б., начальник ОМВД России по Кировскому району Ленинградской области

© Санкт-Петербургский университет МВД России, 2023

ISBN 978-5-91837-695-9

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение 5

Глава 1. Значение контроля и надзора в деятельности органов внутренних дел 10

1. Понятие контроля и надзора и их соотношение в правоохранительной деятельности органов государственного управления 10

2. Административный надзор в контрольно-надзорной деятельности полиции, как один из методов ее осуществления. Его доктринальное толкование 19

Глава 2. Генезис правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы с середины 60-х годов XX века по настоящее время 32

1. Правовое регулирование административного надзора милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в период с 60-х по 80-е годы XX века 32

2. Правовое регулирование административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в перестроечный и постперестроечный периоды жизни страны 64

3. Правовое регулирование административного надзора полиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, на современном этапе 106

Глава 3. Правовое регулирование контрольно-надзорной и индивидуальной профилактической деятельности полиции в отношении отдельных категорий лиц, освобожденных из мест лишения свободы, состоящих под административном надзором либо формально подпадающих под его установление 151

1. Генезис нормативного правового регулирования контрольно-надзорной и индивидуальной профилактической деятельности полиции в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы, состоящих под административном надзором либо формально подпадающих под его установление 151

2. Правовое регулирование порядка установления административного надзора в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы условно-досрочно 175

3. Правовое регулирование порядка установления административного надзора в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы, которым в качестве дополнительного вида уголовного наказания назначено ограничение свободы..... 209

4. Правовое регулирование порядка привлечения поднадзорных лиц к административной и уголовной ответственности за нарушения правил нахождения под административным надзором 224

5. Проблемы правового регулирования административного надзора полиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, пути его совершенствования и развития 228

Заключение 338

Список использованной литературы 344

ВВЕДЕНИЕ

Административный надзор, осуществляемый органами внутренних дел, является одной из главных правовых форм деятельности полиции. Он представляет собой систематическое наблюдение полиции за точным и неуклонным исполнением должностными лицами и соблюдением гражданами установленных государством общеобязательных правил, в области регулирования общественного порядка и общественной безопасности, в целях предупреждения и пресечения их нарушений, выявления лиц, их нарушивших, привлечения их к административной, либо уголовной ответственности, или принятия к ним мер общественного воздействия. Административный надзор полиции всегда предполагает возможность применения мер административного принуждения, а также назначение административных санкций в отношении поднадзорных объектов, организацию исполнения или контроль реализации назначенных административных наказаний.

Наиболее важное место в надзоре, осуществляемом органами внутренних дел страны, занимает административный надзор за поведением и образом жизни отдельных категорий лиц, ранее судимых и освобожденных из мест лишения свободы, и продолжающих обладать высокой степенью криминогенной и рецидивной опасности. Указанная деятельность полиции непосредственно связана с профилактикой рецидивной преступности, уровень развития которой в настоящее время, начиная с роста в середине 90-х годов прошлого века, последовательно продолжает принимать достаточно угрожающие параметры. Согласно официальным статистическим данным, значительная часть граждан, освобожденных из мест лишения свободы, вновь встают на путь совершения преступлений. При этом каждое второе тяжкое и особо тяжкое преступление совершается лицами, ранее отбывавшими уголовные наказания в местах лишения свободы. Наиболее высоким остается уровень совершения специального рецидива преступлений.

С середины 60-х и до средины 90-х годов прошлого века, правоохранительные органы СССР, а затем России, в результате правильной политики государства в области правоохраны, имели достаточно эффективное межотраслевое принудительное правовое средство предупреждения рецидива преступлений, как наиболее опасного вида. В данном качестве выступал основанный на различных отраслях права административный надзор милиции за поведением и образом жизни лиц, освобожденных из мест лишения свободы. Начиная с середины 90-х годов, процесс демократизации общества значительно повлиял на законодательную деятельность. Вопросы не столько совершенствования нормативного правового регулирования административного надзора милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, а его самого существования, приняли достаточно острый дискуссионный характер. Некоторыми исследователями проблемы правового регулирования административного надзора были высказаны мнения, содержащие достаточно жесткую критику самого существования института административного надзора в строящемся демократическом государстве, форм и методов его установления и осуществления милицией. Итогом острых дискуссий стало кардинальное изменение пути дальнейшего развития законодательства по данной проблеме. В результате, практически на полтора десятилетия, вне контроля правоохранительных органов страны, обеспеченного бывшим до этого достаточно совершенным механизмом правового регулирования, оказались поведение и образ жизни лиц, не желающих после освобождения из мест лишения свободы встать на путь исправления. Указанное обстоятельство в конечном итоге, и привело к резкому росту уровня рецидивной преступности в стране.

Возникшая в результате недостаточно продуманного (как с научной, так и с практической позиций) реформирования законодательства в различных отраслях права, в том числе в сфере предупреждения роста рецидива преступлений, проблема совершенствования правового регулирования деятельности милиции по осуществлению контрольно-надзорных функций в отношении отдельных категорий

лиц, освобожденных из мест лишения свободы, с целью исключения возможности совершения ими рецидива преступлений, осталась нерешенной и после принятия Федерального закона от 27 декабря 2009 г. № 377-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы». Отдельные положения указанного закона, еще на момент его принятия противоречили соответствующим положениям Закона Российской Федерации «О милиции», особенно в части определения обязанностей милиции осуществлять контрольно-надзорные функции в отношении отдельных категорий лиц, освобожденных из мест лишения свободы, которым в соответствии с законом были установлены ограничения. В тоже время профилактика рецидива преступлений со стороны отдельных категорий лиц, освобожденных из мест лишения свободы, оставалась одним из основных направлений деятельности милиции на протяжении последних десятилетий. В связи с этим стояли задачи: определить современное состояние правового регулирования административного надзора полиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы; его содержание; исследовать формы и методы его установления и осуществления в настоящее время.

Вопросам установления и осуществления административного надзора за поведением и образом жизни отдельных категорий лиц, освобожденных из мест лишения свободы, в период действия союзного законодательства об административном надзоре, посвящены исследования многих ученых, которые еще в советское время внесли значительный вклад в разработку теоретических проблем института административного надзора. Вместе с тем, многие аспекты правового регулирования административного надзора в свое время были изучены недостаточно, либо остались за рамками научных работ. Большинство исследований, проведенных в советское время, в настоящее время, в связи с принятием новых законодательных актов по вопросам

установления и осуществления административного надзора, потеряли свою актуальность, теоретическую и практическую значимость применительно к современному периоду развития общества. Многие сформулированные учеными выводы и предложения еще в советское время уже носили взаимоисключающий характер. Более того, с фактическим прекращением существования административного надзора милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, произошедшим вслед за реформированием действующего законодательства, начиная с середины 90-х годов XX века, практически прекратились и научные исследования в этой области. С конца 90-х годов XX века до 2011 года каких-либо научных трудов в области исследования правового регулирования административного надзора милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, практически издано не было. В научных, юридических и ведомственных изданиях в этот период времени публикаций на эту тему, за редким исключением, включающим О.И. Бекетова и авторов настоящей монографии, практически не осуществлялось. После принятия Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», возобновилось изучение и обсуждение указанного института. Анализ отдельных положений принятого закона, по мнению ученых, осуществляющих его изучение, показал, что их содержание не имеет достаточной проработанности ни с научной позиции, ни с позиции практического применения.

Таким образом актуальность исследования правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, заключается в том, что авторами монографии поставлена задача комплексно раскрыть историю возникновения, становления и развития института правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, как межотраслевого института профилактики роста рецидива преступлений в обществе, механизм реализации которого обеспечен

нормами различных отраслей права. В качестве периода исследования авторами выбран период, начиная с 1966 года по настоящее время.

Формулируя выводы и предложения, авторы монографии использовали результаты многолетних научных исследований, проведенных ими в рамках диссертационного исследования, а также в рамках выполнения многочисленных заявок, поступавших в Санкт-Петербургский университет МВД России от ГУ МВД России различных регионов страны, на проведение научных исследований по вопросам применения законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

Глава 1
ЗНАЧЕНИЕ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

1. Понятие контроля и надзора и их соотношение в правоохранительной деятельности органов государственного управления

Задачи эффективной реализации контрольно-надзорной деятельности государственных органов в сфере управления не раз становилась предметом изучения ученых, периодически освещалась в юридической литературе. Административно-правовая наука, решая задачу совершенствования государственного управления и построения его рациональной модели для конкретных периодов, сводила исследование контроля и надзора в основном к определению их места и роли в функциональной структуре управления. Такой методологический путь, по нашему мнению, отраженному в научном издании, верен, и, пожалуй, единственно правилен[1]. Действительно, если управление, имея в основе своей конструкции некую сумму функций, предстает как сложная действенная система, то определение места в ней каждой обособленной группы обеспечивает возможность понять их сущность и направленность, наконец «изолировать» отдельные функции организационно. Таким путем, видимо, был обособлен институт обеспечения законности в государственном управлении, вскрыта сущность и содержание его способов.

Существует глубокая диалектическая связь способов обеспечения законности в управлении, обусловленная революционными преобразованиями в России. Как управленческая категория, контрольно-надзорная деятельность исторически связана с государственным управлением и в известной мере отражает этапы его совершенствования в общем процессе развития государственности. Еще в позапрошлом веке русский ученый П. Полежаев сказал: «Известно, что контроль

[1] Холманский В. И. Правовые основы деятельности органов внутренних дел с лицами, освобожденными из мест лишения свободы: монография / под ред. Б. Ф. Кваши. Санкт-Петербург: МИНПИ, 2011. С. 9.

необходим как орудие, охраняющее правильное отправление общественного производства. Без контроля не может быть никакой правильности и справедливости, не может существовать никакого общества»[1]. Русский ученый И. В. Платонов писал, что «благочиние состоит в надзоре за гражданским порядком», таким образом, как бы утверждая, что без полицейского надзора за гражданским порядком общество не может чувствовать себя в безопасности»[2].

Если контролю в сфере управления и общему надзору прокуратуры отводилась роль самостоятельных, обособленных способов обеспечения законности в управлении, то надзорной деятельности органов управления определялось место, либо как форме контроля, либо она не выделялась исследователями вообще. В большинстве научных публикаций понятия контроля и надзора ставились рядом, и между ними просматривался знак тождества, а термины употреблялись порой как синонимы. Однако ни в ранних, ни в более поздних работах ученых не отрицалось наличие обособленной группы функций надзора в структуре управления. Современные ученые, исследующие проблемы законности в государственном управлении, все чаще говорят о надзоре, как одном из методов государственного управления, осуществляемого в рамках контрольной деятельности в данной сфере общественных отношений.

По мнению Н. М. Тюкаловой и Н. А. Кулакова «в теории административного права не сформирован единый подход к содержанию таких понятий, как контроль и надзор»[3]. Е. А. Маштакова считает, что «предметом государственного контроля являются процессы и явления действительности, рассматриваемые с точки зрения их возможного несоответствия намеченным целям, программам, правовым формам, а также их разнообразным интересам общества

[1] Полежаев П. О губернском надзоре // Журнал Министерства юстиции. 1859. № 11. С. 38.

[2] Платонов И. В. Вступительные понятия в учение о благоустройстве и благочинии государством. Харьков, 1856. С. 97.

[3] Тюкалова Н. М., Кулаков Н. А. Проблемы административного надзора за лицами, осужденными за совершение преступлений в области оборота наркотиков // Вестник Воронежского государственного университета. 2021. № 3(46). С. 186.

и его субъектов»[1]. Ученый В. П. Беляев, определяя цели государственного контроля, относит к ним «охрану конституционного строя, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, повышение эффективности государственного управления, поддержание стабильности государственного устройства, обеспечение соответствия издаваемых правовых актов Конституции РФ, введение в режим законности действий должностных лиц, а так же обеспечение законности и правопорядка в государстве в целом»[2]. Ученая М. С. Студенкина полагает, что сущность контроля «состоит в наблюдении за соответствием деятельности подконтрольного объекта тем предписаниям, которые он (объект) получил от управляющего звена»[3]. Таким образом, формируется вывод о том, что направленность контроля — это выявление соответствия деятельности объекта управленческим решениям, а также результаты управленческого воздействия на объект. Это обстоятельство выступает главной отличительной особенностью контроля от иных видов проверочной деятельности в управлении. К. О. Анисимова считает, что «еще одним вариантом разграничения таких категорий, как «контроль» и «надзор», является признание надзорных полномочий исключительной компетенцией органов прокуратуры. Иные органы власти предлагается называть контрольными»[4].

Разделяя точку зрения перечисленных авторов, мы остаемся на позиции вывода о том, что невозможно обеспечить правопорядок в государстве в целом без должного контроля и надзора, как способов обеспечения законности. Поэтому, в настоящее время контрольно-надзорная деятельность представляет собой одно из основных направлений деятельности правоохранительных органов.

Цели и задачи государственного контроля в свое время достаточно обоснованно были изложены учеными в научной литературе,

---

[1] См.: Маштакова Е. А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2000. С. 29.

[2] Беляев В. П. Контроль как форма юридической деятельности и гарантии законности // Право и политика. 2004. № 2. С. 15.

[3] Студенкина М. С. Государственный контроль в сфере управления. Москва, 1974. С. 7.

[4] Анисимова К. О. Понятие и сущность государственного контроля и надзора, проблемы их разграничения // Научный вестник Крыма. 2018. № 4. С. 7.

а также содержатся в различных нормативных актах по его правовому регулированию. Так В. Г. Афанасьев к числу функций контроля относит и такие функции, «как функция правоохраны, социальной превенции»[1]. Соглашаясь с автором, мы также придерживаемся мнения о том, что контрольная деятельность органов государства является в значительной мере правоохранительной. Функция правовой охраны зачастую на практике выступает, как функция обеспечения законности и правопорядка в обществе и направлена на обеспечение в стране необходимого режима законности путем пресечения неправомерных действий граждан и должностных лиц.

В то же время, цеди и задачи надзорной деятельности в государственном управлении, по нашему мнению, носят иной характер, оказывающий решающее влияние на уточнение основных направлений деятельности, на функциональную структуру субъектов надзора, на формы и методы их деятельности, на установленные государством санкции, обеспечивающие принуждение к должному поведению в отношении охраняемых законом объектов. Цели надзора в сфере государственного управления не только конкретизируют и определяют место охранной деятельности в общем управленческом цикле, но и служат характерным признаком ее принадлежности к одному из основных правовых институтов — законности в управлении. Так, например, И. Н. Дехтярь считает, что «под государственным надзором следует понимать проверку соблюдения законности организационно неподчиненными субъектами, а также иные формы деятельности, связанные с наблюдением за функционированием объекта и изданием актов, направленных на предупреждение, выявление и пресечение нарушений законности (такие, как рейд, мониторинговая закупка, инспекционный визит). В свою очередь, учитывая внутриорганизационный характер контрольных функций, государственный контроль необходимо сосредоточить сугубо в рамках аппарата государственных органов»[2].

[1] Афанасьев В. Г. Человек в управлении обществом. Москва, 1977. С. 125.

[2] Дехтярь И. Н. О необходимости законодательного разграничения функций государственного контроля и надзора в аспекте административной реформы // Административное право и процесс. 2020. № 3. С. 55.

Административный надзор в государственном управлении, в общем понимании его значения, направлен на обеспечение неприкосновенности охраняемых законом объектов от различного рода посягательств, способных нанести материальный либо моральный ущерб. Отмеченная направленность административного надзора выступает в качестве основного подтверждения некоторой общности его с общим надзором прокуратуры, в том числе, однородности осуществляемой ими деятельности.

Ученым Е. Старосьцяком в свое время была высказана точка зрения, согласно которой «административный надзор является разновидностью надведомственного контроля и выступает как служебная функция по отношению к надзору вообще»[1]. Р. И. Денисов считает, что «сущность административного надзора характеризуется его целевой направленностью, которая заключается в удержании поднадзорных объектов в заданном правовом режиме»[2]. Именно этим, по мнению ученого, обеспечивается готовность объекта к последующему управленческому воздействию на них. С этих позиций административный надзор, в процессе которого осуществляется наблюдение за «внешним» состоянием объекта, предстает как наиболее юридизированный, то есть наряду с общим надзором прокуратуры, как вид социального контроля, но узко специализированный по сферам управления. По мнению В. П. Беляева, «основной целью социальной превенции является недопущение различного рода нарушений, в том числе и путем мероприятий контрольного характера, а профилактика всегда являлась и является перспективным методом только контрольной деятельности»[3]. Я. В. Литвищенко и А. С. Мамин считают, что «целью административного надзора является контроль сотрудниками органов внутренних органов за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, а также воздействие воспитательного

[1] Старосьцяк Е. Элементы науки управления. Москва, 1965. С. 19.

[2] Денисов Р. И. Административный надзор: сущность и соотношение с контролем // Проблемы теории и практики административной ответственности. Москва, 1982. С. 52.

[3] Беляев В. П. Сущность контроля и надзора, их сходство и различия // Государство и право. 2006. № 7. С. 33–34.

характера на них с последующим предупреждением совершения рецидивных преступлений»[1]. По их мнению, «достижение данной цели, возможно, обеспечить только совместным участием в данной деятельности различных субъектов на достаточно высоком и компетентном уровне. Для должного выполнения задач необходимо использование специальных методов и средств, что предполагает создание системы, основанной на принципе подчиненности «управляющая система воздействует на управляемую»[2]. Результативные и качественные характеристики административного надзора зависят от эффективной и четко выстроенной организации. Необходимо проведение таких мероприятий, как служебные совещания, собрания, инструктажи, организация взаимодействия между сотрудниками и подразделениями, обобщение и распространение положительного опыта, обучение исполнителей и оказание им практической помощи. При проведении подобных организационных мер, субъект управления воздействует на объект и доводит необходимую информацию, то есть происходит управленческое воздействие, направленное на совершение определенных действий»[3].

По нашему мнению, основным назначением профилактики является предупреждение возможных нарушений, выяснение причин и условий, им способствующих, применение соответствующих мер реагирования. Однако это будет возможным в результате осуществления не только контроля, но и надзора, предусматривающего меры административного принуждения.

Считаем, что содержательная сторона деятельности государственных органов, осуществляющих надзорные функции, в известной степени локальна, по сравнению с надведомственным контролем органов управления, и соответствует понятию охранной деятельности. В тоже время не надо забывать, что последняя своим непременным атрибутом

---

[1] Литвищенко Я. В., Мамин А. С. Система органов внутренних дел, осуществляющих административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Тенденции развития науки и образования. 2021. № 72-6. С. 74–77.

[2] Там же.

[3] Там же.

имеет полномочия, связанные с принятием мер принуждения к должностным лицам и гражданам, действующим неправомерно, то есть имеет те полномочия, которые не присущи контролирующим органам. Например, по мнению Ф. С. Разаренова «административному надзору присущи следующие характерные черты:

1. Административный надзор представляет собой одну из основных форм деятельности органов управления по проведению в жизнь требований законов и подзаконных актов.

2. Он осуществляется в целях предупреждения и пресечения правонарушений.

3. Защищает предписания закона от нарушений силой общественного воздействия и мерами государственного принуждения»[1].

Соглашаясь с автором, мы также придерживаемся мнения о том, что систематическое наблюдение государственных органов за точным и неуклонным исполнением законов на местах является важным средством практического проведения их в жизнь, серьезным фактором воспитания граждан, их уважения к установленным правилам и предупреждения многих противоправных действий с их стороны. В результате этого органы государственного надзора смогут добиться безусловного выполнения общеобязательных норм, выявлять нарушителей и обеспечивать неотвратимость наказания лиц, допустивших те или иные правонарушения.

Сочетание надзорных и контрольных функций чаще всего встречается в деятельности государственных инспекций. Кроме государственных инспекций, надзор и контроль осуществляют и другие органы управления, в связи с этим необходимо определиться, в чем общность и различие между надзором и внешним специальным контролем.

Прежде всего, общее состоит в том, что надзорные и контрольные полномочия вытекают не из внутриведомственной подчиненности, а из специальных полномочий, которыми в соответствии с законом

[1] Разаренов Ф. С. Понятия и основные черты административного надзора в советском государственном управлении. Москва, 1979. С. 6.

наделяются эти органы. Следует также отметить, что административный надзор и внешний специальный контроль осуществляются в определенной отрасли управления. Общее между контролем и надзором заключается в том, что оба они осуществляются не за всеми сторонами деятельности объектов, а только по определенным вопросам. При обнаружении нарушений они принимают меры к их устранению и к привлечению виновных к ответственности.

Различие между ними состоит в их компетенции. Компетенция органов внешнего специального контроля бывает более широкой, так как она включает проводимую проверку объекта, не только с точки зрения правильности, но и целесообразности контролируемой им деятельности.

Деятельность рассматриваемых органов различается и по субъектам, на которые она распространяется. Субъекты административного надзора – должностные лица учреждений, предприятий, организаций и отдельные граждане. Специальный внешний контроль, как правило, не распространяется на отдельных граждан, его субъектами являются учреждения, предприятия, организации и их должностные лица. Указанное обстоятельство, очевидно, не было учтено разработчиками проекта Федерального закона «Об административном контроле за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», внесенного в свое время для рассмотрения в Государственную Думу Российской Федерации. Дело в том, что под термином «административный контроль» в законодательстве, как это было подробно рассмотрено выше, понимается функция органов исполнительной власти по проведению комплекса проверок выполнения, как правило, подчинёнными и подведомственными объектами и гражданами, требований, установленных нормативными актами с точки зрения их законности и целесообразности. Предметом федерального закона являются только общественные отношения. Поэтому, при рассмотрении их, всегда необходимо вести речь только об административном надзоре.

Надзор и контроль также имеют различие по объекту их деятельности. Надзор ограничивается проверкой соблюдения только

определенных правил поведения, деятельности граждан и должностных лиц. Органы внешнего специального контроля в основном занимаются вопросами наличия материальных ценностей и денежных средств, хозяйственной деятельности, выполнения плановых заданий по количественным и качественным показателям, и т. п.

Административный надзор и внешний специальный контроль различаются по методам их осуществления. К методам административного надзора относятся наблюдение, проверка по собственной инициативе, а также по заявлениям, жалобам и другим сигналам. Методы внешнего специального контроля значительно шире. Они включают проверку, обследование, ревизию, проверку по отчетам или документам, проведение экспертизы и др.

Различие между внешним специальным контролем и административным надзором состоит, наконец, и в характере полномочий, которыми наделяются эти органы для выполнения возложенных на них обязанностей. Так, органы внешнего специального контроля обладают такими правами, как выдача разрешений, удостоверений, согласий, заключений, регистрационных справок на отдельные виды работы.

Органы административного надзора обладают более узкими полномочиями, которые можно разделить на две группы. К первой из них относятся права, обеспечивающие возможность осуществления надзора, – предъявлять обязательные требования по выполнению установленных правил, посещать учреждения, предприятия и организации с целью проверки их деятельности. Ко второй группе относятся полномочия, которые применяются при выявлении нарушений. Это полномочия по применению административных санкций и других мер принуждения.

Административный надзор представляет такую форму исполнительной и распорядительной деятельности, которая направлена на проведение в жизнь законов и актов, основанных на законе только в определенной отрасли государственного управления и по определенным вопросам.

Субъекты административного надзора наделены такими правами, которые позволяют им предъявлять к гражданам, должностным лицам учреждений, предприятий и организаций требования об устранении выявленных нарушений, обязательных к исполнению, непосредственно применять меры административного предупреждения, пресечения или налагать административные наказания.

Таким образом, как мы отметили в научном издании, «административный надзор наряду с внешним специальным контролем и общим надзором прокуратуры является одним из самостоятельных организационно-правовых способов обеспечения законности в государственном управлении и представляет собой систему мероприятий, проводимых государственными органами управления, по обеспечению точного и неуклонного исполнения гражданами и должностными лицами законов и иных нормативных актов в соответствующей сфере государственного управления в целях предупреждения и пресечения их нарушений, выявления право-нарушителей и принятия к ним соответствующих мер воздействия»[1].

2. Административный надзор в контрольно-надзорной деятельности полиции, как один из методов ее осуществления. Его доктринальное толкование

Министерство внутренних дел Российской Федерации является одним из отраслевых органов государственного управления, на которое возлагается осуществление мероприятий по обеспечению общеобязательных правовых предписаний в соответствующей отрасли управления. В настоящее время через свою составную часть – полицию оно осуществляет функции предупреждения и пресечения преступлений и других антиобщественных действий, быстрого и полного раскрытия преступлений, всемерного содействия устранению причин, порождающих преступления и иные правонарушения и условий, способствующих

[1] Холманский В.И. Правовые основы деятельности органов внутренних дел с лицами, освобожденными из мест лишения свободы: монография / под ред. Б. Ф. Кваши. Санкт-Петербург: МИНПИ, 2011. С. 16.

их совершению. Федеральным законом «О полиции»[1] (далее — ФЗ «О полиции»), регламентирующим деятельность полиции, нормативными актами, иными нормативными правовыми актами принятыми полномочными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также муниципальными органами, на нее возложена обязанность «осуществлять контроль (надзор) за исполнением гражданами, должностными лицами, предприятиями, учреждениями, организациями и общественными объединениями различных правил поведения в сфере общественного порядка и общественной безопасности»[2].

Контрольно-надзорная деятельность полиции имеет свое начало с советского периода существования союзного государства. Однако, по мнению ученого А. П. Коренева, «даже в тот период осуществлением только одной контрольной деятельности компетенция милиции в указанных областях не ограничивалась. В случаях выявления нарушений в действиях подконтрольных субъектов установленному порядку, сотрудники милиции должны были реагировать на данные факты, используя имеющийся у них в арсенале достаточно широкий спектр организационных и правовых форм административного принуждения для того, чтобы привести управляемую систему в заданное состояние, обеспечить привлечение нарушителей к ответственности, устранить причины и условия, способствующие дестабилизации урегулированных правовыми нормами общественных отношений»[3]. Поэтому, по нашему мнению, контрольно-надзорную деятельность, характеризуемую вполне конкретными признаками, даже в советский период нельзя было сводить лишь к контрольным функциям, являющимся, по сути, только ее частью.

Мы считаем, что, оценивая советский период, уместнее было бы вести речь об осуществлении со стороны милиции надзора. В связи

---

[1] О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 131-ФЗ (с изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 6 февр. 2023 г. № 14-ФЗ). Доступ из прав.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Статья 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

[3] Административная деятельность органов внутренних дел: в 2 ч. / под. ред. В. П. Сальникова. Москва, 2005. Ч. 1. С. 213.

с тем, что надзорная деятельность милиции регламентировалась нормами административного права и реализовывалась посредством административно-правовых форм, административно-правовыми средствами, то она в значительной мере должна была именоваться не иначе, как административный надзор. Поэтому А.П. Коренев считал, что «характерными чертами административного надзора при этом являются:

1. Государственно-властный характер.
2. Профилактическая направленность.
3. Организующая направленность административного надзора.
4. Всеобщий характер.
5. Этапность административного надзора.
6. Целостность»[1].

Анализируя характерные черты, которые, по мнению ученого, соответствовали административному надзору, и мнения отдельных ученых того периода, следует отметить следующее. Во-первых, в работе по осуществлению административного надзора милицией, прежде всего, применялись меры, обеспечивающие добровольное и сознательное выполнение гражданами правил, регулирующих общественный порядок, а в необходимых случаях, и меры принуждения. Во-вторых, осуществляя административный надзор, сотрудники милиции давали указания отдельным лицам о совершении действий, необходимых для поддержания порядка, или о запрещении действий, нарушающих общественный порядок. При этом даваемые ими указания были обязательны к исполнению. Осуществляя от имени государства функции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, сотрудники милиции применяли различные меры административного предупреждения, меры административного пресечения, меры административного наказания. В подтверждение указанного положения, следует принять во внимание мнение ученого О. И. Бекетова, который небезосновательно считал, что «данное обстоятельство дает основание полагать, что надзорная

[1] Там же.

функция милиции, в частности, охватывает не только наблюдательные мероприятия милиции, но и ее действия по вмешательству в соответствующие ситуации»[1]. Изданными в то время законодательными актами государство наделяло сотрудников милиции соответствующими властными полномочиями по применению специальных мер административного принуждения, включая применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия[2].

Что касается профилактической направленности административного надзора, то она выражалась в том, что сотрудники милиции в ходе выполнения своих служебных обязанностей по осуществлению контрольно-надзорных функций по охране общественного порядка, не ограничивались только принятием тех или иных мер в отношении нарушителей. Они учитывали выявляемые правонарушения и анализировали их с целью установления причин и условий, способствующих их совершению, а также применяли все предоставленные законом меры по их устранению. В связи с этим, невозможно согласиться с мнением другого ученого того периода А. В. Крючкова, считавшего, что «административный надзор, индивидуально-профилактическое наблюдение и оперативное наблюдение различаются между собой в основном по цели только той деятельности, в рамках которой они осуществлялись, и что административный надзор ведется только с целью обнаружения противоправных проступков и обеспечения своевременного привлечения к ответственности соответствующих лиц»[3].

Организующая направленность административного надзора, осуществляемого милицией, заключалась в упорядочении контролируемых им общественных отношений в сфере внутренних дел; восстановлении претерпевших нежелательное воздействие отношений вследствие противоправных посягательств на права и законные интересы.

---

[1] Административная деятельность органов внутренних дел: в 2 ч. / под. ред. В. П. Сальникова. Москва, 2005. Ч. 1. С. 217.

[2] Статьи 13–15 Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции». (Утратил силу). Доступ из прав.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] Крючков А. В. Работа участковых инспекторов милиции по наблюдению за подучетными лицами. Москва, 1988. С. 11.

Всеобщий характер административного надзора, осуществляемого органами внутренних дел в тот период, выражался в том, что он реализовывался всеми службами милиции общественной безопасности, во всех подконтрольных им сферах жизнедеятельности.

Этапность административного надзора милиции заключалась в том, что в процессе реализации он проходил несколько стадий: наблюдение, выявление и документирование обстоятельств, требующих соответствующего реагирования, само реагирование в виде обязательных для исполнения указаний, обеспечение привлечения нарушителей к установленной законом ответственности. Обращаясь к истории становления института административного надзора в России, можно проследить его разделение на этапы. Так, по мнению В. А. Овсянникова, были три исторических этапа, объединившие в себе продолжительные периоды развития отечественного законодательства об административном надзоре. В. А. Овсянников полагал, что «в качестве первого «дореволюционного» этапа выступал период от образования в IX веке раннефеодальной монархии, видоизменившейся к середине XVI века в абсолютную монархию, про существовавшую вплоть до начала XX века, второй «советский» этап после революции 1917 года, третий — «современный» этап — изменение выработанного советской правовой системой постпенитенциарного законодательства»[1]. По его мнению, целостность административного надзора заключалась в неразрывности обозначенных выше этапов в достижении конкретных задач, определенных законодательно для различных служб милиции.

С точки зрения О. И. Бекетова административный надзор милиции имел самую широкую сферу воздействия. По мнению автора, «во-первых, он осуществлялся в отношении неопределенного круга физических и юридических лиц за соблюдением ими общеобязательных правил, во-вторых, он распространялся на более определенный круг

[1] Овсянников В. А. Историко-правовая характеристика института административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // ППД. 2017. № 4. URL: https://cyberleninka.ru (дата обращения: 03.01.2022).

субъектов и по конкретному кругу вопросов, в-третьих, он мог осуществляться за строго определенными категориями лиц, например, за лицами, освобожденными из мест лишения свободы по отбытии наказания»[1].

Последний вид надзора был характерен только для милиции. В юридической литературе С. И. Котюргиным он был обозначен как «специальный правоохранительный надзор милиции или индивидуальный персонифицированный надзор за отдельными категориями лиц»[2]. Сущность такого надзора состояла в контроле за поведением состоящего под ним лица, оказании на него необходимого воспитательного воздействия и предоставлении необходимой помощи, в частности, в бытовом и трудовом устройстве. Считается, что именно контроль, воспитание и помощь являются главными элементами предупредительного механизма надзора.

Схожую точку зрения высказывал ученый В. П. Замыцких, отмечая важность и необходимость осуществления за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, особого контроля со стороны государства. По мнению автора, «одним из способов особого контроля являлся административный надзор, который, во-первых, индивидуализирован, во-вторых, персонализирован, в-третьих, его основной принцип – адресность»[3]. Такого же мнения придерживались С. М. Иманбаев и Т. К. Микишев, считая, что «административный надзор носит индивидуальный, персонифицированный характер и заключается в том, чтобы лишить поднадзорного возможности продолжать преступную деятельность: ограничить его возможности по восстановлению преступных связей; не дать возможности на первых порах совершать правонарушения в определенное время и в определенных местах, а также в том, чтобы создать необходимые условия для

[1] Административная деятельность органов внутренних дел: в 2 ч. / под. ред. В. П. Сальникова. Москва, 2005. Ч. 1. С. 212.

[2] Котюргин С. И. Специальный надзор милиции: проблемы, задачи, функции. Омск, 1973. С. 14.

[3] Замыцких В. П. Криминологический анализ и предупреждение рецидивных преступлений, совершаемых лицами, отбывшими наказания в виде лишения свободы за корыстно-насильственные преступления: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Москва, 2000. С. 16.

осуществления органами внутренних дел систематического контроля за поведением лица, находящегося под административным надзором»[1].

По мнению О. И. Бекетова «административный надзор милиции в период своего существования представлял собой систематическое наблюдение органов внутренних дел (сотрудников милиции) за точным исполнением должностными лицами и соблюдением гражданами общеобязательных правил, регулирующих общественный порядок и безопасность, в целях предупреждения и пресечения их нарушений, выявления правонарушителей и привлечения их к ответственности или принятия к ним мер общественного воздействия»[2].

По нашему мнению позиции ученых А. П. Коренева и О. И. Бекетова принципиально не расходятся в определении сущности административного надзора и его характерных черт. Существующее различие в точках зрения ученых объясняется тем, что обоими учеными в основу оценки форм и содержания административного надзора, заложены разные критерии. В целом же, их оценка сущности административного надзора наиболее полно характеризует этот вид деятельности милиции в советский период. Практически схожие с анализируемыми позиции в исследуемый период занимали ученые Ф. С. Разаренов и С. И. Котюргин, подчеркивая, что «надзорная деятельность милиции является одной из форм осуществления задач охраны общественного порядка и выступает как способ обеспечения законности в государственном управлении»[3]. Мы считаем, что, несомненно, «в советский период деятельность милиции по осуществлению административного надзора не являлась обособленной и оторванной от изменений, происходящих в обществе и от решения общих задач борьбы с правонарушениями. Наоборот, она представляла один из основных методов обеспечения общественного порядка

[1] Иманбаев С. М., Микишев Т. К. Реализация органами внутренних дел института административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Юрист Юга России и Закавказья. 2019. № 1(25). С. 9–15.

[2] Административная деятельность органов внутренних дел: в 2 ч. / под. ред. В. П. Сальникова. Москва, 2005. Ч. 1. С. 212.

[3] Разаренов Ф. С., Котюргин С. И. Административный надзор советской милиции. Москва, 1979. С. 17.

и укрепления законности. Поэтому, административный надзор милиции стал неотъемлемой составной частью ее контрольно-надзорной деятельности. Становление и развитие института административного надзора и в целом контрольно-надзорной деятельности милиции было неразрывно связано с историческими этапами становления и развития союзной и российской государственной системы управления»[1].

В советский период времени контрольно-надзорная деятельность милиции вначале регулировалась Положением о советской милиции, в котором были определены сфера ее надзора и общие права. Кроме того, она регламентировалась издаваемыми в тот период законами, указами, постановлениями и решениями государственных органов власти и управления, устанавливающими общеобязательные правила по охране общественного порядка и общественной безопасности, а также приказами и инструкциями, определяющими порядок ее осуществления. Административный надзор милиции носил внешний характер, то есть осуществлялся в отношении неопределенного круга лиц, не находящихся в организационном или ином подчинении, но на которых законами и подзаконными актами возлагалось исполнение конкретных правил. Цель надзора заключалась в обеспечении точного и неуклонного проведения в жизнь общеобязательных правил, предупреждении, выявлении и пресечении правонарушений, а также в обеспечении принятия к нарушителям соответствующих государственных или общественных мер воздействия. Проведение в жизнь требований закона обеспечивалось рядом организационных мероприятий, массово-разъяснительной, воспитательной и другой работой. По нашему мнению, наряду с этим, «сотрудники милиции, осуществлявшие административный надзор, в необходимых случаях могли применять к нарушителям и принудительные меры, которыми они наделялись государством. Осуществление административного надзора составляло

[1] Холманский В. И., Стульнова Т. В. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: этапы становления в России, перспективы совершенствования и развития: монография. Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017. С. 16.

обязанность и право милиции в силу предоставления государством ей специальных полномочий»[1].

Положением о советской милиции 1962 года на милицию были возложены обязанности по выполнению контрольно-надзорных функций в различных сферах, в частности:

– проводить мероприятия по предупреждению и пресечению нарушений общественного порядка и поддержанию надлежащего порядка в общественных местах;

– осуществлять административный надзор за исполнением должностными лицами и гражданами постановлений и решений органов государственной власти по вопросам охраны общественного порядка.

Свое продолжение в развитии контрольно-надзорная деятельность милиции получила в связи с принятием 8 июня 1978 г. Советом Министров СССР Постановления «О дальнейшем совершенствовании правового регулирования деятельности советской милиции (вместе с Положением о советской милиции)[2]. Принятию данного Постановления предшествовало издание Указа Президиума Верховного Совета СССР (далее — Указ ПВС СССР) от 8 июня 1973 г. «Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью»[3]. В результате издания указанных актов контрольно-надзорные функции милиции, как составной части системы Министерства внутренних дел СССР, были значительно расширены. На милицию было возложено выполнение следующих задач:

– обеспечение общественного порядка;

– предупреждение и пресечение преступлений и других правонарушений;

---

[1] Холманский В. И. Правовые основы деятельности органов внутренних дел с лицами, освобожденными из мест лишения свободы: монография / под ред. Б. Ф. Кваши. Санкт-Петербург: МИНПИ, 2011. С. 22.

[2] Положение о советской милиции: утверждено Постановлением Совета Министров СССР от 8 июня 1973 г. № 385 (с изм. и доп. внесенными Постановлениями СМ СССР от 23 июля 1975 г. № 646; от 10 августа 1978 г. № 685; от 28 января 1983 г. № 98) // Собрание Постановлений СССР. 1983. № 6. Ст. 28). (Утратил силу).

[3] Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 8 июня 1973 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1973. № 24. Ст. 309. (Утратил силу).

– охрана социалистической собственности, прав и законных интересов граждан, предприятий, организаций и учреждений от преступных посягательств и иных антиобщественных действий;

– своевременное и полное раскрытие преступлений.

Несомненно, в советский период времени милиция была наделена большими полномочиями по осуществлению контрольно-надзорных функций. Деятельность органов внутренних дел распространялась на широкий спектр общественных отношений. При этом полномочия милиции при осуществлении контрольно-надзорных функций устанавливались, в первую очередь, принятием нормативных актов на самом высоком государственном и политическом уровне, а затем подтверждались в нормативных актах, принимаемых на ведомственном или местном уровне.

Нами было проанализировано содержание форм и методов, используемых милицией в разное время при осуществлении контроля и надзора в различных направлениях служебной деятельности. Установлено, что каждое направление надзорной деятельности обладало определенной самостоятельностью как часть охраняемого объекта. По результатам анализа сделан обобщающий вывод о том, что все они в единстве решали стоящие перед милицией задачи охраны общественного порядка и общественной безопасности, были объединены общим материальным и процессуальным административным законодательством. Таким образом, по нашему мнению, «осуществление милицией контрольно-надзорных функций в 70–80-е годы XX века обеспечивало предупреждение и пресечение нарушений правил, установленных законами и подзаконными актами, выявление нарушений и принятие к виновным мер общественного и государственного воздействия. Это гарантировало охрану прав и законных интересов граждан и, тем самым, способствовало укреплению законности в обществе»[1].

В марте 1991 года был принят Закон СССР «О советской милиции»[2], который поднял правовой статус милиции до уровня

[1] Холманский В. И. Правовые основы деятельности органов внутренних дел с лицами, освобожденными из мест лишения свободы: монография / под ред. Б. Ф. Кваши. Санкт-Петербург: МИНПИ, 2011. С. 24.

[2] О советской милиции: Закон СССР от 6 марта 1991 г. (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

нормативного акта высшей юридической силы. Данным законом был отменен Указ ПВС СССР от 8 июня 1973 г. «Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью». Однако многие положения отмененного Указа принятый закон сохранил. Примерно за год до принятия закона, 12 июня 1990 г. первым Съездом народных депутатов РСФСР была принята Декларация «О государственном суверенитете РСФСР»[1], а 22 июля 1990 г. — Постановление «О разграничении функций управления организациями на территории РСФСР (Основы нового союзного договора)»[2]. Указанные документы установили верховенство Конституции РСФСР и законов РСФСР на всей территории России, а также право приостанавливать на своей территории действие актов Союза ССР, вступающих в противоречие с суверенными актами РСФСР. Кроме того, МВД РСФСР было выведено из подчинения союзного правительства. Съезд народных депутатов РСФСР постановил, что МВД РСФСР подчинено только Совету Министров РСФСР и взаимодействует с МВД СССР. Таким образом, была реализована идея, заключающаяся в том, что власть в суверенном государстве должна иметь возможность осуществлять свои решения, опираясь на собственную силу, в том числе на полицейские структуры, которые бы формировались, управлялись и контролировались в полной мере органами власти этого государства.

В связи с реализацией этой идеи, 18 апреля 1991 г. Верховный Совет принял Закон РСФСР «О милиции»[3]. С его опубликованием и вступлением в действие большой пласт общественных отношений, подпадающих под осуществление контрольно-надзорных функций милиции в сферах публично-правовой защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, всех видов собственности, интересов общества от преступных и иных противоправных посягательств, получил правовое опосредование на уровне нормативного акта высшей юридической силы.

---

[1] Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 2. Ст. 22.

[2] Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 4. Ст. 63.

[3] О порядке введения в действие Закона РСФСР «О милиции»: Постановление Верховного Совета РСФСР от 18 апреля 1991 г. (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В тоже время Постановлением Верховного Совета РСФСР от 18 апреля 1991 г. «О порядке введения в действие Закона РСФСР «О милиции» было признано необходимым освободить милицию от многих обязанностей. Реализация указанной идеи позволило оставить за ней решение только пяти задач. Согласно Закону РСФСР «О милиции», в обязанности милиции стало входить:

«– обеспечение личной безопасности граждан;

– предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;

– выявление и раскрытие преступлений;

– охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;

– оказание помощи в пределах, установленных законом, гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям и общественным объединениям в осуществлении их законных прав и интересов»[1].

Соответственно поставленным задачам видоизменились оставленные законом обязанности милиции. При этом в значительной степени были сужены ее контрольно-надзорные функции. Термин «административный надзор» в перечне обязанностей милиции практически был исключен, как заметили ученые В. В. Векленко и О. И. Бекетов, «в силу его нецивилизованности»[2].

Соответственно обязанностям значительно видоизменились и права милиции при осуществлении контрольно-надзорных функций[3].

Анализ установленных Законом Российской Федерации «О милиции» прав и обязанностей сотрудников органов внутренних дел показывает очевидность радикального сокращения контрольно-надзорных функций, осуществляемых милицией. В первую очередь это сокращение

---

[1] Статья 2 Закона РСФСР «О милиции». (Утратил силу).

[2] Векленко В. В., Бекетов О. И. Административный надзор милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: аргументы в пользу восстановления // Полицейское право. 2006. № 1. С. 41.

[3] Статья 11 Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции». (Утратил силу).

произошло вследствие исключения на законодательном уровне положения, при котором милиция была вынуждена в течение продолжительного срока подменять органы и учреждения здравоохранения, жилищно-эксплуатационного хозяйства, охраны природы, пожарного надзора, санэпиднадзора и т. д. Тем не менее, главным обстоятельством того периода явилось то, что органы внутренних дел, как составная часть системы органов государственного управления, осуществляли контрольно-надзорные функции в соответствии с полномочиями, предоставленными им на законодательном уровне. Как считают Н. М. Тюкалова и Н. А. Кулаков, и в настоящее время «административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, является одним из примеров государственных контрольно-надзорных функций»[1].

Таким образом, контрольно-надзорная деятельность милиции составляла значительную часть правоохранительной деятельности органов внутренних дел. По мнению ученых А. П. Коренева, О. И. Бекетова, Ф. С. Разаренова и некоторых других, данная деятельность имела характерные черты: носила государственно-властный характер, состояла не только из наблюдательных мероприятий, но и включала вмешательство в соответствующие ситуации, она имела организующую и профилактическую направленность, носила всеобщий характер, характеризовалась целостностью и этапностью в осуществлении. Кроме того, она осуществлялась как в отношении неопределенного круга физических и юридических лиц, не находящихся в подчинении органов внутренних дел, так и по конкретному кругу вопросов в отношении определенного круга субъектов, включая отдельные категории лиц, в частности лиц, освобожденных из мест лишения свободы. Становление и развитие правового регулирования контрольно-надзорной деятельности милиции всегда находились в глубокой диалектической связи с государственным управлением и отражали этапы его совершенствования в общем процессе развития государственности.

[1] Тюкалова Н. М., Кулаков Н. А. Проблемы административного надзора за лицами, осужденными за совершение преступлений в области оборота наркотиков // Вестник Воронежского государственного университета. 2021. № 3(46). С. 185–192.

Глава 2
Генезис правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы с середины 60-х годов XX века по настоящее время

1. Правовое регулирование административного надзора милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в период с 60-х по 80-е годы XX века

По мнению А. В. Виссарова и Н. А. Епаничковой действующее в настоящее время «правовое регулирование административного надзора не является новым, до принятия Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ в период с 1 октября 1983 г. по 31 декабря 2009 г. действовал Указ ПВС СССР от 26 июля 1966 г. № 5364-VI «Об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»[1]. Сама же история возникновения и существования в России института административного надзора с целью профилактики рецидива преступлений имеет глубокие корни. По мнению ученых, занимающихся изучением истории полицейского надзора, например, в дореволюционной России существовало четыре вида полицейского надзора. Как было отмечено выше, В. А. Овсянниковым была высказана другая точка зрения, согласно которой, «историко-правовой анализ показывает, что изучаемый нами институт в той или в иной форме существовал на всех исторических этапах развития Российского государства. Для более точного и комплексного его анализа целесообразно выделить три исторических этапа, каждый из которых объединяет в себе продолжительные периоды развития отечественного законодательства об административном надзоре»[2].

[1] Виссаров А. В., Епанечникова Н. А. Сравнительный анализ исторического развития института административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Марийский юридический вестник. 2019. № 4(31). С. 10.

[2] Овсянников В. А. Историко-правовая характеристика института административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Проблемы правоохранительной деятельности. 2017. № 4. С. 108–112.

Согласно результатов исследования, проведенного в свое время ученым В. М. Гессеном, «первый вид представлял полицейский надзор, налагаемый как добавочное наказание, по суду в соответствии со ст. 58 Уложения об уголовных наказаниях. Под данный вид надзора подпадали лица, отбывшие уголовное наказание, сопряженное с лишением всех или некоторых особенных прав и преимуществ. В течение установленного срока от одного года до четырех лет или пожизненно им воспрещалось изменять место жительства, пребывать в определенных местностях. Следующим видом полицейского надзора выступал надзор, применяемый в качестве меры пресечения способов уклонения от следствия и суда. В соответствии со ст. 416 Устава уголовного судопроизводства следователь вправе был принять меры к лицам, состоящим под следствием для воспрепятствования уклонению от него. Одной из этих мер являлась отдача под особый надзор полиции. Третий вид полицейского надзора представлял собой, так называемый, негласный надзор полиции. Он устанавливался согласно примечанию к ст. 1 Устава о предупреждении и пресечении преступлений. Он не являлся самостоятельным полномочием полицейской власти, так как в форме негласного надзора осуществлялась нормальная функция полицейского наблюдения вообще. Данный вид надзора не имел принудительного характера и заключался в негласном сборе интересующей полицию информации. Принципиально отличающимся от перечисленных выше являлся гласный полицейский надзор, учреждаемый по распоряжению административных властей, как мера предупреждения преступлений против существующего государственного порядка. Он учреждался в соответствии с приложением к ст. 1 Устава о предупреждении и пресечении преступлений и Положения о полицейском надзоре от 12 марта 1882 г. Данный надзор устанавливался над политически неблагонадежными лицами в местах их постоянного проживания, а также в местах проживания согласно административной высылке в определенную местность. По своему

содержанию он носил репрессивный характер, хотя и представлялся в качестве предупредительной меры»[1].

Рецидивная преступность является одним из наиболее сложных видов преступности. Являясь составной частью всей преступности, она представляет собой совокупность всех, подпадающих под понятие рецидива преступлений, зарегистрированных в границах определенной территории в определенный период времени. По мнению В. Н. Косарева, «криминологическая и социологическая характеристика рецидивной преступности и организация борьбы с ней убедительно свидетельствуют о том, что личность рецидивиста и совершаемые им преступления имеют свои особенности, позволяющие выделить рецидивную преступность из общей преступности и рассматривать ее как самостоятельное явление, требующее проведения специфических мер борьбы с ней»[2].

Борьба с рецидивной преступностью, с причинами и условиями, способствующими повышению ее уровня, всегда считалась одной из первоочередных задач органов внутренних дел. Рецидивная преступность существует в любом государстве. Борьба с нею означает устранение, в первую очередь, причин, ведущих к ее возникновению, и условий, способствующих ее существованию и развитию. Повышенная общественная опасность рецидивной преступности заключается в том, что совершение преступления во второй и более раз, свидетельствует об упорном стремлении лица продолжать или возобновлять преступную деятельность, несмотря на принятые в отношении его уголовно - правовые меры. Также, социальный вред рецидивной преступности заключается в том, что преступники-рецидивисты оказывают негативное влияние на неустойчивых людей, особенно из числа несовершеннолетних и молодежи, вовлекая их в преступную деятельность. Как считает А. В. Ваньков, «будучи привлеченными

[1] Гессен В. М. Исключительное положение. Харьков, 2005. С. 89.

[2] Косарев В. Н. Организационно-профилактическая деятельность в борьбе с рецидивной преступностью, как объект программно-целевого планирования. Совершенствование профилактической и административной деятельности органов внутренних дел // Сборник научных трудов адъюнктов и соискателей. Москва, 1985. С. 105.

к уголовной ответственности, попав в места лишения свободы, преступники не только не встают на путь исправления, но и наоборот: приобретают богатый криминальный опыт, обрастают многочисленными, устойчивыми связями в криминальной среде, окончательно теряют правильную социальную ориентацию в жизни. Для некоторых видов преступлений, например, связанных с сексуальным насилием, в том числе в отношении несовершеннолетних, процент «рецидива» близок к 100 %»[1]. По мнению Ю. В. Солопанова, «исправление и перевоспитание таких лиц, демонстрирующих своим поведением стойкую антиобщественную установку, является весьма сложным делом»[2]. В качестве подтверждения аналогичного вывода М. П. Журавлев привел результаты исследования категорий лиц, содержащихся в местах лишения свободы в 70-х годах XX века. Согласно приведенным им результатам исследования, «особо опасные рецидивисты, совершившие особо опасные и иные государственные преступления составляют 23,4 % среди этой категории осужденных. Наибольшее количество ими совершено убийств (18,3 %), следом идет показатель совершения действий, дезорганизующих работу исправительно-трудовых учреждений (14,8 %)»[3]. По мнению А. И. Абатурова и в настоящее время «постпенитенциарная преступность представляет собой серьезную проблему, решение которой требует мобилизации усилий государственных органов, и представляет объективную необходимость интенсификации мер борьбы с нею»[4]. Такой же точки зрения придерживаются Н. В. Багуцкий и Ю. В. Дадаева, обосновывая конкретными статистическими данными, свое мнение о том, что

[1] Ваньков А. В. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: проблемы и пути их решения // Право и государство: теория и практика. 2018. № 10(166). С. 134–137.

[2] Солопанов Ю. В. Рецидивисты, отбывающие наказание в местах лишения свободы. Москва, 1972. С. 5.

[3] Журавлев М. П. Особо опасные рецидивисты, отбывающие наказание в местах лишения свободы. Москва, 1973. С. 26.

[4] Абатуров А. И. Актуальные проблемы установления административного надзора за лицами, освобождаемыми из исправительных учреждений // Пенитенциарная система и общество: опыт взаимодействия: сб. м-лов VI Международной науч.-практ. конф. Пермь, 2–4 апреля 2019 г. Пермь: Пермский ин-т ФСИН, 2019. С. 33–34.

«одной из наиболее актуальных проблем современной российской правоохранительной системы выступает рецидивная преступность. Несмотря на то, что численность преступлений, совершенных на территории России, хотя и медленно, но неуклонно снижается (2 006 721 — в 2016 г., 1 920 819 — в 2017 г., 1 841 284 — в 2018 г., 1 868 825 — в 2019 г.), а вместе с ней снижается и показатели рецидивной преступности, уровень рецидивной преступности остается довольно высоким. По статистике Судебного департамента, треть всех преступлений совершают рецидивисты»[1].

Поэтому, действенной формой предупреждения рецидива преступлений представлялось и представляется в настоящее время принудительное правовое средство в виде административного надзора, установленное законом в отношении отдельных категорий лиц, освобожденных из мест лишения свободы, и, в первую очередь, в отношении особо опасных рецидивистов. При этом, как отмечает Ю. П. Оноколов, «осуществление административного надзора в соответствии с установленными требованиями уменьшает возможность криминального и антиобщественного воздействия поднадзорных лиц на других граждан, не склонных к совершению преступлений и иных правонарушений, в особенности на несовершеннолетних и молодежь»[2].

В 60-х годах прошлого века задача борьбы по предупреждению преступлений, в первую очередь хулиганства, а также со стороны лиц, освобожденных из мест лишения свободы после отбытия наказания за ранее совершенные преступления, была возведена в ранг государственной политики на самом высшем по тем временам уровне политической и государственной власти. В июле 1966 года на совместном заседании ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР было принято решение, направленное

[1] Багуцкий Н. В., Дадаева Ю. В. Проблемы судопроизводства, возникающие при реализации режима административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Общество: политика, экономика, право. 2020. № 7(84). С. 35–39.

[2] Оноколов Ю. П. Административный надзор – инструмент как частной, так и общей превенции преступлений и иных правонарушений // Актуальные вопросы публичного права. Омск, 2013. № 12. С. 37–51.

на усиление борьбы с преступностью. Целью данного решения являлось обеспечение охраны интересов государства и граждан от посягательства преступных элементов. Решение содержало комплекс мер, направленных на укрепление общественного порядка, предупреждение, пресечение административных правонарушений и преступлений, вовлечение в борьбу с преступностью широких слоев населения, общественных организаций, предприятий, учреждений, укрепление органов охраны общественного порядка. В решении было прямо сказано, что: «в целях усиления борьбы с рецидивной преступностью признано необходимым законодательно учредить административный надзор органов милиции за определенной категорией лиц, освобожденных из мест лишения свободы, для обеспечения контроля за их поведением, предупреждения преступлений с их стороны и оказания необходимого воспитательного воздействия. Этот надзор будет осуществляться в соответствии с утвержденным о нем Положением»[1]. Кроме того, в данном решении особо подчеркивалось, что приведение в жизнь намеченных мероприятий по усилению борьбы с преступностью должно осуществляться на основе строжайшего соблюдения социалистической законности.

На основании этого решения 26 июля 1966 г. ПВС СССР издал Указ «Об административном надзоре милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Данным указом было утверждено «Положение об административном надзоре органов милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»[2] (далее — Положение). С вступлением в силу данного указа надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, принял отчетливо выраженную принудительную форму. В тоже время, он устанавливался в отношении четко определенных категорий лиц с целью предупреждения с их стороны преступлений и оказания на них необходимого воспитательного воздействия и ни в коей мере не имел целью унижения человеческого достоинства или компрометацию поднадзорного по месту его работы и жительства.

[1] Социалистическая законность. 1966. № 8. С. 3.
[2] Ведомости Верховного Совета СССР. 1966. № 30. Ст. 597.

Данными категориями лиц, определенными Положением, являлись совершеннолетние лица:

а) признанные судами особо опасными рецидивистами;

б) судимые к лишению свободы за тяжкие преступления, если их поведение в период отбытия наказания в местах лишения свободы свидетельствовало об упорном нежелании встать на путь исправления и приобщения к честной трудовой жизни;

в) судимые к лишению свободы за тяжкие преступления, если они после отбытия наказания или условно-досрочного освобождения систематически нарушают общественный порядок, правила социалистического общежития и, несмотря на предупреждения органов милиции, продолжают вести антиобщественный образ жизни.

Таким образом, как совершенно правильно подметил О. И. Бекетов, «изначально законодатель обозначил концепцию определения категорий лиц, в отношении которых может быть установлен административный надзор, положив в основу определения формальный и материальный критерий»[1]. По поводу правильного обоснования назначения административного надзора милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, учеными высказывались различные точки зрения. Так, например, ученый Д. Н. Бахрах рассматривал установление административного надзора за особо опасными рецидивистами как «административную санкцию за преступление»[2]. По мнению ученого А. П. Сафонова, «административный надзор за особо опасными рецидивистами устанавливается не за преступление, а в связи с ним, причем не в прямой, а опосредованной форме: как правовое последствие судимости…»[3]. По мнению ученого В. И. Попова, «административный надзор за особо опасными рецидивистами устанавливался в связи с их преступной деятельностью

[1] Бекетов О. И. Институт административного надзора органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Административная деятельность органов внутренних дел / под ред. В. П. Сальникова. Москва, 2005. Ч. I. С. 216.

[2] Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969. С. 68–69.

[3] Сафонов А. П. Административный надзор и вопросы повышения его эффективности // Вопросы борьбы с преступностью. Москва, 1971. Вып. 14. С. 58.

в целом, а не только в связи с последним преступлением, за которое они отбывали наказание. Неоднократное совершение особо опасными рецидивистами умышленных или тяжких преступлений дает основание предполагать, что после освобождения из мест лишения свободы они могут снова встать на преступный путь. Именно вероятность продолжения преступной деятельности после освобождения особо опасных рецидивистов из мест лишения свободы обуславливает необходимость установления за ними административного надзора»[1]. Данная точка зрения, по нашему мнению, является наиболее правильной, так как именно рецидив совершаемых умышленных преступлений после отбытия наказания за предыдущее преступление давал основание государству полагать наличие у лица устойчивой антиобщественной установки. В связи с этим, объективно обуславливалась необходимость установления особого контроля со стороны государства за его поведением и образом жизни после освобождения из мест лишения свободы. В то же время, по нашему мнению, оценка Д.Н. Бахрахом основания установления административного надзора как дополнительной санкции за совершенное преступление в условиях строительства правого государства, заслуживала дальнейшего развития. Характеризуя административный надзор милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, как специфический метод индивидуальной профилактики рецидива преступлений, ученый А.И. Алексеев отмечал, что «его особое положение в системе специальных мер предотвращения преступлений заключается в том, что: во-первых, он служит целям предотвращения наиболее опасных преступлений – рецидивных; во-вторых, он применяется в отношении не всех лиц, ранее судимых, а лишь тех из них, чье антиобщественное поведение чревато наиболее реальной угрозой рецидива преступлений; в-третьих, он является профилактической мерой принудительно-воспитательного характера; в-четвертых, он является такой мерой

[1] Попов В. И. Административный надзор как форма предупреждения особо опасного рецидива // Особо опасный рецидив и его предупреждение органами внутренних дел. Киев, 1975. С. 147–148.

профилактики преступлений, осуществление которой реализуется законом»[1]. Безусловно, А.И. Алексеев указал на главное: основания для постановки любой категории лиц на профилактический учет в территориальных органах внутренних дел и последующее проведение с ними профилактической работы в обязательном порядке должны быть определены законом. По мнению Ю. М. Антоняна, «административный надзор изначально являлся эффективной профилактической мерой, которая помогала бывшим правонарушителям порвать со своим прошлым и встать на честный трудовой путь. Задача надзора состояла в том, чтобы продолжать процесс исправления и перевоспитания осужденного, если есть основания полагать, что он не завершен в местах лишения свободы»[2]. П. Д. Гришанин, оценивая роль административного надзора милиции в отношении лиц, ранее судимых к лишению свободы, также отмечал, «что именно в этой сфере следует, прежде всего, искать пути, резервы усиления борьбы с рецидивной преступностью. Начальным моментом профилактической работы с ранее судимыми лицами является установление профилактического контроля за ними, в той или иной форме, особенно в форме административного надзора. Профилактический контроль распространять на все категории ранее судимых лиц невозможно, да и нецелесообразно. Такой контроль необходим лишь за теми из них, от кого можно ожидать рецидива преступлений. Поэтому эмпирическим показателем уровня профилактического контроля за судимыми лицами должны служить данные о динамике рецидивов преступлений со стороны, освобожденных из мест лишения свободы»[3]. И. Е. Бочкаревым, исходя из анализа действующего уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства, был предложен

[1] Алексеев А. И. Административный надзор милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Индивидуальная профилактика рецидива преступлений. Москва, 1975. С. 89.

[2] Антонян Ю. М. Организация профилактики рецидивной преступности // Организация профилактики правонарушений. Москва, 1977. С. 24.

[3] Гришанин П. Ф. Профилактика рецидивов преступлений и методы оценки ее эффективности // Социально правовые проблемы борьбы с рецидивной преступностью. Москва, 1981. С. 43.

перечень категорий лиц, подлежащих взятию под административный надзор[1].

В качестве формального критерия для установления административного надзора за отдельными категориями лиц, освобожденных из мест лишения свободы, являлось признание судами лиц особо опасными рецидивистами[2] (ст. 24-1 УК РСФСР) для категории «а», а также осуждение лиц к лишению свободы за совершение тяжкого преступления[3] (ст. 7-1 УК РСФСР) для категорий лиц, указанных в пункте «б» и пункте «в». В качестве материального критерия выступало их поведение в период отбывания наказания в местах лишения свободы, свидетельствующее об упорном нежелании встать на путь исправления для лиц, указанных в категории пункте б) Положения, а так же в течение трех лет после освобождения из мест лишения свободы, если лицо систематически нарушало общественный порядок и, несмотря на предупреждения органов внутренних дел, продолжало вести антиобщественный образ жизни для категории лиц, указанных в пункте в) Положения. Мнение перечисленных ученых об определении категорий лиц, чье поведение и образ жизни после освобождения из мест лишения свободы требует особого контроля со стороны органов внутренних дел, на наш взгляд, вполне обосновано. Действительно, установленный в законодательном порядке дифференцированный подход к определению отдельных категорий лиц, подлежащих особому наблюдению в виде административного надзора, основанный на анализе динамики рецидивной преступности и обеспеченный соответствующей нормативно-правовой базой способствовал высокой эффективности борьбы правоохранительных органов по снижению уровня рецидивной преступности на исследуемом этапе развития общества.

---

[1] Бочкарев И. Е. Административно-предупредительные меры, применяемые милицией (по материалам органов внутренних дел Нижегородской области): дис.…канд. юрид. наук. Москва, 2001. С. 114–117.

[2] О внесении дополнений и изменений в Основы уголовного законодательства Союза СССР от 11 мая 1969 г. (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] Статья 7-1 УК РСФСР. (Утратил силу).

Согласно ст. 3 Положения, к лицам, в отношении которых устанавливается административный надзор, могли применяться следующие ограничения:

а) запрещение ухода из дома в определенное время;

б) запрещение пребывания в определенных местах района (города);

в) запрещение выезда или ограничение времени выезда по личным делам за пределы района (города);

г) явка в милицию для регистрации от одного до четырех раз в месяц.

Перечисленные ограничения могли применяться в полном объеме или раздельно в зависимости от образа жизни, семейного положения, места работы и других обстоятельств, характеризующих личность поднадзорного.

Осуществление административного надзора возлагалось на органы милиции.

Административный надзор за вышеперечисленными категориями лиц предписывалось устанавливать по месту их постоянного жительства после освобождения из исправительно-трудовых учреждений (далее — ИТУ), но не позднее трех лет с момента освобождения.

Основаниями для установления административного надзора являлись:

а) в отношении особо опасных рецидивистов — вступившие в законную силу приговор или определение суда, по которому данное лицо признано особо опасным рецидивистом;

б) в отношении других лиц, судимых к лишению свободы за тяжкие преступления:

– заключение администрации ИТУ и наблюдательной комиссии о необходимости установления надзора за лицом, освобожденным из мест лишения свободы;

– материалы органа милиции, свидетельствующие о том, что лицо, освобожденное из мест лишения свободы, ведет антиобщественный образ жизни[1].

[1] Положение об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Указ ПВС СССР от 26 июля 1966 г. № 5364-VI). (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Об установлении административного надзора органам милиции Положением предписывалось выносить мотивированное постановление, в котором должны были указываться основания для установления надзора, срок надзора и ограничения, применяемые в отношении поднадзорного лица.

Постановление об административном надзоре утверждалось начальником городского или районного отдела (отделения) милиции. Для установления надзора в отношении лиц, указанных в пунктах б) и в) ст. 2 Положения, требовалась санкция прокурора.

Административный надзор устанавливался сроком на шесть месяцев. В необходимых случаях административный надзор мог быть продлен каждый раз еще на шесть месяцев, но не свыше сроков, предусмотренных законом для погашения или снятия судимости за данное преступление.

При осуществлении административного надзора органам милиции с учетом личности поднадзорного, его образа жизни и поведения предоставлялось право изменять (ослаблять или усиливать ограничения, предусмотренные ст. 3 Положения).

Постановление органов милиции об установлении административного надзора, продлении срока и об изменении ограничений при осуществлении надзора объявлялось под расписку поднадзорному лицу. При этом ему разъяснялись обязанности поднадзорного, а также ответственность за нарушение правил административного надзора.

Лица, в отношении которых устанавливался административный надзор, фотографировались и брались на учет органов милиции в соответствии с Инструкцией, утвержденной Министерством охраны общественного порядка СССР[1]. В необходимых случаях у поднадзорного снимались отпечатки пальцев. На каждое лицо, находившееся под административным надзором, велось надзорное производство[2].

---

[1] Инструкция о порядке применения Положения об административном надзоре органов милиции за лицами, освободившимися из мест лишения свободы: Приказ МООП СССР № 15 от 11 октября 1966 г. с изм., внесен. приказом МООП СССР № 534 от 8 сентября 1967 г. (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Методические рекомендации по учреждению и осуществлению административного надзора органов милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Ленинград: ГУВД Леноблгорисполкомов, 1977. (Утратил силу).

Сотрудникам милиции предписывалась обязанность систематически контролировать поведение лиц, в отношении которых установлен административный надзор, принимать необходимые меры для приобщения их к общественно полезному труду, предупреждать и пресекать нарушения ими общественного порядка и правил социалистического общежития.

При осуществлении административного надзора работниками милиции Положением предоставлялось право:

а) «истребовать сведения о поведении поднадзорного от администрации предприятия, учреждения и общественных организаций по месту его работы и жительства, а так же от граждан;

б) возбуждать ходатайства перед соответствующими государственными, общественными и хозяйственными организациями о трудовом и бытовом устройстве поднадзорного;

в) вызывать поднадзорного на беседы в милицию; проводить при необходимости такие беседы в присутствии представителей администрации предприятий, учреждений, общественных организаций, а также родственников поднадзорного;

г) требовать от поднадзорного устных и письменных объяснений по вопросам, связанным с исполнением правил административного надзора;

д) посещать в любое время суток жилище поднадзорного»[1].

При этом Положением было определено, что для оказания помощи органам милиции в проведении отдельных мероприятий по осуществлению административного надзора могут привлекаться внештатные сотрудники органов милиции, члены наблюдательных комиссий и добровольных народных дружин.

В обязанность органов милиции Положением предписывалось осуществлять розыск лиц, уклоняющихся от административного надзора.

В тоже время в обязанности лица, находящегося под административным надзором, в соответствии с Положением входило: вести

[1]Положение об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. № 5364-VI). (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

честный трудовой образ жизни, не нарушать общественный порядок. Кроме того, он обязан был соблюдать следующие правила административного надзора:

а) «являться по вызову в органы милиции в указанный срок и давать устные и письменные объяснения по вопросам, связанным с исполнением правил административного надзора;

б) уведомлять сотрудников милиции, осуществляющих административный надзор, о перемене места работы или жительства, а так же выезде за пределы района (города) по служебным делам;

в) при выезде по личным делам с разрешения органа милиции в другой населенный пункт и нахождения там более суток — зарегистрироваться в местном органе милиции»[1].

Лица, в отношении которых установлен административный надзор, в случае нарушения ими правил надзора, привлекались к административной или уголовной ответственности в порядке, установленном законодательствами союзных республик.

Административный надзор прекращался:

а) «по истечении срока, на который установлен административный надзор;

б) досрочно, если было установлено, что поднадзорный твердо встал на путь честной трудовой жизни, положительно характеризуется по работе и в быту;

в) в случае погашения или снятия судимости с поднадзорного»[2].

О прекращении административного надзора выносилось постановление, которое утверждалось начальником городского или районного отдела (отделения) милиции. Постановление о прекращении административного надзора объявлялось поднадзорному, при этом он снимался с учета органа милиции. Осуществление надзора за соблюдением законности при исполнении Положения возлагалось на органы прокуратуры, в соответствии с Положением о прокурорском надзоре

[1] Статья 15 Положения об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

[2] Статья 13 Положения об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

в СССР[1]. Административный надзор мог быть отменен прокурором в случае признания им установления надзора необоснованным. Жалобы и заявления, связанные с осуществлением административного надзора, рассматривались и разрешались начальниками милиции или прокурорами.

Анализ результатов практического применения данной меры принудительного средства по сдерживанию роста рецидивной преступности уже по истечению трех лет показал ее, несомненно, эффективный характер. Одновременно прояснилась необходимость дальнейшего совершенствования ее правового регулирования. В связи с этим, Президиум Верховного Совета СССР 12 июня 1970 г. издал Указ № 5255-VII «О внесении изменений в Положение об административном надзоре органов милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»[2]. Данным Указом был значительно расширен круг лиц, подпадающих под действие Положения. Причем это расширение произошло за счет формального критерия: под надзор подпадали также лица, судимые более двух раз за любые умышленные преступления. Материальный критерий не изменился: для установления надзора за этой категорией лиц требовалось, что бы их поведение в местах лишения свободы свидетельствовало об упорном нежелании встать на путь исправления, либо, чтобы они после отбытия наказания или условно-досрочного освобождения от него, систематически нарушали общественный порядок, правила общежития и, несмотря на предупреждения органов милиции, продолжали вести антиобщественный образ жизни.

Также Указом ПВС СССР от 12 июня 1970 г. была увеличена продолжительность устанавливаемого надзора: он стал устанавливаться от шести до двенадцати месяцев. По-прежнему предусматривалась

[1] Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1955 г. № 5028-X. (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] О внесении изменений в Положение об административном надзоре органов милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 июня 1970 г. № 5255-VII. (Утратил силу). Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

возможность его продления каждый раз еще на шесть месяцев в пределах сроков, указанных законом для погашения или снятия судимости.

Указ ПВС СССР от 5 марта 1981 г. № 4087-X «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты СССР об охране общественного порядка, в Положение об административном надзоре»[1] внес изменения, касающиеся преобразования Министерства охраны общественного порядка СССР в Министерство внутренних дел СССР, заменив термин «органы милиции», термином «органы внутренних дел», либо словом «милиция». Кроме того, Указом было определено, что надзор за соблюдением законов при исполнении Положения об административном надзоре осуществляет Генеральный прокурор СССР и подчиненные ему прокуроры в соответствии с Законом СССР «О прокуратуре СССР». Каких-либо концептуальных изменений в Положение об административном надзоре с изданием Указа внесено не было.

С июня 1970 года вплоть до сентября 1983 года законодательство о гласном административном надзоре оставалось стабильным и практически не претерпело никаких изменений. 22 сентября 1983 г. Президиум Верховного Совета СССР издал Указ № 10007-X «О внесении изменений и дополнений в законодательство СССР об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»[2]. Законом были внесены существенные изменения и дополнения в этот правовой институт. Вновь был расширен круг лиц, подпадающих под Положение об административном надзоре, причем опять за счет формального критерия. Изменениями, внесенными изданным указом, под действие административного надзора стали подпадать лица, судимые к лишению свободы за тяжкие преступления,

[1] О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты СССР об охране общественного порядка в Положение об административном надзоре: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 5 марта 1981 г. № 4087-X (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] О внесении изменений и дополнений в законодательство СССР об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 сентября 1983 г. № 10007-X. (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

а также судимые к лишению свободы два и более раза за совершение любых умышленных преступлений.

Материальный критерий, необходимый для применения надзора изменен не был.

Пункт «а» ст. 3 Положения после слов «из дома» был дополнен словами «(квартиры)».

Указанным нормативным актом был пересмотрен порядок учреждения надзора за особо опасными рецидивистами и лицами, упорно нежелающими в период отбывания наказания в местах лишения свободы встать на путь исправления. Если раньше надзор в отношении указанных лиц учреждался органами внутренних дел (милицией) по месту жительства поднадзорного, то теперь он стал применяться непосредственно администрацией исправительного учреждения при освобождении.

Таким образом, если ранее до указа административный надзор в отношении особо опасных рецидивистов и лиц, упорно не желающих в период отбывания наказания в местах лишения свободы встать на путь исправления, учреждался органом внутренних дел (милицией) по месту жительства поднадзорного, то теперь он стал устанавливаться непосредственно администрацией исправительного учреждения при освобождении. Начальник исправительного учреждения выносил мотивированное постановление, в котором указывались основания для установления надзора, его срок и определялось время прибытия поднадзорного к избранному им месту жительства. Обязанности и ограничения, предусмотренные Положением, устанавливались начальником органа внутренних дел по прибытию поднадзорного к избранному месту жительства.

Этим же Указом ст. 15 Положения была дополнена пунктом «г» следующего содержания: «г) соблюдать установленные в отношении его ограничения (ст. 3 настоящего Положения)»[1].

[1] Положение об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. № 5364-VI). (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Так как надзор предусматривался и нормами исправительно-трудового права, то соответствующие изменения были внесены и в Основы исправительно-трудового законодательства Союза ССР и союзных республик, утвержденные Законом СССР от 11 июля 1969 г.[1].

В соответствии с изменениями, внесенными в ст. 49 Основ исправительно-трудового законодательства, внесены были изменения и в ст. 107 ИТК РСФСР, а так же в соответствующие статьи ИТК других союзных республик.

Параллельно со становлением и развитием института административного надзора развивалось его нормативно-правовое обеспечение в различных отраслях права. Установление ответственности за нарушение правил гласного административного надзора в СССР всегда относилось к компетенции союзных республик. Поэтому, законодательство в этой области в указанный период развивалось несколько обособленно.

В августе 1966 года был издан Указ Верховного Совета РСФСР «Об ответственности за нарушение правил административного надзора»[2], которым была установлена административная ответственность в виде штрафа от десяти до пятидесяти рублей. Дела о данных правонарушениях рассматривались судьей единолично с вызовом поднадзорного лица, совершившего правонарушение, и, в необходимых случаях, свидетелей.

По мнению Г. Е. Фирсова, В. И. Перец, «обеспеченная нормами права, установленная процедура своевременного привлечения поднадзорных к административной ответственности за нарушения правил надзора способствовала предупреждению с их стороны новых правонарушений, так как объект нарушения административного

[1] Основы исправительно-трудового законодательства Союза ССР и Союзных республик: утв. Законом СССР от 11 июля 1969 г. (Утратил силу). // Ведомости Верховного Совета СССР. 1969. № 29, ст. 247.

[2] Об ответственности за нарушение правил административного надзора: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 26 августа 1966 г. (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

надзора здесь рассматривался в более широком плане как общественный порядок в целом»[1].

Тогда же в августе 1966 года был издан Указ ПВС РСФСР, включивший в УК РСФСР ст. 198-2 «Злостное нарушение правил административного надзора»[2]. Санкция нормы предусматривала ответственность в виде лишения свободы на срок от шести месяцев до двух лет, или исправительных работ от шести месяцев до одного года.

В декабре 1982 года Указом ПВС РСФСР в Основы уголовного законодательства были внесены изменения[3]. Санкция нормы, предусматривающей уголовную ответственность за злостное нарушение правил административного надзора, была ужесточена. Предусмотренные ею исправительные работы, как один из видов наказания, стали применяться на тот же срок, что и лишение свободы, то есть до двух лет.

Дальнейшее практическое применение института административного надзора высветило существующие проблемы в его правовом обеспечении. По законодательству, действовавшему до сентября 1983 года, надзор устанавливался исключительно органами внутренних дел (милицией) по месту жительства поднадзорного. Это распространялось, в том числе, на особо опасных рецидивистов и на лиц, в отношении которых надзор учреждался на основании заключения администрации исправительного учреждения и наблюдательной комиссии. Однако данные лица, на практике, зачастую, заявив администрации исправительно-трудового учреждения свое намерение о выборе места жительства для проживания, затем после освобождения нередко к нему не прибывали, тем самым уклоняясь

---

[1] Фирсов Г. Е., Перец В. И. Административная ответственность лиц, состоящих под административным надзором // Проблемы административной ответственности за отдельные правонарушения в сфере охраны общественного порядка. Киев, 1982. С. 16.

[2] О внесении изменений в отдельные законодательные акты: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 26 августа 1966 г. (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] О внесении изменений в отдельные законодательные акты: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1982 г. (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

от административного надзора. В то же время, в соответствии с действующим на тот период законодательством, они не подлежали ни уголовной, ни административной ответственности, поскольку под надзор они взяты не были и, естественно, не могли рассматриваться как нарушители его правил. В их действиях, в таких случаях, отсутствовал состав, как административного правонарушения, так и, соответственно, преступления.

По мнению В. В. Векленко и О. И. Бекетова, анализировавших положения действовавшего в то время законодательства, «данное обстоятельство свидетельствовало об имевшем место существенном пробеле»[1]. Бесспорно, данный пробел в действующем законодательстве способствовал уклонению от надзора значительного числа наиболее криминогенной части лиц, освобожденных из мест лишения свободы.

Другой пробел в законодательстве выразился в том, что не была предусмотрена уголовная ответственность в отношении состоящих под надзором лиц, которые самовольно с целью уклонения от надзора, скрылись с места жительства. Такое лицо, обнаруженное до срока окончания надзора, могло быть привлечено только к административной ответственности как за единичный факт нарушения установленных ограничений. Между тем, при уклонении от надзора лицо нарушало одновременно все его правила, лишало орган внутренних дел возможности контролировать его поведение и образ жизни, предупреждать и пресекать замышляемые им преступления, прерывало воспитательный процесс. Практически происходила самоликвидация поднадзорным учрежденного в отношении его надзора. Таким образом, недостаточное правовое обеспечение института административного надзора в этом отношении, в тот период времени, также способствовало уклонению определенного количества лиц от установленного надзора.

По оценке О. И. Бекетова, «трудно было признать нормальным такое положение, когда поднадзорный, уклонившийся от надзора

[1] Векленко В. В., Бекетов О. И. Административный надзор милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: аргументы в пользу восстановления // Полицейское право. 2006. № 1. С. 40.

и скрывшийся с места жительства, иногда отсутствующий более года, после обнаружения по окончании срока надзора не привлекался к ответственности»[1].

Указом ПВС СССР от 22 сентября 1983 г. № 10007-X «О внесении изменений и дополнений в законодательство СССР об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» эти пробелы в законодательстве были устранены. Ст. 16 Положения была дополнена частью второй, предусматривающей уголовную ответственность за самовольное оставление поднадзорным места жительства, а также не прибытие его без уважительных причин в установленный срок к избранному месту жительства.

В связи с этим Указом ПВС РСФС от 13 октября 1983 г. ст. 198-2 УК РСФСР была дополнена частью второй[2]. Таким образом, данными законодательными актами Союза СССР и союзных республик было усовершенствовано правовое регулирование порядка установления и осуществления надзора, во всяком случае, в плане его полноты и завершенности.

Содержание административного надзора органами внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, заключалось в порядке осуществления его различными службами, в четком соответствии с действующим в то время законодательством и требованиями ведомственных нормативных актов[3]. При этом различным службам правоохранительных органов, обеспечивающим установление и осуществление административного надзора, предписывалось выполнять определенные функции.

---

[1] Бекетов О. И. Институт административного надзора ... С. 218.

[2] О внесении изменений в отдельные законодательные акты: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 13 октября 1983 г. (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] Инструкция о порядке применения Положения об административном надзоре органов милиции за лицами, освободившимися из мест лишения свободы: Приказ МООП СССР № 15 от 11 октября 1966 г. (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Методические рекомендации по учреждению и осуществлению административного надзора милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Ленинград: ГУВД Леноблгорисполкомов, 1977. (Утратил силу).

Исправительно-трудовые учреждения (далее — ИТУ) обеспечивали полноту учета особо опасных рецидивистов и других лиц, подлежащих взятию под административный надзор при освобождении из мест лишения свободы, сбор сведений об их поведении в период нахождения в исправительно-трудовом учреждении, подготовку материалов и вынесение постановления об установлении административного надзора за указанными лицами. В их задачи так же входило своевременное направление постановления об установлении административного надзора и других материалов на освобожденных лиц в горрайорганы внутренних дел по избранному ими месту жительства, информационно-поисковых карт на особо опасных рецидивистов в информационные центры МВД, ГУВД, УВД. Кроме того, они непосредственно взаимодействовали с горрайорганами внутренних дел по предварительному решению вопросов бытового и трудового устройства перечисленных категорий лиц[1].

Как отметил В. И. Гуськов, «на исправительно-трудовые учреждения в то время приходилась наибольшая ответственность и тяжесть по профилактике рецидива преступлений. В период отбытия осужденными наказания, администрация ИТУ осуществляла воспитательно-профилактическое воздействие на осужденных. Период этого воздействия, зачастую, исчислялся многими годами, а в ряде случаев, и после освобождения из ИТУ этих лиц в целях закрепления результатов исправления и перевоспитания осужденных»[2].

Инспекции исправительных работ (далее — ИИР) — в установленном порядке во взаимодействии с ИТУ осуществляли предварительное решение вопросов бытового и трудового устройства поднадзорных и лиц, подпадающих по признакам судимостей под действие Положения, освобожденных из мест лишения свободы, оказывали им содействие в бытовом и трудовом устройстве по избранному ими месту жительства.

---

[1] Приказ МВД СССР от 21 марта 1977 г. № 89. (Утратил силу).

[2] Гуськов В. И. Место ИТУ среди государственных органов в профилактике преступлений и особенности их профилактической деятельности // Организация профилактики правонарушений: курс лекций / под ред. Г. А. Аванесова. Москва, 1976. С. 5.

Паспортные службы обеспечивали своевременную выдачу паспортов, при их отсутствии у лиц, освобожденных из мест лишения свободы, прописку поднадзорных и других лиц после отбытия ими наказания в виде лишения свободы. В обязанности работников служб входило: вести учет этих лиц по карточкам учета (форма № 26); информирование рапортом (форма № 27) начальника горрайоргана внутренних дел или его заместителя по службе о прописке лица, освободившегося из мест лишения свободы, в указанном в рапорте адресе[1]. После получения соответствующих указаний работники паспортной службы передавали первый экземпляр рапорта участковому инспектору милиции, на территории обслуживания которого прописывалось указанное лицо, а второй — в инспекцию исправительных работ и трудоустройства.

Участковые инспектора милиции — совместно с работниками инспекции исправительных работ и трудоустройства (далее — ИИРиТ) осуществляли контроль прибытия и трудоустройства поднадзорных и лиц, формально подпадающих по признакам судимостей под действие Положения; оказывали им необходимое содействие в бытовом и трудовом устройстве; учитывали этих лиц в паспортах на административные участки, оформляли при наличии оснований материалы для установления административного надзора за лицами, формально подпадающими по признакам судимостей под действие Положения[2]; контролировали соблюдение поднадзорными лицами правил административного надзора и устанавливали им ограничения; привлекали к осуществлению административного надзора внештатных сотрудников милиции и народных дружинников[3]; взаимодействовали

[1] Инструкция о порядке применения Положения об административном надзоре органов милиции за лицами, освободившимися из мест лишения свободы: Приказ МООП СССР № 15 от 11 октября 1966 г. (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Работа участкового инспектора по предупреждению рецидивной преступности / Под ред. А. М. Логвинова // Вопросы совершенствования деятельности участковых инспекторов милиции: сборник. Москва: ГУСООП МВД СССР, ВНИИ МВД СССР, 1989. № 2. С. 13–20.

[3] Портнов И. П., Крючков А. В., Савенков В. П. Организация работы участковых инспекторов милиции с ранее судимыми и лицами, ведущими паразитический образ жизни: учебное пособие. Москва, 1986. С. 14.

с оперуполномоченными уголовного розыска и БХСС, патрульно-постовыми нарядами по предупреждению и пресечению преступлений со стороны поднадзорных[1].

Оперативные сотрудники аппарата уголовного розыска и БХСС выявляли преступные связи и намерения поднадзорных и лиц, формально подпадающих по признакам судимостей под административный надзор; принимали меры к предупреждению замышляемых и подготавливаемых ими преступлений; контролировали совместно с участковыми инспекторами милиции соблюдение поднадзорными правил административного надзора и установленных ограничений, обеспечивали наблюдение за их поведением и образом жизни. Аппараты уголовного розыска вели розыск лиц, уклонившихся от административного надзора[2].

Патрульно-постовые наряды милиции при выполнении обязанностей по охране общественного порядка обеспечивали наблюдение за лицами, состоящими под административным надзором, путем контроля за их появлением в общественным местах, посещение которых им не разрешено[3].

Приемники-распределители, медицинские вытрезвители, дежурные части горрайорганов внутренних дел выявляли среди задержанных за различные правонарушения поднадзорных и лиц, формально подпадающих под действие Положения, и в течение суток информировали горрайорганы внутренних дел по месту жительства этих лиц о допущенных ими правонарушениях, в том числе, и о задержанных поднадзорных лиц, уклонившихся от административного надзора.

Следователи и лица, ведущие дознание, выявляли при расследовании преступлений, совершенных поднадзорными или лицами,

---

[1] Инструкция по работе участкового инспектора милиции: Приказ МВД СССР от 10 ноября 1983 г. № 312. (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Инструкция о порядке установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Приказ МВД СССР от 5 марта 1987 г. № 65. (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] Устав патрульно-постовой службы советской милиции: Приказ МВД СССР от 20 июля 1974 г. № 200). (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

формально подпадающими по признакам судимостей под действие Положения, причины и условия, способствовавшие совершению ими преступлений, а также причины несвоевременного установления административного надзора и розыска лиц, уклонившихся от него. На основе анализа выявленных недостатков в работе по установлению и осуществлению административного надзора начальникам горрайорганов внутренних дел по месту жительства указанных лиц вносились представления.

Бесспорно, существующий порядок установления и осуществления административного надзора за отдельными категориями лиц, освобожденных из мест лишения свободы, представлял собой результат согласованных действий различных служб и подразделений Министерства внутренних дел, работающих в тесном взаимодействии с другими государственными органами и общественными формированиями. Установленный порядок сводил к минимуму возможность ухода из-под контроля органов внутренних дел лиц, формально подпадающих под действие Положения об административном надзоре, начиная с момента их освобождения из мест лишения свободы. Тем самым, в значительной степени сводилась к минимуму возможность совершения ими рецидива преступлений.

Ограничения для поднадзорного применялись в полном объеме или частично избирались, исходя из особенностей его личности, характера и направленности совершенных им в прошлом преступных деяний, его образе жизни и поведения, семейного положения, привычек, наклонностей, круга знакомых, места и специфики работы, а также других обстоятельств[1].

Административный надзор осуществлялся, как правило, по месту прописки поднадзорного. Если поднадзорный по уважительным причинам не мог проживать по данному адресу, начальник горрайоргана внутренних дел по письменному заявлению поднадзорного имел право разрешить ему временно проживать в другом месте в пределах

[1] Пункт 3.1.6 Инструкции о порядке установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

обслуживаемой территории, но при этом поднадзорному изменялось ограничение в части адреса проживания.

Для обеспечения эффективного воспитательного и профилактического воздействия на лиц, находящихся под административным надзором, участковый инспектор милиции взаимодействовал с членами наблюдательной комиссии исполнительного комитета Совета народных депутатов[1], советов профилактики трудовых коллективов, товарищеских судов[2], общественных пунктов охраны порядка[3], народными дружинниками и другими представителями общественности, чем обеспечивалось объективность оценки поведения и образа жизни поднадзорных, а также обоснованность принятия к ним мер воздействия. При этом ведомственными нормативными актами, инструкциями и методическими рекомендациями достаточно детально регламентировались порядок и содержание проведения данной работы[4].

Определенный ведомственными нормативными актами и четко соответствующий действующему законодательству порядок установления административного надзора и его осуществления сотрудниками милиции в значительной степени обеспечивал защиту прав и законных интересов поднадзорных. Поэтапный характер процедуры установления административного надзора, включающий неоднократность дачи письменных предупреждений о возможности его установления, документальное подтверждение каждого факта нарушения общественного порядка, допущенного лицом, подпадающим под действие

---

[1] Положение о наблюдательных комиссиях: Указ ПВС РСФСР от 30 сентября 1965 г. (с изм., внесен. Указом ПВС РСФСР от 18 июля 1986 г.). (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Положение о товарищеских судах: Указ ПВС РСФСР от 11 марта 1977. (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] Положение об общественных пунктах охраны порядка в РСФСР: Указ ПВС РСФСР от 25 июля 1980 г. (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[4] Инструкция по работе участкового инспектора милиции: Приказ МВД СССР от 20 апреля 1987 г. № 87. (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Методические рекомендации по индивидуальной профилактике правонарушений. Москва,1976; Формы и методы, применяемые органами внутренних дел по исправлению и перевоспитанию лиц, состоящих на учете в спецкомендатурах, а также лиц, находящихся под административным надзором: методические рекомендации. Домодедово, 1985; Методические рекомендации по учреждению и осуществлению административного надзора милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Ленинград, 1977 и др. (Утратил силу).

административного надзора, участие при этом представителей общественных формирований, санкционирование прокурором постановления, вынесенного начальником ИТУ или начальником органа внутренних дел, возможность поднадзорного обжаловать действия должностных лиц, практически исключали вероятность бесконтрольного нарушения законности в этой процедуре со стороны милиции.

Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, выступал в качестве вынужденного принудительного правового средства, применяемого государством с целью предупреждения совершения этими лицами рецидива преступления. Но, несмотря на достаточно строгий характер установленных правил, он все-таки был гуманен по отношению к лицам, в отношении которых устанавливался. Установление административного надзора не препятствовало им жить обычной жизнью законопослушных граждан, устраиваться на работу по интересу и имеющейся специальности, устраивать свою личную жизнь, проявлять заботу о родных и близких. В то же время, частичное ограничение в реализации своих прав, предоставленных, в первую очередь Конституцией Российской Федерации, было обусловлено необходимостью принудить их вести нормальный образ жизни, не допускать антиобщественного поведения, нарушений общественного порядка и правил общежития. Только при таких условиях, выполнение которых зависело от самих поднадзорных лиц, органы внутренних дел имели возможность не препятствовать, например, желанию в перемене места проживания без снятия с прописки по месту постоянного жительства, (например, в случаях проживания по месту жительства гражданской жены), краткосрочного выезда за пределы населенного пункта по личным обстоятельствам (например, для оказания помощи пожилым родителям в уборке сельхозпродуктов), работе по сменному графику.

Отсутствие у поднадзорного желания вести нормальный образ жизни, не нарушать общественный порядок, честно трудиться, естественно, вызывали со стороны органов внутренних дел адекватное реагирование, которое выражалось в ужесточении административного

надзора путем установления дополнительных ограничений, в увеличении проверок их соблюдения поднадзорным лицом.

В период существования административного надзора милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, некоторые ученые по-разному оценивали его правовой статус. Например, Л. В. Багрий-Шахматов считал, что «меры административного принуждения, предусмотренные правилами административного надзора, представляли собой особую форму реализации уголовной ответственности»[1].

По мнению И. Горобцова, «правовой статус лица, в отношении которого установлен административный надзор, предполагал наличие целого ряда ограничений, обусловленных фактом его пребывания в местах лишения свободы и характеристикой поведения, как в период отбывания наказания, так и после освобождения»[2].

По мнению П. Вежбицкого, «административный надзор являлся дополнением к наказанию в виде лишения свободы, иными средствами воздействия после освобождения осужденных»[3].

Анализируя вышеуказанные мнения, считаем, что административный надзор в период своего существования все-таки не являлся дополнением к наказанию, связанному с лишением свободы. Он представлял собой совокупность ограничений и обязанностей, устанавливаемых в отношении незначительного числа лиц по сравнению с общим количеством лиц, отбывших наказание в местах лишения свободы. Критериями, по которым определялись поднадзорные лица, в большей степени выступали характер совершенных ими преступлений, а также их криминогенная и рецидивная опасность. В то же время, невыполнение установленных обязанностей или ограничений влекло наступление юридической ответственности, предусмотренной нормами административного и уголовного права. Таким образом, административный надзор милиции за отдельными категориями лиц в советский

[1] Багрий-Шахматов Л. В. Уголовная ответственность и наказания. Минск, 1976. С. 104.

[2] Горобцов В. И. Меры постпенитенциарного воздействия: учебное пособие. Тюмень, 1991. С. 32.

[3] Лелентaль С., Вежбицкий П. Исполнение наказаний в виде лишения свободы. Москва, 1978. С. 134.

период существования союзного государства, по нашему мнению, изложенному в научном издании, следует определить как *«обеспеченное нормами административного, исправительно-трудового и уголовного права наблюдение милиции за поведением и образом жизни отдельных категорий лиц, освобожденных из мест лишения свободы, с целью контроля за соблюдением ими установленных обязанностей и ограничений, недопущение совершения ими административных правонарушений и преступлений, оказание на них необходимого воспитательного воздействия»*[1].

Исследование судебной практики по уголовным делам в отношении лиц, злостно нарушивших правила административного надзора, установило существование ряда нерешенных проблем в толковании и порядке применения Положения об административном надзоре. В связи с этим, в свое время возникла необходимость решения этих проблем путем разъяснения на уровне высших судебных инстанций СССР и РСФСР правильного применения судами законодательства об ответственности за нарушения правил административного надзора. Поэтому, как показало исследование, Пленумами Верховного Суда СССР и РСФСР был принят ряд соответствующих постановлений.

Так, например, Постановлением Пленума Президиума Верховного Суда СССР от 5 июля 1974 г. № 6 «О практике применения судами законодательства об ответственности за нарушение правил административного надзора»[2] с изменениями, внесенными Постановлением Пленума Верховного Суда СССР от 15 ноября 1984 г. № 26 «О внесении изменений в некоторые Постановления Пленума Верховного Суда СССР»[3] судам, в частности, указывалось на необходимость

---

[1] Холманский В. И. Правовые основы деятельности органов внутренних дел с лицами, освобожденными из мест лишения свободы: монография / под ред. Б. Ф. Кваши. Санкт-Петербург: МИНПИ, 2011. С. 79.

[2] О практики применения судами законодательства об ответственности за нарушения правил административного надзора: Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 5 июля 1974 г. № 6 (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] О внесении изменений в некоторые Постановления Пленума Верховного Суда СССР: Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 15 ноября 1984 г. № 26 (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

тщательной проверки законности и обоснованности установления административного надзора на основании материалов органов внутренних дел, разъяснялось, как квалифицировать допущенные поднадзорными лицами нарушения установленных ограничений, с какого момента исчислять срок действия административного надзора.

Исследование показало, что большинство разъяснений было дано Пленумом Верховного Суда РСФСР, в том числе, и по результатам рассмотрения конкретных дел. В Постановлении от 20 марта 1973 г. № 5 «О судебной практике по делам о злостном нарушении правил административного надзора» с изменениями, внесенными Постановлением Верховного Суда РСФСР от 17 декабря 1974 г.[1] и Постановлением Пленума Верховного Суда РСФСР от 12 июня 1983 г.[2], Пленум Верховного Суда РСФСР разъяснил, что началом срока административного надзора следует считать дату санкционирования прокурором постановления об установлении административного надзора и в п. 4 указал, что «если административный надзор был установлен вновь после истечения ранее назначенного срока надзора, суды, рассматривая такие дела, должны проверять, соблюдены ли органами милиции требования статей 2–8 Положения об административном надзоре[3].

Учитывая то, что ни в одном законодательном акте, ни в постановлениях Пленума Верховного Суда РСФСР не было указано, должно ли быть санкционировано прокурором постановление о продлении административного надзора Пленум Верховного Суда РСФСР от 20 декабря 1983 г. № 10 четко разъяснил, что санкция прокурора о продлении административного надзора обязательно должна быть[4].

Определением судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РСФСР от 10 сентября 1978 г. по делу Ершова судам было разъяснено, что перечень критериев, указанных в ст. 13 Положения

---

[1] О судебной практике по делам о злостном нарушении правил административного надзора: Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 20 марта 1973 г. № 5 (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1975. № 3. С. 3–4.

[3] Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1983. № 10.

[4] Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1984. № 1. С. 9.

об административном надзоре: если поднадзорный твердо встал на путь честной трудовой жизни, положительно характеризуется на работе и в быту, когда судимость погашена или снята, считается исчерпывающим и не подлежит расширению за счет новых при принятии решения о досрочном прекращении административного надзора[1].

Наиболее подробное разъяснение в целях установления единообразного применения судами законодательства об ответственности за нарушения правил административного надзора и устранения имеющихся недостатков, содержится в Постановлении Пленума Верховного Суда РСФСР от 16 декабря 1986 г. № 4 «О судебной практике по делам о нарушении правил административного надзора»[2].

Данные разъяснения, учитывались не только судами при рассмотрении дел о нарушениях правил административного надзора, но и прокурорами, а также сотрудниками служб и подразделений Министерства внутренних дел, включая ИТУ, на которые законом была возложена обязанность по учреждению и осуществлению административного надзора.

Таким образом, в 60-х годах XX века впервые в истории советского государства, решением высших органов политической и государственной власти было создано эффективное принудительное правовое средство борьбы правоохранительных органов с рецидивной преступностью. Этим средством стал административный надзор милиции, за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Учреждая Положение об административном надзоре, государство осознанно шло на определенные ограничения прав и свобод сравнительно незначительных по количеству, но в то же время, обладающих повышенной степенью криминогенной и рецидивной опасности категорий лиц, с целью обеспечения прав и законных интересов основной массы законопослушного населения страны.

---

[1] Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1979. № 4.

[2] О судебной практике по делам о нарушении правил административного надзора: Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 16 декабря 1986 г. № 4 (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Как было отмечено В. И. Холманским в автореферате и диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук, «в то же время, установление административного надзора органов внутренних дел над отдельными категориями лиц не преследовало цели унижения их человеческого достоинства или компрометации по месту работы и жительства. Поднадзорные лица в значительной степени лишались условий бесконтрольно со стороны правоохранительных органов вести антиобщественный образ жизни, нарушать общественный порядок, совершать административные правонарушения и преступления.

Для своего времени существования в указанный период, административный надзор в значительной степени обеспечивал защиту прав поднадзорных лиц. Гарантия соблюдения прав поднадзорных лиц заключалась:

1. В процедуре установления административного надзора, включающей неоднократность письменных предупреждений лицам о возможном установлении в отношении их административного надзора, документировании фактов совершения ими административных правонарушений, надзоре прокурора и контроле судов за законностью установления административного надзора, осуществлении общественного контроля за установлением надзора, возможностью поднадзорного лица обжаловать установление надзора или обоснованность отдельных установленных обязанностей или ограничений.

2. В порядке осуществления контроля со стороны органов внутренних дел за исполнением поднадзорными лицами установленных правил или ограничений, предусматривающем участие представителей общественности, в проверках, обязательном документировании с участием свидетелей фактов нарушений поднадзорными лицами установленных ограничений.

3. В порядке привлечения поднадзорных лиц, нарушивших либо злостно нарушивших установленные правила или ограничения, соответственно к административной и уголовной ответственности,

который включал судебный контроль соблюдения законности при установлении административного надзора»[1].

2. Правовое регулирование административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в перестроечный и постперестроечный периоды жизни страны

С середины 80-х годов XX века политическая ситуация в стране стала претерпевать различные изменения. Объявленная в стране перестройка, по мнению ее авторов, должна была выразиться в реализации демократических преобразований во всех сферах общественной жизни. В результате, административный надзор милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, подвергся острому обсуждению на страницах научных изданий со стороны, как его сторонников, так и его противников. Обосновывая свои позиции, отдельные ученые выступали с подробными разъяснениями своего видения форм и методов реализации сотрудниками милиции отдельных положений законодательства об административном надзоре с учетом изменений и разъяснений, содержащихся в постановлениях Пленумов Верховного Суда СССР. Например, в своей научной публикации в ведомственном журнале учеными Б. Тишкевичем и И. Портновым особое внимание сотрудников милиции обращалось на то, что «административный надзор не должен исчерпываться установлением определенных ограничений и контролем за их исполнением»[2]. Позже учеными Е. Милушкиным и Л. Асауловой в том же ведомственном журнале отмечалось «немаловажное значение не формальной организации осуществления административного надзора со стороны руководителей горрайорганов, в преодолении ими у подчиненных психологического

[1] Холманский В. И. Правовые основы деятельности органов внутренних дел по осуществлению административного надзора за отдельными категориями лиц и лицами, освобожденными из мест лишения свободы: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2010.

[2] Тишкевич Б., Портнов И. Осуществление административного надзора // Советская милиция. 1985. № 9. С. 44.

барьера, связанного с объявлением в стране перестройки»[1]. По мнению ученого В. Ходжикяна, «эффективность административного надзора милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, зависит не только от того, как работники милиции осуществляют контроль за исполнением поднадзорными установленных ограничении, но и, в первую очередь, от того, насколько ими вовлечены в воспитательный процесс над поднадзорным лицом силы общественности по месту его работы и жительства»[2]. Учеными Ф. Г. Канцариным. и Г. А. Стеничкиным отмечалось наличие «недостатков в деятельности органов внутренних дел по осуществлению административного надзора»[3]. Одновременно ими были предложены рекомендации по более эффективному применению форм и методов воспитательного профилактического воздействия на поднадзорных лиц.

Из анализа научных публикаций того времени видно, что мнения ученых, несмотря на достаточно сложную политическую ситуацию, сложившуюся в стране, носят, в основном, конструктивный характер. По нашему мнению, ученые достаточно положительно оценивали само существование административного надзора, как обеспеченное нормами права различных законодательств эффективное принудительное правовое средство борьбы с рецидивной преступностью. Авторы указанных научных публикаций правы и в том, что административный надзор нельзя рассматривать только с позиций жесткого контроля поведения, образа жизни поднадзорных лиц, хотя это и обусловлено самим содержанием и предназначением административного надзора. Процесс контроля за соблюдением установленных ограничений должен сочетаться с процессом перевоспитания и исправления ранее судимых лиц и способствовать возвращению

---

[1] Милушкин Е., Асаулова Л. Не терпит формализма // Советская милиция. 1995. № 3. С. 31.

[2] Ходжикян В. Эффективность административного надзора и укрепление законности и правопорядка, усиление охраны прав и законных интересов граждан в правоприменительной деятельности органов внутренних дел: сборник научных трудов. Москва, 1988. С. 108.

[3] Канцарин Ф. Г., Стеничкин Г. А. Некоторые формы и методы исправления и перевоспитания лиц, находящихся под административным надзором // Формы и методы, применяемые органами внутренних дел по исправлению и перевоспитанию лиц, состоящих на учете в спецкомендатурах, а также лиц, находящихся под административным надзором: методические рекомендации. Домодедово, 1985. С. 51.

в общество его полноценных членов. Некоторые ученые продолжали критически анализировать законодательство об административном надзоре, стараясь найти в нем существующие пробелы и предложить пути их устранения. Так, например, исследовав судебную практику по уголовным делам о злостном нарушении правил административного надзора, ученый А. Сазонов отметил отсутствие разъяснений, как со стороны законодательных органов, так и со стороны судебных органов по поводу спорных положений в порядке установления и осуществления административного надзора. В частности, им отмечалось:

«а) нигде не указано, должно ли быть санкционировано прокурором постановление о продлении административного надзора;

б) не всегда совпадают дата установления административного надзора и дата установления ограничений поднадзорному, что приводит к тому, что надзор не осуществляется, а срок его течет;

в) существует двоякое толкование закона, так как одни и те же вопросы в различных источниках освещаются по-разному: в одних комментариях к статье 198-2 УК РСФСР указано, что административный надзор применяется в отношении лиц, судимых два и более раза к лишению свободы за умышленное преступление, а в других комментариях Уголовного кодекса РСФСР указывается «судимые более двух раз…»[1].

Анализируя законодательство об административном надзоре, действовавшее в тот период времени, мы не можем согласиться с замечаниями А. Сазонова по следующим основаниям. По нашему мнению, возникновение первого и третьего замечания вызваны, очевидно, невнимательностью автора, допущенную им при изучении разъяснений Пленума Верховного Суда РСФСР от 20 декабря 1983 г. № 10[2], о чем нами было отмечено в предыдущем параграфе. Что касается второго замечания, то на практике иногда действительно

[1] Сазонов А. О некоторых вопросах административного надзора // Социалистическая законность. 1987. № 11. С. 52–53.

[2] О практики применения судами законодательства об ответственности за нарушения правил административного надзора: Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 20 декабря 1983 г. № 10 (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

возникали ситуации, когда в отношении лица, освобождающегося из мест лишения свободы, начальником ИТУ устанавливался административный надзор. Однако установить конкретные ограничения в отношении данного лица начальник органа внутренних дел не мог сразу, даже при своевременном прибытии поднадзорного к избранному месту жительства. Это было вызвано тем, что некоторые лица, осужденные к лишению свободы, за время отбывания наказания утрачивали право на жилплощадь, имеющуюся у них по месту проживания до осуждения. В таких случаях вопрос об установлении в отношении их предусмотренных законом ограничений в полном объеме затягивался до решения вопроса наблюдательной комиссией и исполкомом Совета народных депутатов. До положительного решения этими органами вопроса о бытовом устройстве поднадзорного лица все его обязанности, установленные начальником ИТУ, сводились лишь к периодическим явкам в орган внутренних дел для отметок[1]. Тем не менее, А. Сазоновым была поднята серьезная проблема, которая в свое время не получила необходимого разрешения. Ее решение было бы возможным, если бы исполнение установленных ограничений рассматривалось как исполнение отдельными категориями лиц изначально назначенного им судом дополнительного наказания после отбытия основного наказания в виде лишения свободы.

Надо отметить, что подобная идея высказывалась и ранее, причем еще в бытность существования административного надзора. Так ученый Ю. П. Соловей, один из разработчиков проекта Закона РСФСР «О милиции», в свое время высказал предложение о том, что «если сохранение гласного административного надзора в дальнейшем будет признано целесообразным, необходимо статуировать его в качестве дополнительного уголовного наказания, применяемого судом. При таких условиях осуществлять надзор должна не милиция, а органы исполнения наказания»[2]. Данное высказывание в дальнейшем

[1] Инструктивно-методические материалы УПП ГУООП МВД России по некоторым вопросам исполнения законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы от 25 февраля 1992 г. № 1/1995. (Утратил силу).

[2] Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации: монография. Омск, 1993. С. 241.

не нашло какого-либо продолжения и научной разработки до принятия Минюстом России решения о разработки проекта отдельного закона, принятого Государственной Думой Российской Федерации в декабре 2009 года, наполнявшего конкретным содержанием ограничение свободы, как отдельного вида уголовного наказания. Спустя одиннадцать лет после опубликованного Ю. П. Соловьем в своей монографии предположения свое критическое суждение его позиции высказал А. И. Каплунов, отметив, что «логика подобных рассуждений не совсем понятна. Во-первых, за что будет назначаться «дополнительное» уголовное наказание, по всей видимости — за «нежелание» лица стать на путь исправления. Во-вторых, речь идет о так называемом «постпенитенциарном» надзоре состоящего под ним лица, оказании на него необходимого воспитательного воздействия и предоставления ему необходимой помощи»[1]. Полагаем, что точка зрения, высказанная А. И. Каплуновым, свидетельствует о его однобоком и достаточно не компетентном понимании самого содержания и предназначения административного надзора, а отсюда, не достаточном понимании сути предложения Ю. П. Соловья, которое предполагало рассматривать нахождение лица под административным надзором в качестве исполнения назначенного судом дополнительного вида уголовного наказания, в качестве которого в последующем выступило ограничение свободы после отбытия осужденным лицом основного наказания в виде лишения свободы. Ориентируясь только на термин «административный», А. И. Каплунов, очевидно, не принял во внимание тот факт, что административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в период своего тридцатилетнего существования всегда рассматривался учеными, как межотраслевой институт, обеспеченный не только нормами административного права, а еще и нормами уголовного, исправительно-трудового, уголовно-исполнительного права. Таким образом, не «нежелание» лица встать на путь исправления, как ошибочно полагал

[1] Каплунов А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: теория и практика: монография // под общ. ред. В. П. Сальникова. Санкт-Петербург, 2004. С. 174.

А. И. Каплунов, а изначально тяжесть совершенного им преступления, способ его совершения, его криминогенная и рецидивная опасность для общества должны были выступать основанием для установления особого контроля государства за его поведением и образом жизни после освобождения из мест лишения свободы. В таком случае государственный контроль мог быть реализован путем изначального возложения приговором суда на лицо определенных обязанностей, ограничений, запретов и предоставления правоохранительным органам, в первую очередь уголовно-исполнительная инспекция (далее – УИИ), полномочий по его осуществлению. Именно при соблюдении таких условий в отношении лица, находящегося под исполнением приговора суда, указанными правоохранительными органами в полной мере могут осуществляться контрольно-надзорные, воспитательные и вспомогательные функции, способствующие его социальной адаптации и правомерному поведению. Применение А. И. Каплуновым термина «постпенитенциарный» в указанном контексте, по нашему мнению, также является неуместным и не несет в данном случае никакой научности и оригинальности. Автор очевидно не понимает тот факт, что указанный термин применим к любому виду государственного контроля со стороны правоохранительных органов в отношении любых категорий лиц, освободившихся из мест лишения свободы, о чем подробно разъяснено ученым В. И. Горобцовым в своем учебном пособии[1]. Подтверждением выводов, сделанных нами о разной природе должных содержаний и назначения административного надзора и ограничения свободы, как дополнительного вида уголовного наказания к лишению свободы, является последующее принятие Государственной Думой Российской Федерации двух законов, направленных на обеспечение должного постпенитенциарного контроля за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Вначале был принят Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 377-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений

[1] Горобцов В. И. Меры постпенитенциарного воздействия: учебное пособие. Тюмень, 1991. С. 32.

Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы» (далее – Закон об ограничении свободы). Указанный закон, положив в основу союзное законодательство об административном надзоре, фактически облачил содержание административного надзора в форму дополнительного уголовного наказания к основному в виде лишения свободы. Через полтора года после принятия Закона об ограничении свободы 6 апреля 2011 г. Государственной Думой Российской Федерации был принят Федеральный закон № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (далее — Закон об административном надзоре). Оба закона фактически направлены на одни и те же категории лиц, освобожденных из мест лишения свободы, и содержат одинаковые ограничения, но имеют разные назначения. При этом Закон об административном надзоре, изначально обеспечен нормами не только административного, но и уголовного, уголовно-исполнительного, гражданского процессуального права, впоследствии замененными нормами административного судопроизводства.

Достаточно конструктивно к обсуждению проблемных вопросов, связанных с установлением и осуществлением административного надзора, по нашему мнению, подошел ученый О. И Бекетов. Отмечая особое место административного надзора в системе мер, направленных на предупреждение преступлений в процессе постпенитенциарного воздействия на лиц, отбывших наказание в местах лишения свободы, Он указал на то, что «административный надзор, его режимные ограничения, устанавливаемые поднадзорному лицу, функции, связанные с контролем, воспитанием или оказанием необходимой помощи лицам, состоящим под ним, способны создать благоприятные условия для постепенной адаптации этих лиц к жизни на свободе»[1]. В то же время, ученый считал, что «деятельность по установлению и осуществлению административного надзора, ее правовая регламентация

[1] Бекетов О. И. Судимость за тяжкое преступление как одно из юридических оснований установления административного надзора // Совершенствование профилактической и административной деятельности органов внутренних дел: сборник научных трудов. М., 1985. С. 30.

нуждается в дальнейшем совершенствовании и поэтому необходимо переосмыслить юридические (формальные) основания установления надзора»[1]. Анализируя в качестве основания для установления надзора судимость за тяжкое преступление, автор предложил исключить из числа лиц, формально по признакам судимости подпадающих под установление надзора, лиц, судимых за совершение должностных преступлений[2].

Трудно не согласиться с О. И. Бекетовым, оценивая данное предложение с позиции его целесообразности, высказанное ученым в анализируемый период. Действительно, преимущественно контингент лиц, судимых за должностные преступления или преступления экономической направленности, весьма специфичен. Субъектами таких преступлений, как правило, выступали лица, занимающие определенное должностное положение в системе органов государственного управления, либо занимавшиеся определенным видом деятельности. Естественно, стоит предположить, что эти люди после освобождения из мест лишения свободы не пошли бы грабить, убивать, насиловать, то есть совершать, в первую очередь, тяжкие преступления уголовной направленности, для предотвращения рецидива которых в качестве одной из мер и устанавливался административный надзор, содержавший определенные ограничения. В то же время, с точки зрения законности, данное предложение даже в тот период, по нашему мнению, было бы не совсем однозначно принято, так как носило ярко выраженный дискуссионный характер. Концентрируя внимание на формальном признаке, являющемся основанием для установления административного надзора (судимость за совершение тяжкого преступления), О. И. Бекетов, по нашему мнению, как бы уводил в сторону внимание от необходимости учета наличия материального признака: поведение осужденного в местах лишения свободы в период отбывания наказания за совершенное преступление, или поведение лица, освобожденного из мест лишения свободы после отбытия наказания

[1] Там же.
[2] Там же.

в течение трех лет со дня освобождения. Без наличия материального признака: неоднократных нарушений осужденным лицом режима содержания в ИТУ, привлечений, в связи с этим, к дисциплинарной ответственности администрацией ИТУ, нарушений общественного порядка лицом, освобожденным из мест лишения свободы, несмотря на неоднократные предупреждения о недопустимости антиобщественного поведения, данные органами внутренних дел, ни начальник ИТУ, ни начальник органа внутренних дел административный надзор в отношении этой категории лиц установить не смог. Более чем вероятно, что представители вышеперечисленных категорий лиц, в соответствии со своим социальным статусом до осуждения, после освобождения из мест лишения свободы не стали бы вынашивать планы, а затем их реализовывать, на продолжение преступной деятельности уголовной направленности: убивать, грабить, насиловать. Но и не факт, что после освобождения из мест лишения свободы они, оставаясь бесконтрольными со стороны органов внутренних дел, не совершили бы иное тяжкое преступление уголовной направленности, например, убийство на почве семейно-бытовых отношений. В таком случае, эти преступления могли бы оказаться результатом бесконтрольности над ними со стороны правоохранительных органов и, как следствие, результатом ведения антиобщественного образа жизни, систематического нарушения общественного порядка. При этом также нельзя не учитывать тот факт, что за ранее совершенные преступления эти люди отбывали достаточно длительные сроки уголовного наказания в местах лишения свободы, находились в определенных условиях среди различных категорий осужденных, и еще неизвестно, как на их психику, на их отношение к выполнению общеобязательных норм поведения в обществе повлияли бы эти условия отбывания наказания. Поэтому, действующими в тот период времени ведомственными актами МВД СССР, участковым инспекторам милиции, в обязанность которых входило осуществление основной части контрольно-надзорной и индивидуальной профилактической работы с лицами, освобожденными из мест лишения свободы, предписывалось достаточно

интенсивно контролировать в течение трех лет поведение и образ жизни лиц, не взятых под административный надзор, но по признакам судимостей формально подпадающих под его установление[1]. Остальные категории лиц, отбывшие наказания в местах лишения свободы, ставились на профилактический учет в органах внутренних дел, как категория «ранее судимые» и через год снимались с учета. При этом контроль их образа жизни и проводимая в отношении их профилактическая работа носили менее интенсивный характер. Тем не менее, О. И. Бекетовым уже в то время была поднята проблема более дифференцированного избирательного определения категорий лиц, формально подпадающих под действие административного надзора.

Одновременно с публикациями конструктивного содержания, и попытками их авторов внести свои предложения по совершенствованию правового регулирования административном надзоре органов внутренних дел (милиции) за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в 90-х годах XX века на страницах юридических изданий периодически появлялись публикации, содержащие достаточно жесткую критику как отдельных положений законодательства об административном надзоре, так и самого факта его существования.

Так, по мнению ученых М. М. Бабаева и Ю. Д. Блувштейна «само существование института административного надзора было юридически сомнительным, так как вряд ли можно считать, что внесудебное ограничение прав и свобод гражданина, каково бы оно ни было, отвечает конституционным принципам. Этот институт был задуман как средство индивидуальной профилактики рецидива, а превратился в его крупнейший рассадник»[2]. Авторы охарактеризовали административный надзор как орудие подавления личности, предлагая упразднить его, поскольку этот институт, по их мнению, «не способствовал снижению

[1] Инструкция по работе участкового инспектора милиции: Приказ МВД СССР от 10 ноября 1983 г. № 312. (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Инструкция по работе участкового инспектора милиции [Электронный ресурс]: Приказ МВД СССР от 20 апреля 1987 г. № 87. (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Бабаев М. М., Блувштейн Ю. Д. Бюрократизм в правоохранительной деятельности: истоки и пути преодоления // Советское государство и право. 1980. № 9. С. 62.

уровня рецидива преступлений»[1]. Ученые обосновывали юридическую сомнительность самого существования института административного надзора со следующих позиций:

«а) вряд ли можно считать, что внесудебное ограничение прав и свобод гражданина, каково бы оно ни было, отвечает конституционным принципам;

б) институт административного надзора был задуман как средство индивидуальной профилактики рецидива, а превратился в его крупнейший рассадник»[2].

Определенные сомнения в правомерности внесудебного установления административного надзора были высказаны учеными В. А. Зелинским и С. Е. Милушкиным. Авторами было предложено изменить субъект установления надзора, предоставив это право суду (судье). В тоже время, принципиально не отрицая значения административного надзора и соглашаясь с эффективностью его осуществления с целью профилактики рецидива преступлений, ученые предлагали расширить круг лиц, в отношении которых, по их мнению, следовало бы установить предусмотренные административным надзором ограничения. По их мнению, «административным надзором должны быть охвачены осужденные за любое умышленное преступление к мерам наказания, не связанным с лишением свободы»[3].

Схожие сомнения в юридической обоснованности существования института административного надзора позднее были высказаны другими учеными. Так, ученые Ф. Г. Ларькин и Н. П. Мышляев считали, что «было бы логически оправданным наделить исключительным правом устанавливать административный надзор только суд (судью)»[4]. Свои сомнения по поводу существовавшего порядка

---

[1] Там же.

[2] Бабаев М. М., Блувштейн Ю. Д. Бюрократизм в правоохранительной деятельности: истоки и пути преодоления // Советское государство и право. 1980. № 9. С. 62.

[3] Зелинский В. А., Милушкин С. Е. О некоторых путях совершенствования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Вопросы совершенствования деятельности участковых инспекторов милиции: сборник. Москва,1991. № 4. С. 50.

[4] Ларькин Ф. Г., Мышляев Н. П. Административный надзор ослабевает. Каковы причины? // Вестник МВД Российской Федерации. 1992. № 6. С. 35.

установления административного надзора авторы мотивировали тем, что «в настоящее время в соответствии с действующим законодательством, правом устанавливать административный надзор наделены начальники исправительно-трудовых учреждений и руководители органов внутренних дел. Таким образом, надзор устанавливают и те, кто его осуществляет. Это не исключает возможных злоупотреблений властью и нарушения законности»[1]. Кроме того авторы считали, что ограничения, предусмотренные ст. 3 Положения об административном надзоре в определённой мере противоречат смыслу статьям 2, 9, 11, 12 Декларации прав и свобод человека и гражданина[2] и, по их мнению, из эффективной меры превратились в инструмент нарушений закона. По высказанному мнению, Ф. Г. Ларькина и Н. П. Мышляева следует отказаться от использования в законодательстве такого понятия, как «ограничение», заменив его термином «обязательства», а термин «надзор» заменить на термин «контроль». Одновременно ими было предложено «устанавливать административный надзор не только в отношении лиц, отбывших наказание в виде лишения свободы, но и судимых к мерам наказания, не связанным с лишением свободы, если после его отбытия они систематически допускают нарушения общественного порядка»[3].

Анализируя приведенные критические суждения Ф. Г. Ларькина и Н. П. Мышляева о законности установления административного надзора, целесообразности его существования, форм и методов его осуществления в советский период, считаем, что, в значительной части они ошибочны по отдельным основаниям. Позиция Ф. Г. Ларькина и Н. П. Мышляева, выражающих сомнение по поводу внесудебного порядка установления административного надзора, существовавшего в указанный период времени, когда общество нуждалось в демократических преобразованиях, возможно, была оправданна.

---

[1] Там же.

[2] О декларации прав и свобод человека и гражданина: Постановление Верховного Совета РСФСР. (Утратило силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] Ларькин Ф. Г., Мышляев Н. П. Административный надзор ослабевает. Каковы причины? // Вестник МВД Российской Федерации. 1992. № 6. С. 35.

Действительно, как выразился по этому поводу О. И. Бекетов «установление ограничений поднадзорному судом в большей степени соответствовало бы принципам правового государства»[1]. Однако, по нашему мнению, ошибочным являлось обоснование авторами своего предложения тем, что существующий порядок установления административного надзора теми[2], кто затем будет его осуществлять, не исключает злоупотребления властью и нарушений законности с их стороны. В этой части позиция авторов была абсолютно неправильной, так как объективно не соответствовала реальному положению дел. Как было наглядно продемонстрировано в предыдущем параграфе, действовавшим законодательством, ведомственными приказами, инструкциями был разработан чёткий порядок установления административного надзора по материалам органов внутренних дел. Данный порядок и чёткая регламентация действий каждого сотрудника милиции, участвовавшего в этом процессе, обеспечивали в значительной степени правовую защищённость поднадзорного лица и гарантировали соблюдение его прав. Позиция Ф. Г. Ларькина и Н. П. Мышляева в плане злоупотреблений начальниками органов внутренних дел в процессе осуществления надзора тем более сомнительна, если представить статус поднадзорного и начальника органа внутренних дел, который к тому же непосредственно не осуществлял надзор за соблюдением поднадзорным лицом установленных ограничений[3]. Тем не менее ученые подняли немаловажную проблему необходимости наделения судов правом установления административного надзора. Однако данная проблема в свое время не получила научной разработанности и решения. Для ее решения необходимо было, чтобы установление дополнительных обязанностей и ограничений лицу после отбытия им основного наказания в виде лишения свободы изначально содержалось в приговоре суда. Данное решение в таком

[1] Бекетов О. И. Институт административного надзора ... С. 220.

[2] Здесь имелись в виду начальники ИТУ и начальники ОВД (прим. автора).

[3] Портнов И. П., Крючков А. В., Савенков В. П. Роль начальников горрайорганов внутренних дел и старших участковых инспекторов в организации работы участковых инспекторов милиции с ранее судимыми // Организация работы участковых инспекторов милиции с ранее судимыми и лицами, ведущими паразитический образ жизни. Москва, 1986. С. 31.

случае в большей степени соответствовало бы анализируемому выше предположению Ю. П. Соловья и мнению В. М. Хомича, считающих, что «государственное осуждение лица как преступника по приговору суда порождает состояние осужденности, которое аккумулирует в себе весь возможный спектр и пределы применяемого на его основе мер воздействия. Любые правовые меры карательного и воспитательно-профилактического характера, применяемые к преступнику в режиме осуждения и на его основе, составляют акты реализации уголовной ответственности»[1].

Мы считаем, что решение указанной проблемы в анализируемый период заключалось в определении в законодательном порядке именно тех категорий лиц, освобожденных из мест лишения свободы, в отношении которых, устанавливался бы административный надзор, что одновременно исключало бы субъективизм, и как отмечали отдельные критики административного надзора, возможные злоупотребления должностных лиц исправительных учреждений и органов внутренних дел. Суды, таким образом, изначально лишались бы возможности выбора вариантов устанавливать или не устанавливать административный надзор, как это в настоящее время происходит с установлением дополнительных обязанностей и ограничений в отношении лиц, освобождаемых условно-досрочно от дальнейшего отбывания наказания в виде лишения свободы.

С высказанным учеными М. М. Бабаевым, Ю. Д. Блувштейном мнением о том, что институт административного надзора из средства индивидуальной профилактики рецидива преступлений превратился в его рассадник, также нельзя согласиться по следующим основаниям. По мнению многих ученых, занимавшихся в исследуемый период вопросами профилактики рецидивной преступности, анализ оперативной обстановки в различных регионах страны в период, когда в полной мере осуществлялся административный надзор, показал,

[1] Хомич В. М. Совершенствование воспитательно-профилактических мер воздействия уголовной ответственности // Проблемные вопросы применения уголовного законодательства в деятельности органов внутренних дел: сборник научных трудов. Минск, 1992. С. 81.

что на фоне среднего уровня по стране 28–33 %[1] состояния повторной преступности, среди поднадзорных лиц он составлял 5–6 %. По данным исследований, проведённых учеными в Омской, Новосибирской, Тюменской областях, уровень совершения поднадзорными лицами повторных преступлений поднадзорными составил 10 %, а еще в 10 % они привлекались к уголовной ответственности за злостные нарушения правил административного надзора, при общем среднем уровне повторных преступлений до 30 %[2].

Полагаем, что позицию Д. Г. Ларькина, Н. П. Мышляева, представляющих предусмотренные административным надзором ограничения и обязательства, как унизительные для поднадзорного и противоречащие смыслу отдельных статей Декларации прав и свобод человека и гражданина, также вряд ли можно считать объективно оправданной. В ст. 1 Положения об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы, говорится, что административный надзор не имеет целью унижения человеческого достоинства или компрометацию поднадзорного по месту его работы и жительства. И это подтверждается содержанием закона и изданных на его основе ведомственных нормативных актов. В этом плане более объективным являлось высказывание ученого Ш. Х. Иногамова, который рассматривая правоотношения, возникающие между поднадзорным лицом и органом внутренних дел и характеризующиеся появлением у лица обязанности строго соблюдать правила административного надзора, а у органа внутренних дел – правом требовать такого соблюдения, высказал мнение о том, что «у поднадзорного лица при этом сохраняется право осуществлять свой гражданский статус с учётом установленных ограничений и возникает новая обязанность: соблюдая правила административного надзора, подчиняться строго определённым ограничениям»[3].

---

[1] Зелинский В. А., Милушкин С. Е. О некоторых путях совершенствования административного надзора за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы // Вопросы совершенствования деятельности участковых инспекторов милиции: сборник. Москва, 1991. № 4. С. 50.

[2] Векленко В. В., Бекетов О. И. Административный надзор милиции за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы: аргументы в пользу восстановления // Полицейское право. 2006. № 1. С. 40.

[3] Иногамов Ш. Х. Социальное значение и правовое регулирование применения административного надзора, как юридического института // Советское государство и право. 1991. № 9. С. 88–93.

В качестве аргументов обоснования своей позиции Д. Г. Ларькин и Н. П. Мышляев указывали на то, что установленные ограничения не дают возможность поднадзорному лицу посещать библиотеки, другие культурные заведения, и, тем самым, исключались условия формирования у поднадзорного лица правопослушного поведения и образа жизни. Подвергая сомнению обоснованность предусмотренных Положением ограничений, авторы, по нашему мнению, не учитывали тот факт, что данные ограничения, как и сам административный надзор, устанавливался в отношении незначительного меньшинства граждан с целью защиты и обеспечения прав и свобод основной массы законопослушного населения. В ст. 2 Декларации прав и свобод человека и гражданина сказано, что «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, законных прав и интересов других людей в демократическом обществе». Не надо забывать, что государство, устанавливая административный надзор, имело дело с лицами, которые уже преступили закон, неоднократно совершали, в том числе, тяжкие преступления против жизни, здоровья, собственности, которые своим поведением как в местах лишения свободы в период отбывания наказания, так и после освобождения из мест лишения свободы, выражали своё намерение, желание, способность вновь совершать преступления, тем самым нарушая защищенные Конституцией права других граждан на жизнь, здоровье, свободу и личную неприкосновенность. Полагаем более обоснованным мнение О. В. Гревцова, считавшего, что «государственно-правовые формы, методы и способы уголовной политики должны содержать все более значительный элемент принуждения, который исторически обусловлен переходным этапом развития России, состоянием преступности»[1].

Предложение ученых В. А. Зелинского, С. Е. Милушкина, Ф. Г. Ларькина, Н. П. Мышляева о необходимости расширения круга лиц, в отношении которых целесообразно установить надзор за счёт лиц, осуждённых к наказаниям, не связанным с лишением свободы,

[1] Гревцов О. В. Уголовная политика современной России и предупреждение преступности: автореф. дис. …канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2000. С. 17.

по нашему мнению, даже в тот период носило дискуссионный характер. В то время, когда ученые обсуждали существующие проблемы, УК РСФСР были предусмотрены такие виды уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы как, условное осуждение к лишению свободы с обязательным привлечением осуждённого к труду (ст. 24 ч. 2 УК РСФСР), исправительные работы без лишения свободы (ст. 27 УК РСФСР), штраф (ст. 30 УК РСФСР) и др.[1] Каждый вид наказания имел свой порядок исполнения, который не давал возможность осуждённому лицу в период отбытия установленного судом наказания вести антиобщественный образ жизни и нарушать общественный порядок. В противном случае, данный вид наказания мог быть по ходатайству специальных органов по контролю исполнения наказаний так же заменён судом на лишение свободы. Например, для условно осуждённого с обязательным привлечением к труду достаточно было систематически или злостно нарушить трудовую дисциплину или систематически (не менее двух раз) быть привлеченным к административной ответственности за нарушения общественного порядка, чтобы установленный вид наказания был заменен на отбывание в местах лишения свободы.

Предложение ученых Ф. Г. Ларькина и Н. П. Мышляева о замене термина «ограничение» на термин «обязательство», по нашему мнению, вряд ли можно было расценивать как обоснованное. Установление надзора влечёт возложение на поднадзорного лица определённых обязанностей, ограничивающих его правовое положение как гражданина и потому связанных с ограничениями. Нарушение установленных ограничений влекло наступление правовых последствий. Поэтому, на наш взгляд, не было никаких оснований в замене этих разных по смыслу терминов.

Невозможно также согласиться с предложением ученых и о замене термина «административный надзор», на термин «административный контроль» в обсуждаемом вопросе. Под термином «административный контроль» в законодательстве, как это было подробно

[1] Уголовный Кодекс РСФСР: утв. Верховным Советом РСФСР 27 октября 1960 г. (ред. от 30.07.1996) (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

рассмотрено выше, понимается функция органов исполнительной власти по проведению комплекса проверок выполнения, как правило, подчинёнными и подведомственными объектами (учреждениями) и гражданами требований, установленных нормативными актами с точки зрения их законности и целесообразности. Предметом федерального закона являются общественные отношения. Поэтому, при рассмотрении их, всегда необходимо вести речь только об административном надзоре. К сожалению, в той тенденции реформирования законодательства, приведшей к фактической ликвидации административного надзора, начавшейся с принятия в 1991 году Закона РСФСР «О милиции», термин «надзор» при определении соответствующей функции милиции все же был заменён на термин «контроль». Данное обстоятельство, по мнению учёного О. И. Бекетова, произошло по причине того, что законодатель признал термин «надзор» «нецивилизованным»[1].

С иных позиций свою точку зрения в концептуальной оценке административного надзора как института межотраслевого содержания высказал Ш. Х. Иногамов. По его мнению, административный надзор – это средство, дополнительно обеспечивающее достижение предупредительных целей уголовного наказания уже после того, как оно перестало непосредственно действовать. В связи с тем, что осуществление административного надзора предполагало применение норм административного права (при установлении самой реализации правил и привлечений к ответственности за их нарушения), исправительно-трудового права (при установлении административного надзора и проведении некоторых мер, связанных с освобождением лиц, за которыми устанавливается административный надзор), уголовного права (при злостном нарушении правил административного надзора), следовательно, по мнению автора, такой надзор представлял собой «правовое явление, существование которого обеспечивается применением трёх отраслей права: административного, исправительно-

[1] Бекетов О. И. Институт административного надзора ... С. 219.

трудового и уголовного, что давало основание рассматривать его как правовой институт межотраслевого характера». Автор считал, что «отсюда существует необходимость постоянного изучения административного надзора с позиций нескольких юридических и не только юридических наук»[1].

Действительно, существовавший с 60-х по 90-е годы XX века институт административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, по нашему мнению, следует рассматривать как правовой институт межотраслевого характера, в котором нормы одной отрасли права соответствовали и последовательно дополняли нормы другой отрасли, находясь с ними в логически обусловленной взаимосвязи. Совершенство административного надзора для своего времени доказано почти сорокалетней практикой его применения, давшей значительные результаты в борьбе правоохранительных органов с рецидивной преступностью. Ш. Х. Иногамовым в рамках дискуссии, начатой учеными при обсуждении другой проблемы, было высказано, на наш взгляд, достаточно интересное мнение. Суть обсуждения заключалась в точном определении начального момента течения срока административного надзора: даты вынесения постановления об его установлении, даты санкционирования этого акта прокурором, или даты объявления его поднадзорному под расписку. По данному вопросу Пленум Верховного Суда СССР в свое время вынес соответствующие постановления, согласно которым началом срока административного надзора признаётся дата санкционирования прокурором постановления, вынесенного начальником исправительно-трудового учреждения или начальником органа внутренних дел. Ш. Х. Иногамов высказал иную точку зрения, заключающуюся в следующем. Поскольку установление административного надзора есть юридический факт, обусловливающий возникновение правоотношения, появление последнего должно осознаваться его сторонами.

[1] Иногамов Ш. Х. Социальное назначение и правовое регулирование применения административного надзора как юридического института // Советское государство и право. 1991. № 9. С. 90.

Однако поднадзорному лицу факт возникновения правоотношения становится известным лишь с момента объявления постановления. Так что считать правоотношение возникшим со всеми вытекающими для статуса его субъектов последствиями можно лишь с момента объявления постановления поднадзорному лицу, так как, по мнению автора, только после этого стороны вправе в полной мере пользоваться своими правами и нести обязанности. Причём это должно было относиться ко всем категориям лиц, за которыми устанавливается надзор. В связи с приведёнными доводами ученый предложил дополнить ст. 10 Положения указанием на то, что «административный надзор считается установленным с момента объявления поднадзорному лицу постановления о применении этой меры»[1].

Анализируя выраженную позицию ученого, считаем, что с ней можно было бы согласиться если бы речь шла только о категориях лиц, перечисленных в пункте «а» и пункте «б» ст. 2 Положения об административном надзоре, то есть о тех категориях лиц, в отношении которых административный надзор устанавливался начальником исправительно-трудового учреждения, тем более, что для установления административного надзора в отношении особо опасных рецидивистов, указанных в пункте «а» ст. 2 Положения, санкционирование постановления прокурором не требовалось. Как показало исследование, в практической деятельности правоохранительных органов сложность анализируемого вопроса заключалась в том, что в отношении этих категорий лиц административный надзор устанавливался администрацией ИТУ, о чём поднадзорные ставились в известность перед освобождением из мест лишения свободы, расписываясь за ознакомление с постановлением. С этого момента в отношении их возникали определённые правовые обязательства (в первую очередь, в установленный срок прибыть к избранному месту жительства, явиться в орган внутренних дел для постановки на учёт), за невыполнение которых в отношении их могла наступить, в том числе, уголов-

[1] Иногамов Ш. М. Социальное значение и правовое регулирование применения административного надзора как юридического института // Советское государство и право. 1991. № 9. С. 91.

ная ответственность. Тем не менее, существовавший порядок установления административного надзора по инициативе администрации ИТУ гарантировал своевременное ознакомление лица, освобождающегося из мест лишения свободы, с вынесенным в отношении его постановлением. Сложнее обстояли дела, когда административный надзор устанавливался начальником органа внутренних дел в отношении категорий лиц, перечисленных в пункте «в» ст. 2 Положения. Как правило, эти лица состояли на профилактическом учёте в органах внутренних дел в категории «Лица, формально подпадающие под действие административного надзора»[1]. Поведение и образ жизни этих лиц находились под достаточно жестким контролем со стороны сотрудников органов внутренних дел, и в первую очередь, участковых инспекторов милиции. В то же время, свободное перемещение данных лиц и выбор места своего проживания не были ограничены какими-либо нормативными актами. Им не были установлены ограничения и обязательства, которые устанавливались поднадзорным лицам. Естественно, что это давало возможность некоторым из них, после неоднократного нарушения общественного порядка в быту или в общественных местах, и получения в связи с этим двух предупреждений от органа внутренних дел о недопустимости антиобщественного поведения и возможного установления в отношении их административного надзора, после очередного нарушения, с целью уклонения от установления административного надзора, скрыться от органов внутренних дел, сменив место проживания, не меняя прописки. Начальник органа внутренних дел в связи с допущенными нарушениями выносил постановление об установлении административного надзора, санкционировал его у прокурора. Срок действия административного надзора начинал течь, а фактически надзор не осуществлялся, так как лицо не было обнаружено и вовремя ознакомлено с данным постановлением. В связи с этим ученым было обращено внимание на имевшие место уклонения от надзора, как этой категории лиц, так

[1] Инструкция по работе участкового инспектора милиции: Приказ МВД СССР от 20 апреля 1987 г. № 87. (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

и лиц, перечисленных в пункте «а» и пункте «б» ст. 2 Положения. Условием такого положения, по мнению других авторов, являлось недостаточное совершенство действовавшего в тот период законодательства. Так, по данным В. А. Зелинского и С. Е. Милушкина, «ежегодно 10–12 тысяч лиц по стране скрывалось от административного надзора. Причём, эти лица обладали значительным преступным опытом. В связи с нечёткостью формулировки части 2 ст. 198-2 УК РСФСР, предусматривающей ответственность за самовольное оставление поднадзорным места жительства с целью уклонения от надзора, а равно неприбытие без уважительных причин к избранному месту жительства после освобождения из ИТУ лица, в отношении которого установлен административный надзор, возникает парадоксальная ситуация. Для того чтобы разыскать такое лицо, необходимо возбудить уголовное дело, а для возбуждения уголовного дела необходимо разыскать это лицо и установить цель уклонения от надзора либо отсутствие уважительных причин его неприбытия к избранному месту жительства»[1]. Обсуждаемая проблема не получила должного научного изучения и разрешения в советский период существования административного надзора в силу объективных причин. Данные причины, на наш взгляд, заключались в самой существовавшей на тот период времени концепции установления и осуществления административного надзора.

Достаточно жёсткая научная критика законодательства о гласном административном надзоре, развернувшаяся с начала 90-х годов XX века на страницах юридических изданий под влиянием перестроечных и демократических процессов, происходящих в стране в тот период времени, повлияла на законотворческую деятельность. Настоящая дискуссия о правах милиции в вопросах профилактики рецидива преступлений развернулась при принятии в апреле 1991 года Закона РСФСР «О милиции». Со слов участников заседания и разработчиков проекта закона Б. П. Кондрашова, Ю. П. Соловья, В. В. Черникова,

[1] Зелинский В. А., Милушкин С. Е. О некоторых путях совершенствования административного надзора за лицами, освободившимися из мест лишения свободы // Вопросы совершенствования деятельности участковых инспекторов милиции: сборник. Москва, 1991. № 4. С. 49.

«по-новому российский законодатель подошёл к юридическому оформлению и такой обязанности милиции, как осуществление административного надзора за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы. Теперь обязанностью милиции является не осуществление административного надзора за этими лицами, а контроль в пределах своей компетенции за соблюдением такими лицами «установленных для них в соответствии с законом ограничений»[1].

Данная формулировка предполагала, что любое ограничение свободы личности в связи с совершением преступления возможны только на основе закона и по решению суда, а не администрации исправительно-трудового учреждения или начальника органа внутренних дел, как это ранее имело место. Однако данное положение закона ввиду отсутствия необходимого нормативно-правового обеспечения длительное время оставалось декларативным, что и подтверждается результатами проведенного исследования. Анализируя изменения в законодательстве, произошедшие в исследуемый период, мы считаем, что для того чтобы государственный контроль за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, приобрел цивилизованные формы, необходимо было своевременно внести соответствующие изменения и дополнения в действовавшее уголовное, исправительно-трудовое и административное законодательство для приведения его в соответствие, чего, к сожалению, не было сделано. Вместо этого, дальнейшее развитие законодательства в тот период времени, несомненно, в связи с принятием Закона РСФСР «О милиции» и в соответствии с его положениями, пошло по радикальному и не совсем последовательному пути.

Из законодательства в результате внесения соответствующих изменений и дополнений в УК РСФСР была исключена ст. 198-2, предусматривающая уголовную ответственность за злостное нарушение правил административного надзора[2]. В тоже время каких-либо мер, направленных на усиление административной ответственности

---

[1] Кондрашов В. П., Соловей Ю. П., Черников В. В. Российский закон о милиции. Москва, 1992. С. 42; 103.

[2] О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР и Исправительно-трудовой кодекс РСФСР: Закон РСФСР от 29 апреля 1993 г. № 22. Ст. 789. (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

за нарушения или злостные нарушения правил административного надзора, в административное законодательство дополнительно внесено не было. Данное обстоятельство привело к тому, что органы внутренних дел лишились нормативной правовой базы привлечения к уголовной ответственности лиц, злостно нарушающих правила административного надзора, а так же не прибывших к избранному месту жительства после установления в отношении их административного надзора по инициативе администрации ИТУ, скрывшихся с постоянного места жительства с целью уклонения от надзора и т. п. Институт административного надзора стал терять нормативно-правовое обеспечение, что уже в тот период значительно снизило его эффективность.

В тоже время, серьёзной реформации в части осуществления административного надзора органами внутренних дел за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы, подвергся Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации (далее — УИК РФ). Так, Исправительно-трудовой кодекс РСФСР предусматривал специальную главу 20 «Административный надзор за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы», которая содержала статьи, регламентирующие: установление административного надзора за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы (ст. 107), основания для установления административного надзора (ст. 108), порядок установления административного надзора за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы (ст. 109). Исправительно-трудовой кодекс РСФСР с изменениями на 21 декабря 1996 г. содержал главу 21 «Административный надзор за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы», в которой ст. 107 «Установление административного надзора за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы» определяла основания установления административного надзора за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы с учётом изменений, внесённых в основы уголовного законодательства[1]. При этом ст. 108 и 109 были исключены.

[1] Основы уголовного законодательства СССР: Закон СССР (в ред. Указа Верховного Совета РСФСР от 29 сентября 1983 г., Законов Российской Федерации от 12 июня 1992 г. № 2988-1, от 18 февраля 1993 г. № 4510-1; Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 160-ФЗ. (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Введенный в действие с 1 июля 1997 г. УИК РФ, содержал только одну статью (ст. 183 «Контроль за лицами, освобождёнными от отбывания наказания»), упоминающую о контроле за лицами, освобождёнными от отбывания наказания в следующей редакции: «контроль за лицами, освобождёнными от отбывания наказания осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами»[1].

Из неконкретного содержания данной статьи с трудом и то неоднозначно можно было предположить, что контроль в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами должен осуществляться не только и не столько за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы, а за всеми лицами, осужденными к различным видам наказания, в том числе, не связанным с лишением свободы, и освобождёнными от отбывания наказания по различным основаниям. Однако ни в тот период времени, когда принимался УИК РФ, ни в последующие годы каких-либо законодательных актов или иных правовых актов, обеспечивающих выполнение данного положения, принято не было. По сути своей, содержание данной статьи носило чисто декларативный характер. Такое обстоятельство свидетельствовало о существенном пробеле в законодательстве.

Наконец, действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)[2], принятый Государственной Думой 20 декабря 2001 г., исключил административную ответственность лиц, освобождённых из мест лишения свободы, в отношении которых в соответствии с Положением от 1966 года устанавливался административный надзор.

Принятый кодекс содержал только ст. 19.24 «Невыполнение лицом, освобождённым из мест отбывания лишения свободы,

[1] Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 18 декабря 1996 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 21.11.2022). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

обязанностей, связанных с соблюдением ограничений, установленных в отношении его судом в соответствии с федеральным законом». Однако, какого-либо механизма установления именно судом обязанностей и ограничений в отношении лиц, освобождённых из мест отбывания лишения свободы, кроме лиц, освобожденных условно-досрочно, законодательством определено не было. При этом название и содержание данной нормы носили не конкретный характер, исключающий ее однозначное толкование. Установление механизма реализации исполнения уголовного наказания в виде ограничения свободы с принятием соответствующего закона также не внесло конкретизации в содержание данной административно-правовой нормы. В соответствии с принятым законом ее применение к лицам, нарушившим установленные судом обязанности или ограничения, не было предусмотрено[1].

Само же Положение об административном надзоре формально юридически продолжало действовать. В 2003 году был отменён приказ МВД СССР, регламентирующий порядок установления и осуществления административного надзора милиции за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы, и порядок организации централизованного учёта особо опасных рецидивистов[2]. В декабре 2009 года были отменены все Указы ПВС СССР об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы[3].

Вполне естественно, что действия законодательных органов, приведших к ликвидации испытанного многолетней практикой эффективного принудительного правового средства предупреждения рецидива преступлений, каким, несомненно, являлся административный надзор милиции за лицами, освобождёнными из мест лишения

[1] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы: Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 377- ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] О признании неприемлемыми нормативных правовых актов МООП СССР, МВД СССР, МВД РСФСР: Приказ МВД России от 12 февраля 2003 г. № 98. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 377-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации …».

свободы, не могли не сказаться на оперативной обстановке в стране. Наметившаяся с середины 90-х годов XX века тенденция её резкого ухудшения, рост общей и рецидивной преступности не могли не беспокоить учёных, сотрудников милиции, прокуратуры, простых граждан. Дискуссия о необходимости решения проблемы роста рецидивной преступности вновь развернулась на страницах специальных и юридических изданий. По мнению ученых Ф. Г. Ларькина, Н. П. Мышляева, «в последние годы при сохранении неблагоприятных тенденций в количественных показателях наблюдаются негативные сдвиги качественных характеристик рецидивной преступности. По-прежнему остаётся высокой доля специального рецидива, которая среди некоторых категорий преступников достигает 70 %»[1]. Значительно позже Ф. Г. Ларькин вновь поднял проблему роста рецидивной преступности, отмечая, что «в условиях эскалации криминального насилия резко обострилась проблема борьбы с преступлениями против жизни и здоровья людей. Число умышленных убийств в 1994 году возросло на 10,5 %, причинения тяжких телесных повреждений на 12 %. Участились случаи насилия на улицах и в других общественных местах»[2]. И. П. Портнов, отмечая рост рецидивной преступности в стране, высказал мнение о том, что милиция не может быть отстранена от допреступной профилактической работы, в отношении лиц, ранее судимых за совершённые преступления[3]. Обсуждение проблемы восстановления функции профилактики преступлений И. П. Портнов продолжил и в последующем, предлагая пути её решения[4]. Свою концепцию проекта Федерального закона «Предупреждение преступности» он представил, будучи обеспокоенным ростом как общей, так и рецидивной преступности в обществе. Условием такого положения, со слов

[1] Ларькин Ф. Г., Мышляев Н. П. Административный надзор ослабевает. Каковы причины? // Вестник МВД Российской Федерации. 1992. № 6. С. 33–34.

[2] Ларькин Ф. Г. Вклад милиции общественной безопасности в дело предупреждений преступлений // Вестник МВД Российской Федерации. 1995. № 2. С. 72–73.

[3] Портнов И. П. Профилактика преступлений в милицейской практике // Государство и право. 1995. № 10. С. 116.

[4] Портнов И. П. Современные подходы к решению проблемы объекта и предмета профилактики преступности // Государство и право. 1996. № 6. С. 76.

автора, является несовершенство действующего законодательства. По его мнению, «профилактическая служба, которая в 70-е годы функционировала в системе правоохранительных органов страны, затем постепенно фактически была разрушена в результате ликвидации нормативно-правового обеспечения её деятельности»[1]. На наш взгляд, позиция ученого отразила обеспокоенность общества состоянием нормативного правового обеспечения деятельности органов внутренних дел, как по профилактике преступности в целом, так и отдельных её видов, включая рецидивную. Основным средством предупреждения рецидивной преступности, по его мнению, «оставался до недавнего времени административный надзор милиции за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы»[2]. Анализируя содержание докладов и сообщений прокуроров субъектов Российской Федерации, представленных в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, ученые Н. Косоплечев, Ф. Измайлова так же обратились к проблеме воссоздания системы предупреждения преступлений. Характеризуя существовавший административный надзор милиции за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы, как достаточно эффективное средство борьбы с рецидивной преступностью, ученые сделали вывод о том, что «в современных условиях результативная деятельность по предупреждению преступлений и иных правонарушений возможна только на государственной основе»[3]. По мнению ученого А. Полякова, «существовавший с 1966 года административный надзор с учётом реалий, происходящих в стране (распад союзного государства, смена экономической и политической систем, реформа законодательства и т. д.) потерял свою эффективность и смысл. Отсутствие законодательной базы по данному вопросу влечёт существенное нарушение прав абсолютного большинства граждан»[4]. Позиция ученых Н. Косоплечева,

[1] Лунеев В. В. К проекту закона о предупреждении преступности // Государство и право. 1996. № 11. С. 38.

[2] Там же.

[3] Косоплечев Н., Измайлова Ф. Воссоздать систему предупреждения преступлений // Законность. 1999. № 3. С. 2–7.

[4] Поляков А. Существует ли административный надзор? // Законность. 1999. № 8. С. 30.

Ф. Измайловой, А. Полякова по поводу роли института административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, вполне объяснима и с нею следует согласиться. Действительно, смена экономической и политической систем, распад государства, в рамках которого создавалось законодательство об административном надзоре, не совсем продуманное реформирование различных отраслей законодательства, проведённое в 90-е годы XX века, декларативный, ничем не подкреплённый характер отдельных его положений и норм, привело к существенному нарушению прав абсолютного большинства граждан. По мнению ученого Б. В. Волженкина, «принятый в 1996 году УК РФ устранил многие противоречия, содержащиеся в УК РСФСР, провозгласил, казалось бы, демократические и гуманные социальные приоритеты — защиту прав и свобод личности. С другой стороны, УК РФ не пошёл дальше деклараций, оставив личность один на один с захлёстывающей общество преступностью»[1].

Таким образом, в 90-е годы XX века в условиях сложной политической ситуации, возникшей в стране, в результате распада союзного государства, смены экономической и политической систем, возникновения и развития основ демократии, произошло реформирование различных отраслей законодательства. Данные изменения отразились на формах, методах и фактическом существовании применяемого к тому времени три десятилетия эффективного принудительного правового средства борьбы правоохранительных органов с рецидивной преступностью, каковым являлся административный надзор милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Перед обществом встала задача восстановить контроль со стороны государства за отдельными категориями лиц, освобожденных из мест лишения свободы. Данный контроль в виде административного надзора, осуществляемого органами внутренних дел (милицией) и иными правоохранительными органами должен был максимально исключать возможность совершения этими лицами рецидива преступлений.

[1] Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (научно-практический) / под ред. В. М. Лебедева; авт. Г. Н. Борзенков, В. П. Верин, Б. В. Волженкин. Москва, 2001. С. 5.

Он должен был быть направлен на соблюдение отдельными категориями лиц, установленных в отношении их в соответствии с законом определенных ограничений прав и свобод, и должен был быть обеспечен условием наступления правовых последствий в случаях нарушения ими этих ограничений. В тоже время, административный надзор должен был иметь концептуально новую правовую основу, принципиально отличающуюся от существовавшей ранее и отвечающую принципам демократического общества и правового государства. Для этого необходимо было осуществить научное осмысление содержания, действовавшего в советский период административного надзора, порядка его установления и осуществления с учетом накопленного десятилетиями положительного опыта и имевших место не до конца проработанных правовых и организационных аспектов. Ученым необходимо было проанализировать состояние нормативно-правового обеспечения органов внутренних дел (милиции) по осуществлению профилактических и контрольно-надзорных функций в отношении отдельных категорий лиц, освобожденных из мест лишения свободы, характеризующихся повышенной криминогенной и рецидивной опасностью. В первую очередь, анализу должно было быть подвергнуто действовавшее в тот период законодательство. Необходимо было рассмотреть пути его совершенствования с целью обеспечения органов внутренних дел (милиции) эффективными правовыми возможностями борьбы с ростом рецидивной преступности в обществе. По нашему мнению, также необходимо было определить роль, место и компетенцию органов внутренних дел (милиции) в системе правоохранительных органов, осуществляющих профилактические и контрольно-надзорные функции в отношении отдельных категорий лиц, освобожденных из мест лишения свободы[1].

Еще в переломный для страны период времени в начале 90-х годов, по мнению Ю. И. Калинина, заметно «ухудшился» состав

[1] Холманский В. И., Стульнова Т. В. Проблемы восстановления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, и пути их решения // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2010. № 1(45). С. 74–82.

осужденных: каждый четвертый отбывал наказание за умышленное убийство или нанесение тяжких телесных повреждений, каждый пятый – за разбойное нападение, грабеж или изнасилование. По мнению автора, «пополнение состава происходило, преимущественно, за счет лиц, совершивших тяжкие насильственные, нередко с особой жестокостью, преступления – рэкетиров, членов вооруженных бандитских формирований. Почти каждый восьмой из отбывающих наказание был признан судом особо опасным рецидивистом»[1]. Естественно, как отмечал С. А. Дунаев, «на сложившееся положение с рецидивной преступностью в стране негативное влияние оказывает не только распад традиционной системы социальной профилактики, но и отсутствие надежных социальных гарантий для лиц, освобождающихся из мест отбывания наказания, сложности трудового и бытового их устройства»[2]. Мы считаем, что в исследуемый период, началось поспешное и недостаточно проработанное реформирование законодательства. Принятым в то время уголовным законодательством были определены новые категории преступлений: преступления наибольшей тяжести, тяжкие преступления и особо тяжкие преступления. Однако в основу такой классификации был положен не столько вид преступления и степень его общественной опасности, сколько зависимость этого определения от установленного законом размера максимального наказания за его совершение.

Данный подход законодателя к классификации по степени тяжести всех преступлений на отдельные категории в значительной степени отличался от подхода законодателя в этом вопросе, при принятии ранее действовавшего уголовного кодекса, в котором, например, понятие тяжкого преступления было четко определено в ст. 7-1 УК РСФСР. Тяжким преступлением, согласно уголовного закона, признавалось умышленное деяние, представляющее повышенную

[1] Калинин Ю. И. Неотложные задачи деятельности ИТУ // Вестник МВД Российской Федерации. 1992. № 6. С. 9.

[2] Дунаев С. А. Рецидивная преступность и ее предупреждение // Вестник МВД России. 1997. № 6. С. 107.

общественную опасность. При этом перечислялись конкретные преступления, которые законодатель относил к тяжким.

Принимая новый УК РФ, законодатель отказался от понятия «особо опасный рецидивист», исключив и соответствующий квалифицирующий признак в статьях Особенной части, но одновременно в законе предусмотрел понятие «особо опасный рецидив»[1], в качестве обстоятельства, имеющего значение для назначения наказания, и таким образом, акцент перенес с деятеля на деяние. Данный шаг был одобрен отдельными учеными, так как, по их мнению, «судебное объявление своих сограждан особо опасными рецидивистами соответствовало клеймению когда-то воров и бродяг»[2].

Законодательно было дано понятие «рецидива преступлений», под которым понималось совершение умышленного преступления лицом, имеющим судимость за ранее совершенное умышленное преступление[3]. Рецидив признавался опасным при совершении лицом тяжкого преступления, за которое оно осуждалось к реальному лишению свободы, если ранее это лицо два или более раз было осуждено за умышленное преступление средней тяжести к лишению свободы, или при совершении лицом тяжкого преступления, если ранее оно было осуждено за тяжкое или особо тяжкое преступление к реальному лишению свободы[4]. Рецидив преступления признавался особо опасным при совершении лицом особо тяжкого преступления, за которое оно осуждалось к реальному лишению свободы, если ранее это лицо два раза было осуждено за тяжкое преступление к реальному лишению свободы, или при совершении лицом особо тяжкого преступления, если ранее оно дважды было осуждено за тяжкое преступление, или ранее осуждалось за особо тяжкое преступление[5].

---

[1] Часть 3 статьи 18 УК РФ.

[2] Зелинский А. Ф. Повторение преступлений как преступная деятельность // Государство и право. 1995. № 12. С. 56.

[3] Часть 1 статьи 18 УК РФ.

[4] Часть 2 статьи 18 УК РФ.

[5] Часть 3 статьи 18 УК РФ.

При признании рецидива не стали учитываться судимости за умышленные преступления небольшой тяжести, судимости за преступления, совершенные лицом в возрасте до восемнадцати лет, а также судимости за преступления, осуждение за которые признавалось условным, либо по которым предоставлялась отсрочка исполнения приговора, если условное осуждение или отсрочка исполнения приговора не отменялись, и лицо не отправлялось для отбывания наказания в места лишения свободы. Кроме того, так же не учитывались и судимости снятые или погашенные в порядке, установленном ст. 86 УК РФ.

В результате, реформирование законодательства, проведенное в 90-е годы XX века, не оказало положительного значения при выделении в отдельную категорию лиц, которые в силу своей повышенной рецидивной опасности должны были, в первую очередь, находиться под особым контролем со стороны территориальных органов внутренних дел. Исключение составляли лица, судимые к лишению свободы, в отношении которых при их условно-досрочном освобождении были установлены ограничения в соответствии с законом[1]. В результате, сложилась своего рода парадоксальная ситуация: в отличие категорий лиц, обладающих высокой степенью криминогенной и рецидивной опасности, под последующим более пристальным контролем территориальных органов внутренних дел оказались лица, освобожденные из мест лишения свободы условно-досрочно в силу признания судом обстоятельств, положительно характеризующих их и давших основания для досрочного освобождения от дальнейшего отбывания наказания в виде лишения свободы. По нашему мнению, такое положение не могло не сказаться на уровне рецидивной преступности в обществе[2].

---

[1] О мерах по совершенствованию деятельности участковых уполномоченных милиции: Приказ МВД России от 16 сентября 2002 г. № 900. (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Холманский В. И., Стульнова Т. В. Актуальные проблемы нормативно-правового обеспечения борьбы с ростом рецидива преступлений в обществе // Закон и право. 2009. № 5. С. 63–64.

Нами проанализировано состояние рецидивной преступности в Санкт-Петербурге в исследуемый период. Проведенный анализ рецидивной преступности отражает ее особенности на фоне общего уровня преступности в обществе. Анализ состояния структуры преступности по отдельным видам, в первую очередь, тяжких преступлений по линии криминальной милиции, динамика рецидивной преступности проводились на основе статистических данных предоставленных ГУ МВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. Санкт-Петербург является крупнейшим мегаполисом страны. В нем в значительной мере спроецированы все процессы, происходящие в обществе, их положительные и отрицательные стороны. Поэтому, данные о состоянии преступности, и в первую очередь, рецидивной преступности на территории города, с большой степенью вероятности соответствуют одноименным показателям в стране и более реально отражают тенденции развития в исследуемых областях. Учитывая данные обстоятельства при проведении исследования, мы сравнивали отдельные показатели с одноименными показателями, существующими в анализируемый период в целом по стране. При выборе периода исследования авторы монографии исходили из того, что 2000 и 2001 годы являлись практически последними годами когда-то эффективного использования милицией административного надзора — мощного правового средства предупреждения рецидива преступлений. Начиная с 2000 года, административный надзор милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, постепенно окончательно прекратил свое существование. Вполне естественно, что данное обстоятельство незамедлительно отразилось на уровне рецидивной преступности.

Проведенное исследование показало, что общий уровень преступлений по линии криминальной милиции, зарегистрированных на территории Санкт-Петербурга, из года в год оставался достаточно высоким. В исследуемый период в городе в год регистрировалось порядка 50 000 тяжких преступлений. Максимальное количество преступлений было зарегистрировано в 2001 году (60 852 преступле-

ния)[1]. При этом, просматривалась тенденция на сохранение данного уровня. Характерным являлось и то, что доля тяжких и особо тяжких преступлений из года в год оставалась достаточно высокой и составляла не менее 67,9 % в 2007 году[2]. Максимальный уровень тяжких и особо тяжких преступлений отмечен в 2003 году — 94,5 %[3]. Практически каждые четыре из пяти зарегистрированных в городе преступлений по линии криминальной милиции являлись тяжкими или особо тяжкими. Примерно третье-четвертое из зарегистрированных преступлений совершалось в общественных местах, включая улицы, скверы, парки.

По результатам анализа видно, что из числа раскрытых преступлений в исследуемый период от 30,1 % в 2000 году, до 48,1 % в 2003 году было совершено лицами, ранее совершавшими преступления и судимыми за это к различным видам наказания. Эти данные говорят о достаточно высоком уровне рецидива совершаемых преступлений. При этом число лиц, совершивших преступления, из числа ранее совершавших преступления, выявленных в ходе раскрытия преступлений, составляли от 23,1 % в 2000 году до 30,8 % в 2005 году. Наибольшую опасность среди лиц, совершивших рецидив преступлений, представляли лица, которые на момент совершения очередного преступления имели не погашенную или не снятую в установленном законом порядке судимость за ранее совершенные преступления. Их удельный вес в общем количестве выявленных лиц, ранее совершавших преступления, составлял от 69,0 % в 2001 году, до 85,8 % в 2006 году. То есть, практически четверо – пятеро из шести лиц, осужденных за совершение преступлений, в том числе к наказаниям, связанным с лишением свободы, в ближайшее время после отбытия

[1] Сведения о состоянии преступности в Санкт-Петербурге в 2001 году. Санкт-Петербург, 2001. URL: http://www.library.by/portalus/modules/psychology. (дата обращения: 11.11.2022).

[2] Сведения о состоянии преступности в Санкт-Петербурге в 2007 году. Санкт-Петербург, 2007. URL: http://www.library.by/portalus/modules/psychology. (дата обращения: 11.11.2022).

[3] Сведения о состоянии преступности в Санкт-Петербурге в 2003 году. Санкт-Петербург, 2003. URL: http://www.library.by/portalus/modules/psychology. (дата обращения: 11.11.2022).

наказания, вновь совершали преступления, имея не погашенную или не снятую судимость.

Анализ данных о местах совершения тяжких и особо тяжких преступлений корыстного, корыстно-насильственного и насильственного характера показал, что от 22,5 % в 2000 году, до 35,2 % в 2006 году эти преступления совершались в общественных местах, включая улицы, парки, скверы. В ходе исследования был проведен анализ количества тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных лицами, ранее совершавшими подобные преступления. К таким преступлениям, в первую очередь, относятся убийство и покушение на убийство, умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, изнасилование, кража, грабеж, разбой, хулиганство.

Из числа зарегистрированных убийств и покушений на убийство, удельный вес преступлений, совершенных этой категорией лиц составлял от 23,6 % в 2005 году до 40,2 % в 2003 году, умышленных причинений тяжкого вреда здоровью от 24,0 % в 2007 году до 37,4 % в 2002 году, изнасилований и покушений на изнасилование от 29,1 % в 2003 году до 51,6 % в 2001 году, краж от 44,6 % в 2000 году до 69,9 % в 2003 году, грабежей от 41,6 % в 2006 году до 71,5 % в 2003 году, разбоев от 40,6 % в 2006 году до 60,5 % в 2002 году, хулиганств от 19,6 % в 2006 году до 35,9 % в 2002 году.

Полученные нами результаты исследования наглядно показали, что, уровень рецидивной преступности в пределах такого мегаполиса, каким является г. Санкт-Петербург, на протяжении ряда лет, после того как правоохранительные органы постепенно были лишены должного нормативно-правового обеспечения своей профилактической деятельности, и в первую очередь, права осуществлять административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, оставался стабильно высоким, о чем нами было изложено в докладе на научной сессии ГУАП в г. Санкт-Петербурге[1].

Нами был проведен сравнительный анализ отдельных показателей состояния рецидивной преступности в стране в исследуемый

[1] Холманский В. И., Стульнова Т. В. Проблемы нормативно-правового обеспечения борьбы с ростом рецидивной преступности в обществе // Научная сессия ГУАП: сб. докл.: в 3 ч. Санкт-Петербург: ГУАП, 2010. Ч. III. С. 399–402.

период. За основу исследования были взяты показатели по таким видам преступлений, как убийство и покушение на убийство, умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, в том числе повлекшее смерть потерпевшего, изнасилование и покушение на изнасилование, хулиганство, разбой, грабеж, кража. Исследование показало, что удельный вес тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных в общественных местах, включая улицы, парки, скверы и т. д., по стране достаточно высок и колебался от 28,4 % в 2005 году до 65,8 % в 2000 году. Была проанализирована динамика удельного веса лиц, совершивших преступления, из числа ранее совершавших преступления, в общем количестве выявленных лиц. Также анализу был подвергнут удельный вес преступлений, совершенных этой категорией лиц, в общем количестве зарегистрированных преступлений, а так же удельный вес лиц, ранее совершавших преступления и вновь совершивших отдельные виды тяжких и особо тяжких преступлений, в общем количестве выявленных лиц, совершивших одноименные преступления. Исследование показало, что удельный вес лиц, ранее совершавших преступления в общем количестве выявленных лиц, в исследуемый период в стране вырос с 24,4 % в 2002 году до 28,8 % в 2005 году[1]. В это же время, удельный вес преступлений, совершенных лицами, ранее совершавшими преступления, в общем числе зарегистрированных и расследованных преступлений изменялся от 27,2 % в 2003 году до 30,5 % в 2005 году[2]. Анализ статистических данных о совершении отдельных видов тяжких и особо тяжких преступлений на территории России, лицами, ранее совершавшими преступления, так же показал их высокий удельный вес в общем количестве зарегистрированных и раскрытых преступлений. Так же оставался на высоком уровне и удельный вес лиц, ранее совершавших преступления, в общем количестве лиц, выявленных за совершение одноименных преступлений. Так, в исследуемый период убийства или покушения на убийства совершало от 39,3 % в 2004 году до 40,4 %

[1] Преступность и правонарушения (2002–2006). Москва, 2007. С. 20.
[2] Там же. С. 45.

в 2006 году лиц, ранее совершавших преступления[1]. Удельный вес лиц, совершивших умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, стабильно держался на уровне 34 %, меняясь от 33,4 % в 2004 году до 35,6 % в 2005 году[2]. Удельный вес лиц, ранее совершавших преступления, совершивших изнасилования и покушения на изнасилования, стабильно держался на уровне 38 %: от 37,1 % в 2003 году до 39,7 % в 2002 году[3]. Согласно статистическим данным, удельный вес краж, совершенных лицами, ранее совершавшими преступления варьировался от 32,3 % в 2004 году до 35,7 % в 2001 году[4], грабежей от 35 % в 2004 году до 40,7 % в 2001 году[5], разбоев от 40,4 % в 2004 году до 44,9 % в 2001 году[6], хулиганств (квалифицированный состав) от 17,0 % в 2003 году до 24,7 % в 2006 году[7].

Осенью 2004 года бывший в то время Генеральный прокурор Российской Федерации В. В. Устинов, встретившись по данной проблеме с Президентом Российской Федерации В. В. Путиным, привел в беседе статистические данные по стране, согласно которым более трети лиц, освобожденных из мест лишения свободы, вновь встали на путь совершения преступлений. По его данным, каждое второе тяжкое и особо тяжкое преступление, включая кражи, грабежи, разбои, изнасилования и т. п., также совершались лицами, ранее судимыми за совершение подобных преступлений. В отношении лиц, отбывших наказание за совершение особо тяжкого преступления и совершивших убийство, в некоторых регионах, со его слов, этот показатель составлял почти 50 %. Он подчеркнул, что одной из основных причин сложившегося положения в стране является отсутствие надлежащего административного надзора со стороны милиции за поведением и образом жизни лиц, освободившихся из мест лишения свободы. По его мнению, «шаг по реформированию законодательства, когда мы перестали заниматься

[1] Там же. С. 64.
[2] Там же. С. 70–71.
[3] Там же. С. 77–78.
[4] Там же. С. 105–106.
[5] Там же. С. 98–99.
[6] Там же. С. 91–92.
[7] Там же. С. 84–85.

административным надзором, к сожалению, дал плохой результат»[1]. Им было высказано предложение, вернуться к административному надзору, приняв соответствующий закон.

Весной 2005 года об этом заявил сам Президент Российской Федерации В. В. Путин на встрече с руководителями Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного Судов Российской Федерации предложил обсудить возможность возвращения к административному надзору за лицами, совершившими тяжкие и особо тяжкие преступления и отбывшими срок наказания в местах лишения свободы.

В выступлении бывшего в то время в должности заместителя Министра внутренних дел Российской Федерации генерал-полковника милиции А. А. Чекалина на расширенном заседании коллегии МВД России, состоявшемся 9 января 2007 г. в Москве[2], а также на страницах научных изданий им также неоднократно поднимался вопрос о необходимости воссоздания административного надзора милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы[3].

В выступлениях бывшего в то время Министра внутренних дел Российской Федерации генерала армии Р. Г. Нургалиева на расширенном заседании коллегии МВД России, состоявшемся 6 февраля 2008 г. в Москве, было отмечено, что ежегодно милицией профилактируется в среднем около 3,7 млн лиц, склонных к совершению правонарушений, из которых более 720 тыс. человек – ранее судимые. Со слов министра, это те лица, которые не встали на путь исправления и совершают до трети преступлений в нашей стране[4].

Таким образом, в начале 2000-х годов на государственном уровне произошло осознание необходимости воссоздания принудительного правового средства сдерживания роста рецидивной преступности, каким в течение фактически трех полных десятилетий

---

[1] Устинов сообщил Президенту РФ о росте рецидивной преступности в стране. Российские федеральные новости. URL: http//www/RFN ru (дата обращения: 11.11.2022).

[2] Чекалин А. А. Об организации работы органов внутренних дел Российской Федерации по профилактике правонарушений // Вестник МВД России. 2007. № 2. С. 29.

[3] Чекалин А. А. О формировании государственной системы профилактики правонарушений // Вестник МВД России. 2008. № 1. С. 9.

[4] Выступление Министра внутренних дел Российской Федерации генерала армии Р. Г. Нургалиева на расширенном заседании коллегии МВД России 6 февраля 2008 года // Вестник МВД России. 2008. № 2. С. 9.

успешно выступал административный надзор милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Объективная необходимость в совершенствовании нормативно-правового обеспечения деятельности территориальных органов внутренних дел в борьбе с ростом рецидивной преступности в обществе инициировали разработку и внесение в Государственную Думу Российской Федерации проектов Федерального закона «Об административном контроле за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», Федерального закона № 151943-4 «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», а так же опубликование на страницах научного издания проекта Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», разработанного Н. Л. Редько, А. Д. Майле, О. И. Бекетовым[1].

Анализ содержания вышеуказанных проектов показал недостаточную степень проработанности отдельных положений, обусловленную поверхностным изучением существующей проблематики в разрабатываемой области. Так проект Федерального закона «Об административном контроле за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» имел название, в принципе противоречащее по содержанию научному понятию «административный контроль». К недостаткам проекта относилось отсутствие разграничения между отдельными категориями лиц, подлежащих контролю, не определенность ответственности за уклонение или злостное нарушение установленных обязанностей и ограничений, нечеткость в определении прав контролирующих органов, оснований для наступления ответственности должностных лиц, оснований для установления административного контроля, которые должны содержаться в материалах исправительных учреждений и органов внутренних дел и другие. По сути своей, данный проект представляет собой «модернизированное» содержание Положения об административном надзоре, действовавшее с 1966 года на начальном этапе, за исключением

[1] Редько Н.Л., Майле А.Д., Бекетов О.И. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Журнал Российского права. 2009. № 8. С. 73–77.

предлагаемого разработчиками наделения судов правом установления административного надзора.

Проект Федерального закона № 151943-4 «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», внесенный для рассмотрения в Государственную Думу в 2008 году по сравнению с предшествующим проектом, по нашему мнению, был более совершенен только в части приведенного в соответствие названия. Содержание самого проекта так же свидетельствовало о недостаточной проработанности и знания его авторами существующей проблематики[1].

В частности, в проекте противоречивый и в какой-то мере абсурдный характер носило предлагаемое понятие «антиобщественные действия» в контексте рассмотрения их в качестве оснований для установления надзора. В перечень лиц, подлежащих взятию под административный надзор, не были включены наиболее криминогенные рецидивоопасные категории: лица, совершившие опасный и особо опасный рецидив преступления. В перечисленных категориях лиц, подлежащих взятию под административный надзор, не были определены лица, в отношении которых, в первую очередь, следовало бы устанавливать надзор для предупреждения совершения ими рецидива преступления против жизни, здоровья, собственности. Отдельные положения проекта, например, определение порядка исчисления административного надзора, по нашему мнению, давали возможность поднадзорному лицу безнаказанно уклоняться от его воздействия. Разработчики проекта не различали понятия «обязанности» и «ограничения». Представлялась сомнительной предлагаемая в проекте форма обращения в суд исправительного учреждения или органа внутренних дел по вопросу установления, приостановления, возбуждения, продления и прекращения административного надзора. Практически в содержании каждой статьи проекта, по нашему мнению,

[1] Холманский В. И. Проект Федерального закона № 151943 «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»: достоинства и недостатки // Российский следователь. 2010. № 5. С. 31–38.

изложенному в изданной университетом научной работе, имелись недостатки, свидетельствующие об его недостаточной проработанности[1].

Нами также было проанализировано содержание проекта Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», подготовленного Н. Л. Редько[2], А. Д. Майле, О. И. Бекетовым. Анализ проекта показал противоречивый характер его отдельных положений. Разработчики изначально указывали на то, что при определении оснований для установления административного надзора следует полностью отойти от критериев, связанных с поведением определенных лиц в местах лишения свободы. В тоже время пункт 2 ст. 7 «Порядок установления административного надзора» главы 2 проекта содержал условие к содержанию представления исправительного учреждения в суд, в которое обязательно должны были включены документы и материалы, характеризующие лицо за все время нахождения в исправительном учреждении. Более того, согласно пункту 4 данной статьи, судья с учетом поведения лица, отбывающего наказание, вправе был отказать в установлении административного надзора. Непродуманный характер, по нашему мнению, содержало предлагаемое в ст. 6 проекта ограничение поднадзорному, сформулированное, как «запрещение приема алкогольных напитков, если имеются достаточные основания полагать, что их потребление будет способствовать совершению новых преступлений». При этом предлагался механизм осуществления контроля за соблюдением данного ограничения, указанный в ст. 12 «Права и обязанности специализированного государственного органа, осуществляющего административный надзор»: «в случае установления поднадзорному запрещения приема алкогольных напитков, получать в установленном порядке мочу на анализ». Не отличались

[1] Холманский В. И., Стульнова Т. В. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: этапы становления в России, перспективы совершенствования и развития: монография. Санкт-Петербург.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017. С. 83.

[2] Редько Н. Л. О государственном контроле за лицами, судимыми за сексуальные преступления // Журнал Российского права. 2009. № 8. С. 68–77; Редько Н. Л. Персонифицированный полицейский надзор: автореф. дис…. канд. юрид. наук. Челябинск. 2009.

продуманностью и другие положения проекта закона. Главным недостатком, имеющим принципиальное значение, считаем тот факт, что предложенный проект закона, не предполагая рассматривать административный надзор как вид уголовного наказания, в то же время определял в качестве субъекта его осуществления уголовно-исполнительные инспекции, а не органы внутренних дел, что, по мнению разработчиков проекта, «в большей мере соответствует принципам правового государства».

3. Правовое регулирование административного надзора полиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, на современном этапе

Как отмечено О. И. Бекетовым и В. В. Головко, «свойственные современному этапу развития общества тенденции роста повторной преступности, потребовали от государства принятия эффективных мер противодействия ей, и в связи с этим целесообразным виделось принятие нормативных правовых актов, воссоздающих институт административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Многолетний опыт правоприменения свидетельствовал, что именно с помощью административного надзора в наиболее полной мере обеспечивается защита государственных и общественных интересов от преступных и иных противоправных посягательств со стороны наиболее опасной (с точки зрения предшествующего поведения) категории лиц»[1]. По мнению ученых, «в последние годы в Российской Федерации наблюдается устойчивая тенденция увеличения количества «рецидивных» преступлений. Данная ситуация характерна практически для всех групп преступных деяний: экономических, имущественных, насильственных. Многие ученые криминологи приходят к выводу, что пенитенциарная система Российской Федерации, да и вся

[1] Бекетов О. И., Головко В. В. Современные тенденции организации деятельности полиции по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2019. № 1(45). С. 90–95.

правоохранительная система нашей страны практически не справляется со своей основной задачей – перевоспитание преступников»[1].

С момента принятия Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», административный надзор представляет собой осуществляемое органами внутренних дел наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей, предусмотренных законом. Сравнивая действовавшее союзное законодательство об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, и принятый закон, А. В. Виссаров и Н. А. Епанечникова отметили, что «в ранее действовавшем законе по сравнению с действующим законодательством имелись расширенно трактованные определения, не раскрыты задачи. Однако можно сказать о том, что, несмотря на это, в данных нормативно-правовых актах одинаковая цель – предупреждение совершения преступлений лицами, освобожденными из мест лишения свободы»[2].

В соответствии с законом, под административным ограничением понимается временное ограничение прав и свобод лица, освобожденного из мест лишения свободы, установленное судом. Отсюда, поднадзорным лицом является лицо, в отношении которого осуществляется административный надзор. Основной задачей установления и осуществления административного надзора является предупреждение совершения поднадзорными лицами новых преступлений и других правонарушений, а также оказание на них индивидуального профилактического воздействия. По нашему мнению, изложенному в материалах ежегодной научно-практической конференции в г. Санкт-Петербурге, «осуществляя административный надзор в отношении наиболее криминогенной категории лиц, освобожденных из мест лишения свободы, и обладающих повышенной степенью рецидивной

[1] Там же.

[2] Виссаров А. В., Епанечникова Н. А. Сравнительный анализ исторического развития института административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Марийский юридический вестник. 2019. № 4(31). С. 10–12.

опасности, правоохранительные органы должны стремиться к тому, чтобы свести к минимуму возможности этих лиц вновь совершать преступления против жизни, здоровья, собственности граждан»[1]. В научном издании федерального уровня мы также отметили, что «основной целью административного надзора является предупреждение специального рецидива преступления, то есть преступлений, за совершение которых они уже понесли уголовное наказание»[2]. По мнению М. А. Галимовой, А. О. Астаховой, А. Р. Акиева, «резкий рост преступности, особенно ее рецидивной составляющей, обусловил необходимость адекватного реагирования на это явление. Создание государственной системы профилактики преступлений привело к «реанимированию» института административного надзора, который правоприменитель достаточно активно включил в арсенал средств реагирования на криминальные угрозы»[3].

Согласно ст. 3 Закона об административном надзоре, поднадзорными лицами могут быть лица, достигшие 18-летнего возраста, освобождаемые или освобожденные из мест лишения свободы и имеющие непогашенную либо неснятую судимость за совершение следующих видов преступлений:

1) тяжкого или особо тяжкого преступления;

2) преступления при рецидиве преступлений;

3) умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего;

4) двух и более преступлений, предусмотренных частью первой ст. 228, ст. 228.3, частью первой ст. 231, частью первой ст. 234.1 УК РФ[4].

Таким образом, по мнению А. В. Лящука, «закон четко разграничил субъектов, на которых распространяются его положения, а также

---

[1] Холманский В. И., Стульнова Т. В. К вопросу о соответствии ряда формальных оснований установления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, его назначению // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: мат-лы ежег. науч.-практ. конф. Санкт-Петербург, 22 марта 2012 г.: в 2 ч. Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2012. Ч. II. С. 99–102.

[2] Холманский В. И., Стульнова Т. В. Административно-правовые аспекты установления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Научный портал МВД России. 2013. № 4 (24). С. 73–79.

[3] Галимова М. А., Астахова А. О., Акиев А. Р. Административный надзор за лицами, освободившимися из мест лишения свободы: правовая регламентация и проблемы реализации // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2021. № 4(45). С. 141–149.

[4] Пункт 4 введен Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 252-ФЗ.

определил основания для установления административного надзора. При этом основания служат критерием разграничения двух условно выделяемых групп субъектов»[1]. А. В. Виссаров и Н. А. Епанчикова, сравнивая состояние правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, действовавшее в советский период и действующее в настоящее время, также, считают, что «и в ныне действующем Федеральном законе в качестве цели определена защита государственных и общественных интересов. В Указе Президиума Верховного Совета СССР акцент был сделан на наблюдении за поведением лиц, освобождаемых из мест лишения свободы, и оказанием на них необходимого воспитательного воздействия»[2].

В качестве формального основания для установления административного надзора закон определил сам факт осуждения лица к уголовному наказанию в виде лишения свободы за совершение вышеперечисленных преступлений. Понятия этих видов преступлений, классифицируемых по принципиально новым критериям, в отличие от действовавших в советский период, раскрыты во вновь принятом в 90-х годах прошлого века уголовном законодательстве.

Тяжким преступлением в соответствии с частью 4 ст. 15 УК РФ стало признаваться умышленное деяние, за совершение которого уголовным законом предусмотрено наказание от пяти до десяти лет лишения свободы. Особо тяжким преступлением, в соответствии с частью 5 ст. 15 УК РФ, признается умышленное деяние, за совершение которого предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок свыше десяти лет или более строгое наказание. Рецидивом преступления, согласно ст. 18 УК РФ, признается совершение умышленного

[1] Ляшук А. В. Проблемы реализации административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): междунар. науч.-практ. конф. Санкт-Петербург, 26 марта 2021 г. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2021. С. 729–733.

[2] Виссаров А. В., Епанечникова Н. А. Сравнительный анализ исторического развития института административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Марийский юридический вестник. 2019. № 4(31). С. 10–12.

преступления лицом, имеющим судимость за ранее совершенное умышленное преступление. В связи с этим, нами обращено внимание на тот факт, что, дополняя изначально установленных в Законе об административном надзоре категории лиц, формально подпадающих под установление административного надзора, четвертой категорией с формулировкой «двух и более преступлений», законодатель фактически продублировал установленную в законе вторую категорию. В соответствии с действующим уголовным законодательством, опасным рецидивом преступления признается совершение лицом тяжкого преступления, за которое оно осуждается к реальному лишению свободы, если ранее это лицо два или более раза было осуждено за умышленное преступление средней тяжести к лишению свободы, либо совершение лицом тяжкого преступления, если ранее оно было осуждено за тяжкое или особо тяжкое преступление к реальному лишению свободы. Особо опасным рецидивом преступления признается совершение лицом тяжкого преступления, за которое оно осуждается к реальному лишению свободы, если ранее это лицо два раза было осуждено за тяжкое преступление к реальному лишению свободы, либо совершение лицом особо тяжкого преступления, если ранее оно два раза было осуждено за тяжкое преступление или ранее осуждалось за совершение особо тяжкого преступления. Умышленным преступлением, согласно ст. 25 УК РФ, признается деяние, совершенное с прямым или косвенным умыслом. Преступление признается совершенным с прямым умыслом, если лицо осознавало общественную опасность своего деяния (действия или бездействия), предвидело возможность или неизбежность наступления общественно-опасных последствий и желало их наступления. Преступление признается совершенным с косвенным умыслом, если лицо осознавало общественную опасность своего деяния (действия или бездействия), предвидело возможность наступления общественно-опасных последствий, не желало, но сознательно допускало эти последствия, либо относилось к ним безразлично.

Формальным основанием для установления административного надзора в отношении лица, освобожденного из мест лишения свободы

после отбытия, назначенного судом уголовного наказания в виде лишения свободы за совершение умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего, согласно Закону об административном надзоре, является совершение преступления, независимо от его состава и степени тяжести, в котором в качестве потерпевшего выступает несовершеннолетнее лицо. Согласно части 1 ст. 21 Гражданского кодекса Российской Федерации, совершеннолетие физического лица наступает по достижению восемнадцатилетнего возраста и свидетельствует о полной гражданской дееспособности, то есть способности своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их. Оценка анализируемого формального основания в виде «умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего» для установления административного надзора, с позиции его практического применения и соответствия целям и задачам, решаемым при осуществлении административного надзора, по нашему мнению, отраженному в материалах международной научно-практической конференции, прошедшей в 2019 г. в г. Москве, свидетельствует о его недостаточно проработанном характере[1]. Достаточно глубокий анализ данного формального основания для установления административного надзора с позиции его недостаточной проработанности и сомнительного соответствия целям и задачам административного надзора, будет приведен нами в соответствующей части изложения результатов монографического исследования.

Как было отмечено выше, законодатель на протяжении 10-ти лет со дня принятия Закона об административном надзоре, постепенно дополнял категории лиц, из числа освобожденных из мест лишения свободы и формально подпадающих под установление административного надзора. В конечном итоге, в 2017 году изначально установленные

[1] Холманский В. И., Стульнова Т. В. Актуальные аспекты административно - правового обеспечения деятельности полиции по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Актуальные вопросы применения норм административного права (Кореневские чтения): мат-лы III междунар. науч.-практ. конф. Москва, 22 мая 2019 г.

эти категории лиц Законом об административном надзоре, были дополнены категориями лиц, имеющих непогашенную либо неснятую судимость за совершение двух и более преступлений, предусмотренных частью первой ст. 228, ст. 228.3, частью первой ст. 231, частью первой ст. 234.1 УК РФ[1]. По мнению Н. М. Тюкаловой и Н. А. Кулакова, «дополняя категории лиц, подпадающих под установление административного надзора, законодатель, очевидно, руководствовался тем, что в последние годы все более явным становится тот факт, что решить проблему наркопотребления и незаконного оборота наркотиков исключительно мерами принуждения не представляется возможным. Ужесточение наказания и борьба с объемами производимых и транспортируемых наркотических средств сами по себе не позволяют достичь положительного результата в рассматриваемой области. Ни уголовное, ни административно-деликтное законодательство не способно в отрыве от мер медико-профилактического и воспитательного характера обеспечить значительного улучшения ситуации в области наркопотребления и незаконного оборота наркотиков»[2]. Авторы считают, что «если лицо осуждено к лишению свободы за совершение преступления в области незаконного оборота наркотиков средней тяжести, то установление в отношении его административного надзора должно быть обусловлено дополнительными основаниями, предусмотренными пунктом 2 части 3 ст. 3 ФЗ «Об административном надзоре». Если лицо осуждено к лишению свободы за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления в области оборота наркотиков, то меры административного надзора должны применяться к нему сразу после освобождения независимо от наличия дополнительных оснований»[3]. Высказывая свою оценку анализируемому дополнению,

[1] О внесении изменений в статью 173 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации и статьи 3 и 5 Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»: Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 252-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Тюкалова Н. М., Кулаков Н. А. Проблемы административного надзора за лицами, осужденными за совершение преступлений в области оборота наркотиков // Вестник Воронежского государственного университета. 2021. № 3(46). С. 185–192.

[3] Там же.

М. А. Галимова, А. О. Астахова, А. Р. Акиев отмечают, что «Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 432-ФЗ включил в перечень лиц, подпадающих под действие административного надзора, отдельную категорию освободившихся из мест лишения свободы; увеличил сроки действия такой меры контроля для этой категории, а также дополнил полномочия органов внутренних дел, непосредственно реализующих контроль за действиями поднадзорных лиц. С 9 июня 2017 г. еще в большей степени расширена область деятельности института административного надзора. С 10 августа 2017 г. в эту сферу включены повторные преступления в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ»[1].

Кроме перечисленных выше признаков, к формальным основаниям законом отнесены дополнительные признаки, которые напрямую определяют особый порядок установления административного надзора. Эти признаки содержатся в части 2 ст. 3 Закона об административном надзоре. Как было проанализировано нами в научном издании, к ним, в частности, относятся указания на наличие непогашенной либо неснятой судимости за совершение преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступлений, а также наличие непогашенной либо неснятой судимости за совершение преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего»[2]. Данные преступления перечислены в главе 18 УК РФ «Преступления против половой неприкосновенности и половой свободы личности». К ним относятся:

– ст. 131 «Изнасилование»;

– ст. 132 «Насильственные действия сексуального характера»;

– ст. 133 «Понуждение к действиям сексуального характера»;

---

[1] Галимова М. А., Астахова А. О., Акиев А. Р. Административный надзор за лицами, освободившимися из мест лишения свободы: правовая регламентация и проблемы реализации // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2021. № 4(45). С. 141–149.

[2] Холманский В. И., Стульнова Т. В. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: этапы становления в России, перспективы совершенствования и развития: монография, Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017. С. 86.

– ст. 134 «Половое сношение и иные действия сексуального характера с лицом, не достигшим шестнадцатилетнего возраста»;

– ст. 135 «Развратные действия».

В отношении лиц, совершивших данные преступления в возрасте старше восемнадцати лет, против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего четырнадцатилетнего возраста, и страдающих расстройством сексуального предпочтения (педофилией), не исключающим вменяемости; лиц, совершивших преступления при опасном и особо опасном рецидиве преступлений; лиц, совершивших тяжкое или особо тяжкое преступления, предусмотренного пунктом «л» части второй ст. 105, пунктом «е» части второй ст. 111, пунктом «з» части второй ст. 117, частью четвертой ст. 150 (в случае совершения преступления по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы), статьями 205–205.5, 206, 208, 211, 220, 221, 277–279, 282–282.3, 295, 317, 357, 360 и 361 УК РФ; лиц, совершивших в период нахождения под административным надзором преступления, за которое это лицо осуждено к лишению свободы и направлено к месту отбывания наказания (за исключением лица, указанного в части 2.1[1]. Этим категориям лиц Закон об административном надзоре определил особый порядок установления административного надзора. Как отметили О. И. Бекетов и В. В. Головко, «статьей 3 Федерального закона от 28 мая 2017 года № 102-ФЗ введен обязательный административный надзор за лицами, освобождаемыми или освобожденными из мест лишения свободы и имеющими непогашенную либо неснятую судимость за тяжкие и особо тяжкие преступления террористической и экстремистской направленности, в обязательном порядке под надзор попадают лица, чьи преступления были сопряжены с посягательством на жизнь сотрудника правоохранительного органа, государственного

[1] О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации по вопросам административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Федеральный закон от 28 мая 2017 г. № 102-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

или общественного деятеля, судьи, следователя, а также те, кто совершил преступление в период нахождения под административным надзором и был осужден к лишению свободы»[1].

По нашему мнению, выраженному в материалах международной научно-практической конференции в г. Санкт-Петербурге, предполагаемые ситуации в правовом регулировании административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, изначально предполагают достаточно активную дискуссию[2]. Указанные в дополнении преступления, за которые были осуждены лица, отнесены к разряду тяжких и особо тяжких, что само по себе определяет необходимость установления в отношении их административного надзора. В то же время, анализируемое положение выделяет дополняемую категорию из ранее установленных законом лиц, обладающих такой же степенью криминогенной опасности. Чем, например, по нашему мнению, опаснее лицо, убившее находившегося на заработках в России гражданина с ближнего зарубежья, допустим, из Таджикистана, либо лицо, убившее бездомного, даже в случае совершения данного преступления по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, от лица, который из хулиганских побуждений умышленно убил простого гражданина Российской Федерации? Что касается дополнения категорией лиц, совершивших в период нахождения под административным надзором преступления, за которое это лицо осуждено к лишению свободы и направлено к месту отбывания

[1] Бекетов О. И., Головко В. В. Современные тенденции организации деятельности полиции по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2019. № 1(45). С. 90–95.

[2] Холманский В. И., Стульнова Т. В. Административный надзор полиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, как принудительное правовое средство предупреждения рецидива противоправных проявлений террористического и экстремистского характера // Социально-экономические и политические корни идеологии экстремизма и терроризма: проблемы интерпретации и противодействия: мат-лы ежегод. междунар. науч.-практ. конф. Санкт-Петербург, 17 июня 2016 г. Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. С. 234–238.

наказания, то и в этом случае законодатель недостаточно проработал положение, предлагаемое к внесению в Закон об административном надзоре. При внесении анализируемого положения, по нашему мнению, не был окончательно проработан механизм его реализации. В частности, не был порядок определения срока, устанавливаемого заново, или продолжаемого административного надзора за данной категорией лиц, вновь освобождаемых или освобожденных из мест лишения свободы. Согласно Закону об административном надзоре, изначально установленный срок административного надзора должен быть прекращен в связи с осуждением лица к лишению свободы и направлению его к месту отбывания назначенного судом уголовного наказания (часть 5 ст. 9)[1]. В таком случае у сотрудников полиции и судей с момента дополнения возникает вопрос о том, из каких критериев в настоящее время следует исходить при определении срока административного надзора при освобождении лица по отбытию наказания. Если за основу брать преступление, совершенное в период нахождения под административным надзором, то оно по характеру и степени тяжести может не соответствовать первоначальному, по которому ранее был установлен прекращенный административный надзор. Если учитывать срок административного надзора, на который административный надзор был установлен изначально, то какую часть установленного, но не отбытого срока следует учитывать. Если исходить из всего изначально установленного срока, то будет ли не отбытая часть срока вообще учтена при определении нового срока административного надзора. Что касается дополненной категории лиц, совершивших в возрасте старше восемнадцати лет преступление: против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего четырнадцатилетнего возраста, и страдающих расстройством сексуального предпочтения (педофилией), не исключающим вменяемости, то, как отметила Р. А. Дадашева, «в соответствии

[1] Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

с частью 1 ст. 5 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ административный надзор в отношении вменяемого лица, больного педофилией, совершившего в возрасте старше восемнадцати лет преступление против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего возраста четырнадцати лет, устанавливается на срок назначения принудительных медицинских мер, но не менее срока, установленного законодательством Российской Федерации для погашения судимости. То есть, в данном случае законодатель допускает установление административного надзора в отношении лица со снятой или погашенной судимостью, что не согласуется с общей концепцией административного надзора, содержащейся в указанном законе»[1].

Кроме формальных оснований установления административного надзора Законом об административном надзоре, определены и проанализированы нами в научном издании материальные основания, при наличии которых должен быть установлен административный надзор в отношении отдельных категорий лиц[2]. К материальным основаниям установления административного надзора для лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы за совершение тяжкого или особо тяжкого преступлений, преступлений при рецидиве преступлений, умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего, отнесены систематические нарушения ими установленного режима и условий отбывания наказания. В качестве обязательного условия, свидетельствующего о наличии указанного материального основания для установления административного надзора лицу, освобождающемуся из мест лишения свободы, является признание его злостным нарушителем порядка отбывания уголовного наказания.

---

[1] Дадашева Р. А. Административный надзор за лицами, в отношении которых применялись принудительные меры медицинского характера, как мера профилактического воздействия // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по мат-лам ежегод. Всерос. науч.-практ. конф. Санкт-Петербург, 23 марта 2018 г. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2018. С. 168–173.

[2] Холманский В. И., Стульнова Т. В. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: этапы становления в России, перспективы совершенствования и развития: монография. Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017. С. 90.

Злостное нарушение установленного порядка отбывания уголовного наказания осужденными к лишению свободы определено ст. 116 УИК РФ. К нему относятся следующие нарушения:

– употребление спиртных напитков либо наркотических средств или психотропных веществ;

– мелкое хулиганство;

– угроза, неповиновение представителям администрации исправительного учреждения или их оскорбление, при отсутствии признаков состава преступления; - изготовление, хранение или передача запрещенных предметов; - уклонение от исполнения принудительных мер медицинского характера или от обязательного лечения, назначенного судом или решением медицинской комиссии;

– организация забастовок или иных групповых неповиновений, а равно активное участие в них;

– мужеложство, лесбиянство;

– организация группировок осужденных, направленных на совершение указанных в ст. 116 УИК РФ правонарушений, а равно активное участие в них;

– отказ от работы или прекращение работы без уважительных причин.

Злостным может быть признано также совершение в течение одного года повторного нарушения установленного порядка отбывания наказания, если за каждое из этих нарушений осужденный был подвергнут взысканию в виде водворения в штрафной или дисциплинарный изолятор. Осужденный, совершивший указанные в частях первой и второй ст. 116 УИК РФ нарушения, признается злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания только при условии назначения ему взыскания, предусмотренного пунктом «в», «г», «д» и «е» части 1 ст. 115 УИК РФ:

в) водворение осужденных, содержащихся в исправительных колониях или тюрьмах, в штрафной изолятор на срок до 15 суток;

г) перевод осужденных мужчин, являющихся злостными нарушителями установленного порядка отбывания наказания, содержащихся

в исправительных колониях общего и строгого режимов, в помещения камерного типа, а в исправительных колониях особого режима — в одиночные камеры на срок до шести месяцев;

д) перевод осужденных мужчин, являющихся злостными нарушителями установленного порядка отбывания наказания, в помещения камерного типа на срок до трех месяцев.

Кроме того, согласно пункту «б» ст. 136 УИК РФ, в качестве наказания для несовершеннолетних осужденных предусмотрено водворение в дисциплинарный изолятор на срок до семи суток с выводом на учебу.

Злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания осужденный признается постановлением начальника исправительного учреждения (далее – ИУ), которое он выносит по представлению администрации исправительного учреждения. Данное постановление начальник ИУ выносит одновременно с наложением взыскания за очередное нарушение. В последующем это постановление с перечнем нарушений, допущенных осужденным, служит основанием содержания заявления исправительного учреждения в суд о необходимости установления административного надзора лицу, освобождаемому из мест лишения свободы.

Формальным основанием для решения суда об установлении административного надзора в обязательном порядке при освобождении выделенных из установленных законом категорий лиц, освобождаемых из мест лишения свободы и формально подпадающих под установление административного надзора, являются сведения, изложенные в заявлении ИУ, о наличии у них соответствующих судимостей за совершение вышеперечисленных преступлений и приговор суда, подтверждающий эти сведения. В данном случае не играет никакой роли поведение осужденного в период отбывания наказания в местах лишения свободы и соблюдение им установленного порядка.

Для других лиц, которые освобождены из мест лишения свободы без установления административного надзора, но по формальным признакам наличия у них судимостей, перечисленных в законе, подпадают

под его установление, как было отмечено выше, Законом об административном надзоре определены материальные основания. К ним относятся, в частности, совершение лицом в течение одного года двух или более административных правонарушений против порядка управления и (или) административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность и (или) административных правонарушения, предусмотренных частью 7ст. 11.5, и (или) ст. 11.9, и (или) ст. 12.8, и (или) ст. 12.26 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ).

Совершение в течение года вышеперечисленных административных правонарушений лицом, освобожденным из мест лишения свободы, согласно дословному толкованию соответствующего положения Закона об административном надзоре, дает основание органу внутренних дел выйти в суд с заявлением о необходимости установления административного надзора в отношении данного лица. При этом законодатель в качестве материальных оснований, в основном, определил не конкретные административные правонарушения, а группы административных правонарушений, объединенных едиными родовыми признаками, независимо от их значимости и реального соответствия целям и задачам установления и осуществления административного надзора. Например, в перечисленных видах административных правонарушений, за совершение которых Закон об административном надзоре предусматривает установление административного надзора, указаны правонарушения, посягающие на здоровье населения и общественную нравственность. Перечень таких правонарушений дан в главе 6 КоАП РФ. Из всех видов административных правонарушений, перечисленных в данной главе на момент принятия закона, по нашему мнению, только два правонарушения вполне обоснованно, в соответствии с целями и задачами административного надзора, могли быть отнесены к материальным основаниям для установления административного надзора. В качестве таких следовало бы рассматривать незаконный оборот наркотических средств,

психотропных веществ или их аналогов (ст. 6.8 КоАП РФ) и потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача (ст. 6.9 КоАП РФ). Другие же административные правонарушения, типа: сокрытие источников заражения ВИЧ-инфекцией (ст. 6.1 КоАП РФ), незаконное занятие частной медицинской практикой, незаконное занятие народной медициной (ст. 6.2 КоАП РФ) и даже занятие проституцией (ст. 6.11 КоАП РФ) и т. д. вряд ли могут быть обоснованно рассмотрены в качестве материальных оснований для установления административного надзора с целью предотвращения совершения таких преступлений, как убийства, грабежи, разбои, изнасилования и т. п. По нашему мнению, с этих же позиций следует оценивать и другие, перечисленные в Законе об административном надзоре административные правонарушения, как материальные основания для установления административного надзора. Особенно это касается дополненного в 2017 году перечня административных правонарушений, рассматриваемых в качестве материальных оснований для установления административного надзора.

Как было отмечено выше, основной целью и задачей установления и осуществления административного надзора за лицами, обладающими высокой степенью общественной опасности, является максимальное ограничение их возможностей совершать тяжкие и особо тяжкие преступления против жизни, здоровья, собственности граждан. В связи с этим, при анализе дополненного положения, расширяющего перечень материальных оснований для достижения целей, обуславливающих установление административного надзора, невольно возникает вопрос о роли в достижении этих целей и решении стоящих задач, дополнении ранее установленных административных правонарушений административными правонарушениями, предусмотренными частью 7 ст. 11.5 «Нарушение правил безопасности эксплуатации воздушных судов», и (или) ст. 11.9 «Управление судном судоводителем или иным лицом, находящимися в состоянии опьянения», и (или) ст. 12.8 «Управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, передача управления транспортным

средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения», и (или) ст. 12.26 «Невыполнение водителем транспортного средства требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения» КоАП РФ. По нашему мнению, перечисленные административные правонарушения ни каким образом не соответствуют ни целям, ни задачам осуществления административного надзора.

Как было отмечено выше, в отличие от порядка установления административного надзора, существовавшего в период действия союзного законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, по инициативе ИТУ и территориального органа внутренних дел, законодатель при принятии Закона об административном надзоре, изначально определил порядок, реализуемый через гражданское судопроизводство. В связи с этим, правовой основой регулирования порядка установления административного надзора по заявлению в суд администрации ИУ в отношении лица, освобождающегося из мест лишения свободы, изначально было определено: Законом об административном надзоре, Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 66-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», Уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации, приказом МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (далее — Приказ об административном надзоре).

В соответствии с вышеуказанными нормативными актами администрация ИУ, в котором осужденный отбывает наказание в виде лишения свободы, обязана была в срок, не позднее шести месяцев до окончания срока отбывания наказания, установить возможность его дальнейшего проживания по избранному месту жительства. Выполнение администрацией ИУ данной обязанности касается практически всех перечисленных выше категорий лиц: осужденных за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой

свободы несовершеннолетнего, за преступления, совершенные при опасном или особо опасном рецидиве преступлений (независимо от их поведения в местах лишения свободы в период отбывания наказания), признанных злостными нарушителями установленного порядка отбывания наказания, осужденных за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, преступления при рецидиве преступлений, умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего и т. д. При подтверждении реальной возможности проживания лица, освобождающегося из мест лишения свободы, по указанному им адресу, администрация ИУ начинает процедуру установления в отношении его административного надзора. Не позднее, чем за два месяца до истечения определенного приговором суда срока отбывания осужденным лицом наказания администрация ИУ, в соответствии со ст. 261-5 Гражданского процессуального Кодекса Российской Федерации (далее — ГПК РФ), должна была подать в суд по месту нахождения ИУ заявление об установлении административного надзора по основаниям, предусмотренным федеральным законом.

Содержание заявления по делу об административном надзоре, подаваемого в суд администрацией ИУ, было определено ст. 261-6 ГПК РФ. Оно должно было включать в себя основания подачи такого заявления и обстоятельства, имеющие значение для принятия решения по делу. К заявлению должны быть приложены документы и материалы, имеющие значение для правильного рассмотрения и разрешения дела. В заявлении, в частности, должны быть указаны: сведения о судимости и поведении лица, в отношении которого предлагается установить административный надзор; о допущенных им нарушениях установленного порядка отбывания уголовного наказания; о видах наказаний, применяемых к нему; о датах наложения дисциплинарных взысканий. К заявлению в обязательном порядке должны быть приложены копии приговора суда, содержащего сведения о наличии у осужденного формальных признаков судимости, являющихся основанием для установления административного надзора, и постановление начальника ИУ, о признании осужденного злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания. Суд при необходимости мог затребовать иные документы и материалы.

Согласно ст. 261-7 ГПК РФ, дело об административном надзоре рассматривалось и разрешалось судье единолично с обязательным участием лица, в отношении которого подано заявление, а также с участием представителей ИУ и прокурора. Неявка в судебное заседание заявителя или прокурора, надлежащим образом извещенных о времени и месте судебного заседания, не являлась препятствием к рассмотрению и разрешению дела. Обязанность доказывания в судебном заседании обстоятельств по делу об административном надзоре лежала на администрации ИУ. Следовало иметь ввиду, что обращение администрации ИУ с заявлением в суд о необходимости установления административного надзора в отношении осужденного, вовсе не означало его автоматическое удовлетворение. Ст. 261-8 ГПК РФ давала право суду принимать решение, как об удовлетворении, так и об отказе в удовлетворении соответствующего заявления. С принятием в 2015 году Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС РФ) перечисленные выше и другие необходимые процедуры порядка производства по установлению и осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, стали регламентироваться главой 29 «Производство по административным делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Как отметила О. О. Лебедева, «согласно статье 6 Федерального закона № 64–ФЗ и статье 270 КАС РФ, с административным исковым заявлением об установлении административного надзора в суд вправе обратиться в ИУ или орган внутренних дел (ч. 1); о продлении административного надзора и о дополнении ранее установленных административных ограничений — орган внутренних дел (ч. 2); о досрочном прекращении и частичной отмене административных ограничений — орган внутренних дел или лицо, в отношении которого установлен административный надзор, либо его представителем (ч. 3)»[1].

[1] Лебедева О. О. О производстве по делам об административном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. статей по мат-лам междунар. науч.-практ. конф. Санкт-Петербург, 27 марта 2020 г. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2020. С. 689–696.

После вступления в законную силу решения суда, копия решения в течение пяти дней со дня вступления должна была направлена судом лицам, участвующим в деле. Кроме этого, администрация ИУ в течение семи дней обязана была направить копию данного решения в территориальный орган внутренних дел по избранному лицом месту жительства или пребывания. При освобождении из мест лишения свободы, администрация ИУ вручала поднадзорному лицу предписание о выезде к избранному месту жительства или пребывания с указанием срока прибытия, установленного с учетом необходимого для проезда времени. Лицо также предупреждалось об уголовной ответственности за уклонение от административного надзора и обязанности явиться в территориальный орган внутренних дел по избранному месту жительства или пребывания. В день освобождения копия предписания направляется по почте в соответствующий территориальный орган внутренних дел. В справке об освобождении, выданной лицу, проставляется отметка «установлен административный надзор».

Правовое регулирование порядка установления административного надзора по заявлению органов внутренних дел (полиции) в суд в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы, мы анализируем в двух аспектах. Первый аспект предполагает установление административного надзора лицам, которые по формальным признакам судимостей подпадают под установление административного надзора, но освободились из мест лишения свободы без решения суда об установлении в отношении их административного надзора. К ним относятся совершеннолетние лица, освобожденные из мест лишения свободы, имеющие непогашенную либо неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, а также преступления, совершенного при рецидиве преступлений, либо умышленного преступления, совершенного в отношении несовершеннолетнего. Эти лица не нарушали режим содержания и условия отбывания уголовного наказания в виде лишения свободы.

Второй аспект предполагает участие органов внутренних дел в установлении административного надзора в отношении совершеннолетнего лица, имеющего непогашенную либо неснятую судимость

за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего; лица, совершившего в возрасте старше восемнадцати лет преступление против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего четырнадцатилетнего возраста, и страдающего расстройством сексуального предпочтения (педофилией), не исключающим вменяемости; лица, совершившего преступление при опасном или особо опасном рецидиве преступлений, освобожденного из мест лишения свободы, которым по каким-либо причинам не был установлен административный надзор по заявлению администрации ИУ при освобождении, хотя после освобождения этих лиц из мест лишения свободы в территориальные органы внутренних дел по месту их проживания или пребывания впоследствии поступила информация о том, что они подлежат взятию под административный надзор.

Указанную выше первую категорию лиц, освобожденных из мест лишения свободы без установления административного надзора, следует обозначить, как лица, по формальным признакам подпадающие под установление административного надзора. Однако до настоящего времени, несмотря на 11-ти летний период действия закона, ни Законом об административном надзоре, ни Приказом об административном надзоре, данная категория лиц ни каким образом не обозначена, что, по нашему мнению, является существенным пробелом нормативного правового обеспечения деятельности полиции при осуществлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Необходимость выделения данной категории лиц из общего числа поднадзорных лиц, указанных в законе, имеет принципиальное значение для сотрудников полиции территориальных органов МВД России на районном уровне, в части организации контрольно-надзорной и индивидуальной профилактической работы с ними, в частности, со стороны участковых уполномоченных полиции, по следующим основаниям. Во-первых, это отражало бы наличие у лица определенного статуса, связанного с имеющимся формальным основанием для установления административного надзора. Во-вторых,

оно отграничивало бы эту категорию лиц от лиц, обозначенных в Законе об административном надзоре как «поднадзорные лица», в отношении которых уже установлен административный надзор. В-третьих, оно выделяло бы эту категорию из общего числа лиц, освобожденных из мест лишения свободы. Кроме этого, Приказ об административном надзоре никак не регламентирует алгоритм профилактических и контрольных действий сотрудников органов внутренних дел в отношении этой, не менее общественно опасной категории лиц, освобожденных из мест лишения свободы. Это обстоятельство, по нашему мнению, является существенным пробелом в правовом регулировании деятельности полиции в области профилактики роста рецидивной преступности в обществе. Как отметил А. В. Лящук, «группа поднадзорных характеризуется высокой общественной опасностью совершенных ранее уголовно-наказуемых деяний лицами. Таким образом, совершенные ранее деяния, выступающие в качестве основания деления, определенным образом характеризуют личность самих поднадзорных. Это служит ключевым моментом для работы с ними участкового уполномоченного полиции, поскольку от него зависит организация индивидуальной профилактической работы»[1].

О необходимости профилактического учета данной категории лиц, обозначенных, как лиц, освобожденных из мест лишения свободы и имеющих непогашенную или неснятую судимости за совершение тяжкого и особо тяжкого преступления, преступления при рецидиве преступлений либо преступления в отношении несовершеннолетнего, указывалось в пункте 63.1 Наставления по организации деятельности участковых уполномоченных полиции (далее — Наставление)[2]. В связи с введением в действие Инструкции по исполнению

[1] Ляшук А. В. Проблемы реализации административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): междунар. науч.-практ. конф. Санкт-Петербург, 26 марта 2021 г. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2021. С. 729–733.

[2] Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции: Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166. (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке (далее — Инструкция)[1], данная категория лиц обозначена в ней, как лица, освобожденные из мест лишения свободы и имеющие непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления; преступления при рецидиве преступлений; двух и более преступлений, предусмотренных частью первой ст. 228, ст. 228.3, частью первой ст. 231, частью первой ст. 234.1 УК РФ; умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего[2]. Согласно Инструкции, анализируемая категория лиц подлежит постановке на профилактический учет участковых уполномоченных полиции территориальных органов МВД России на районном уровне и проведению с ними индивидуальной профилактической работы. При этом основание и само содержание функций участкового уполномоченного полиции по осуществлению индивидуальной профилактической работы с этими лицами, установлено следующим образом:

«а) основанием для проведения индивидуальной профилактической работы является информация об освобождении лица из мест лишения свободы;

б) участковый уполномоченный полиции посещает лиц, освобожденных из мест лишения свободы, по месту их жительства или пребывания не реже одного раза в месяц;

в) индивидуальная профилактическая работа с лицами, освобожденными из мест лишения свободы, проводится до погашения (снятия) судимости либо установления административного надзора»[3].

Для того чтобы территориальный орган внутренних дел имел достаточные основания для выхода в суд с заявлением об установлении административного надзора в отношении лица, формально подпадающего под административный надзор, лицо в течение одного года

[1] О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности: Приказ МВД России от 29 марта 2919 г. № 205. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Там же. Пункт 33.2.

[3] Там же. Пункт 33.2.

должно совершить два и более административных правонарушения, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность и (или) административных правонарушения, предусмотренных частью 7 ст. 11.5, и (или) ст. 11.9, и (или) ст. 12.8, и (или) ст. 12.26 КоАП РФ.

Вся ответственность за выявление фактов совершения лицом таких правонарушений, в соответствии с действующими нормативными правовыми актами возложена на сотрудников полиции. В случаях, когда лицо, освобожденное из мест лишения свободы, отбывает дополнительное уголовное наказание в виде ограничения свободы, эта ответственность возлагается на сотрудников УИИ. Выявленные факты совершения административных правонарушений должны быть надлежащим образом оформлены документально.

Согласно ст. 261-5 ГПК РФ заявление об установлении административного надзора подавалось органом внутренних дел в суд по месту жительства или пребывания лица. Содержание заявления органа внутренних дел было определено ст. 261-6 ГПК РФ. В содержании заявления должны быть указаны основания для его подачи и обстоятельства, имеющие значение для принятия решения по делу. В качестве оснований для подачи заявления об установлении административного надзора должна была указана судимость или судимости лица, свидетельствующие о наличии формальных признаков, необходимых для установления административного надзора, и вывод о том, что после освобождения из мест лишения свободы лицо не встало на путь исправления, а продолжает вести антиобщественный образ жизни, систематически совершает административные правонарушения. Далее должны быть изложены обстоятельства, подтверждающие сделанный вывод. К ним относятся выявленные факты совершения лицом предусмотренных законом административных правонарушений.

Изложив в заявлении в суд характеристику лицу, в отношении которого предлагается установить административный надзор, и, обосновав сделанные выводы о необходимости его установления, орган внутренних дел обязан был перечислить административные ограничения,

предлагаемые для установления поднадзорному лицу. Закон об административном надзоре содержит исчерпывающий перечень административных ограничений, которые можно устанавливать поднадзорному.

К заявлению в суд в соответствии с законом, должны быть приложены документы и материалы, имеющие значение для правильного рассмотрения и разрешения дела:

– копия приговора суда;

– справка из информационного центра территориального органа МВД России на уровне субъекта федерации или МВД России о судимости;

– справка из информационного центра территориального органа МВД России на уровне субъекта федерации о привлечении к административной ответственности;

– справка о регистрации лица по месту жительства или пребывания;

– характеристики с места жительства или пребывания и с места работы лица;

– копии дел об административных правонарушениях, совершенных лицом, или копии постановлений суда о результатах рассмотрения таких дел;

– справка сотрудника полиции (участкового уполномоченного полиции), характеризующая данное лицо.

При необходимости суд мог затребовать иные документы и материалы. Дело об установлении административного надзора рассматривалось и разрешалось судьей единолично с обязательным участием лица, в отношении которого подано заявление, а также с участием представителя органа внутренних дел, которым подано заявление, и прокурора. Неявка в судебное заседание заявителя или прокурора, надлежащим образом извещенных о времени и месте судебного заседания, не являлось препятствием к рассмотрению и разрешению дела.

Проведенный нами анализ правового регулирования порядка установления административного надзора по заявлению органа

внутренних дел, и одновременный анализ правоприменительной практики показал, что органы внутренних дел, зачастую, сталкивались с трудностями в установлении административного надзора. Проблемы в правоприменительной деятельности сотрудников полиции в тот период времени были обусловлены несовершенством отдельных положений законодательных актов, принятых по рассматриваемым вопросам. В частности, процесс рассмотрения судами дела об установлении административного надзора в рамках гражданского судопроизводства нередко затягивался на неопределенное время из-за неявки в суд лица, в отношении которого решался вопрос. Специфика гражданского судопроизводства не предусматривала доставление в суд приводом кого-либо из участников рассмотрения дела, в частности лица, в отношении которого рассматривается дело об установлении административного надзора. Тем не менее, как разъяснил Президиум Ленинградского областного суда в своем постановлении от 14 августа 2012 г., обсудив результаты обобщения судебной практики разрешения дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы (глава 26.2 ГПК РФ), неявка в судебное заседание лица, в отношении которого решается вопрос об установлении административного надзора, не является основанием для не рассмотрения судом заявления органа внутренних дел. По разъяснению Президиума, «при таких обстоятельствах толкование части 1 ст. 261.7 ГПК РФ не должно быть буквальным и создавать невозможность рассмотрения судом дела в случае, если лицо, в отношении которого устанавливается административный надзор, надлежащим образом извещено о времени и месте судебного заседания, и им не представлены сведения о причинах неявки или суд признает причины неявки неуважительными. В такой ситуации суд, на основании части 3 ст. 167 ГПК РФ, вправе рассмотреть дело в отсутствии лица, в отношении которого устанавливается административный надзор»[1].

[1] О результатах обобщения судебной практики разрешения дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Постановление Президиума Ленинградского областного суда от 14 августа 2012 г. (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В ходе рассмотрения дела об установлении административного надзора обязанность доказывания обстоятельств по делу лежало 7 на органе внутренних дел. Согласно ст. 261.8 ГПК РФ суд, рассмотрев заявление органа внутренних дел по делу об административном надзоре, мог принять решение, как об его удовлетворении, так и об отказе в его удовлетворении. Суд, принимая решение об установлении административного надзора, одновременно устанавливал административные ограничения. Закон об административном надзоре предоставлял суду право устанавливать одно или несколько административных ограничений из числа предлагаемых в заявлении органа внутренних дел. Принимая решение об установлении административного надзора, суд указывал срок, на который устанавливается административный надзор. При установлении срока административного надзора, решение суда не всегда могло совпадать с предложениями органа внутренних дел. Копия решения по делу об административном надзоре после вступления этого решения в законную силу в течение пяти дней должна была направлена судом лицам, участвующим в деле. Со дня вступления в законную силу решения суда об установлении административного надзора начиналось исчисление установленного судом срока.

Проведенное нами исследование практики применения законодательства об административном надзоре сотрудниками территориальных органов ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области в исследуемый период времени выявило ряд проблем правового и организационного характера, вызванных несовершенством отдельных положений нормативных правовых актов. В частности, как было отмечено выше, сотрудники правоохранительных органов, в частности, полиции, а также судьи испытывали трудности при установлении административного надзора в отношении отдельной категории лиц, освобожденных из мест лишения свободы. Эту категорию составляют: совершеннолетние лица, имеющие непогашенную либо неснятую судимость за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, лица, совершившие

в возрасте старше восемнадцати лет преступление против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего четырнадцатилетнего возраста, и страдающие расстройством сексуального предпочтения (педофилией), не исключающим вменяемости; лица, совершившие преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступлений, освобожденные из мест лишения свободы без установления в отношении их административного надзора по заявлению администрации исправительного учреждения.

В соответствии с Законом об административном надзоре, в отношении данной категории лиц административный надзор должен устанавливаться решением суда по заявлению администрации ИУ до их освобождения из мест лишения свободы. Формальным основанием для установления административного надзора являлось наличие у этих лиц определенных признаков. Однако если эти лица освободились из мест лишения свободы без установления в отношении их административного надзора по каким-либо причинам, в том числе, по причине безответственного отношения к выполнению своих должностных обязанностей работников исправительных учреждений, то вся дальнейшая ответственность за установление над ними административного надзора автоматически возлагалась на территориальные органы внутренних дел. При этом возникала проблема своевременного выявления этих лиц. Практика работы правоохранительных органов, еще в советский период времени, знает достаточно много примеров, когда лица, освобожденные из мест лишения свободы, судимые за подобные преступления, уходили из-под дальнейшего контроля со стороны правоохранительных органов, меняя адреса проживания, фамилии и т. д. Как отметил А. В. Равнюшкин, «к сожалению, несмотря на важность данной работы, как справедливо отмечается в литературе, в органах внутренних дел в настоящее время отсутствует единый порядок «выявления» лиц, в отношении которых возможно установление судом административного надзора»[1]. При выявлении

[1] Равнюшкин А. В. О проблемах выявления лиц, в отношении которых возможно установление административного надзора в соответствии с Федеральным законом «Об административном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы» // Алтайский юридический вестник. 2014. № 8. С. 71.

такого лица, проживающего на обслуживаемой территории, сотрудники полиции территориального органа МВД России на районном уровне обязаны были, в соответствии с пунктом 17.2 Приказа об административном надзоре, направлять запрос в суд, вынесший приговор, с просьбой о направлении в свой адрес копии приговора. Кроме этого, в ИУ, в котором лицо отбывало назначенное судом уголовное наказание в виде лишения свободы, также направлялся запрос о предоставлении необходимых документов. По запросу территориального органа МВД России на районном уровне администрация ИУ обязана была в течение десяти дней направить в адрес органа внутренних дел все запрашиваемые документы. Однако на практике получение запрашиваемых документов из суда и ИУ затягивалось на продолжительные периоды времени, что, в результате бесконтрольности со стороны правоохранительных органов, являлось одних из основных условием совершения этими лицами очередных преступлений. Выражая свое мнение по указанному и другим вопросам, связанным с недолжным выполнением сотрудниками учреждений ФСИН России своих должностных обязанностей, Д.М. Моргунов указал на необходимость «обратить внимание на отсутствие целенаправленной работы со стороны исправительных учреждений в части выяснения адреса, по которому поднадзорное лицо собирается проживать после освобождения. В ряде случаев ранее судимые указывают заведомо ложные адреса, чтобы избежать контроля со стороны полиции, и в частности участковых уполномоченных. В результате, предписание об освобождении поднадзорного лица направляется в орган внутренних дел, на территорию обслуживания которого поднадзорный фактически не прибыл, что создает серьезные сложности в установлении его фактического местонахождения»[1]. И.Н. Смирнова и Л.Ю. Буданова, в связи с имевшими место описанными выше ситуациями, также указывают на то, что «в настоящее время в законодательстве, регламентирующем административный надзор, имеется ряд положений (в области информационного

[1] Моргунов Д. М. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: актуальные вопросы реализации // Вестник Воронежского института МВД России. 2021. № 1. С. 277–282.

взаимодействия субъектов, включенных в механизм противодействия преступности, обусловленных внутриведомственной замкнутостью и разобщенностью), требующих корректировки с целью повышения эффективности деятельности учреждений ФСИН России и органов внутренних дел»[1].

С 2015 года процедура подачи административных исковых заявлений, связанных с административным надзором, регламентирована статьей 270 КАС РФ. В соответствии с указанной нормой, административное исковое заявление об установлении административного надзора подается в суд:

1) исправительным учреждением — в отношении лица, освобождаемого из мест лишения свободы;

2) органом внутренних дел — в отношении лица, освобожденного из мест лишения свободы, а также в отношении лица, отбывающего наказание в виде ограничения свободы, назначенное в качестве дополнительного вида наказания, или при замене не отбытой части наказания в виде лишения свободы ограничением свободы. При этом административное исковое заявление об установлении административного надзора по основаниям, предусмотренным федеральным законом, в отношении лиц, освобождаемых из мест лишения свободы, подается администрацией исправительного учреждения, не позднее, чем за два месяца до истечения, определенного приговором суда срока отбывания, осужденным наказания в виде лишения свободы. Административное исковое заявление об установлении административного надзора по основаниям, предусмотренным федеральным законом, в отношении лиц, отбывающих наказание в виде ограничения свободы, назначенное в качестве дополнительного вида наказания, или при замене не отбытой части наказания в виде лишения свободы ограничением свободы подается органом внутренних дел, не позднее, чем за один месяц до истечения срока отбывания осужденным наказания в виде ограничения свободы.

[1] Смирнова И. Н., Буданова Л. Ю. К вопросу об административном надзоре за лицами, освободившимися из мест лишения свободы // Известия Тульского государственного университета. Сер.: Экономические и юридические науки. 2020. № 1. С. 89–94.

Согласно ст. 271 КАС РФ, установлено содержание административного искового заявления. В административном исковом заявлении ИУ об установлении административного надзора указываются сведения о поведении лица, в отношении которого предлагается установить административный надзор, в период отбывания им наказания в исправительном учреждении, предлагаемые к установлению виды административных ограничений и срок установления административного надзора. К административному исковому заявлению об установлении административного надзора прилагается копия приговора суда, а также копия постановления начальника ИУ о признании осужденного злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания. В административном исковом заявлении органа внутренних дел об установлении административного надзора указываются сведения об образе жизни и о поведении лица, в отношении которого решается вопрос об установлении административного надзора, предлагаемые к установлению виды административных ограничений и срок установления административного надзора. К административному исковому заявлению об установлении административного надзора прилагаются копия приговора суда и материалы, свидетельствующие о совершении данным лицом административных правонарушений.

Более подробно о проблемах правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в части порядка установления административного надзора, выявленных в ходе проведенного монографического исследования, и предлагаемых нами путей их решения, будет изложено в соответствующем разделе результатов исследования.

В соответствии с Законом об административном надзоре, суд, рассматривая заявление об установлении надзора, направленное администрацией ИУ или органом внутренних дел, и принимая решение об установлении административного надзора, одновременно принимает решение об установлении поднадзорному лицу конкретных административных ограничений. Административные ограничения, устанавливаемые при административном надзоре, перечислены в ст. 4 Закона об административном надзоре. К ним, в частности относятся:

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, пребывания или фактического нахождения для регистрации.

Из перечисленных выше административных ограничений законодатель установил те из них, которые являются обязательными для установления судом. К ним относятся:

1) обязательной явки поднадзорного лица от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства, пребывания или фактического нахождения для регистрации;

2) запрещения поднадзорному лицу, имеющему непогашенную либо неснятую судимость за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, выезда за установленные судом пределы территории;

3) запрещения поднадзорному лицу, не имеющему места жительства или пребывания, выезда за установленные судом пределы территории.

Перечень указанных в законе административных ограничений является исчерпывающим. При детальном анализе содержания перечисленных выше административных ограничений, проведенном в ходе монографического исследования, сразу просматривается некоторая подмена законодателем понятий «запреты» и «обязанности» понятием «ограничение». Поэтому, по нашему мнению, правильнее было бы, указанные в ст. 4 Закона об административном надзоре административные ограничения, обозначить как «административные ограничения, запреты и обязанности, установленные судом». В то же время,

в Законе об административном надзоре в отдельной главе перечислены обязанности поднадзорного лица. Данные обозначения положения закона взаимно создают трудности в их понимании сотрудниками полиции на местах, особенно в случаях, когда возникает необходимость привлечения поднадзорного лица к административной ответственности по ст. 19.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Кроме того, все перечисленные административные ограничения, указанные в Законе об административном надзоре, практически дублируют запреты и обязанности, предусмотренные при назначении ограничения свободы в качестве основного и дополнительного видов уголовного наказания в соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2009 г. № 377-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы» (далее — Закон об ограничении свободы). В ходе проведенного монографического исследования, нами изначально сразу после принятия закона, было проанализировано и изложено в материалах Всероссийской научно-практической конференции в г. Санкт-Петербурге содержание каждого из перечисленных в законе административных ограничений с позиции соответствия их иным нормативным правовым актам, включая Конституцию Российской Федерации, а также целям и задачам, решаемым при установлении и осуществлении административного надзора лицу, освобожденному из мест лишения свободы[1]. Приведем краткий анализ результатов, полученных в ходе исследования на предмет соответствия установленных законом административных ограничений, целям и задачам осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Более подробный

[1] Холманский В. И., Стульнова Т. В. Нормативно-правовое обеспечение деятельности правоохранительных органов по профилактике рецидивной преступности и права граждан, состоящих под их контролем (надзором) // Деятельность полиции и права человека: м-лы Всерос. науч.-практ. конф. Санкт-Петербург, 30 марта 2012 г. Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2013. Ч. 2. С. 137–140.

анализ выявленных проблем в правовом регулировании, вызванных применением административных ограничений, установленных законом, будет приведен в соответствующем разделе результатов монографического исследования.

Запрещение пребывания в определенных местах. Если учитывать опыт применения союзного законодательства об административном надзоре, подобный запрет применялся с целью ограничения возможности поднадзорного лица совершать противоправное деяние в тех местах, где вероятность его совершения наиболее высока. К таким местам, в частности, относились пивные бары, рестораны, кафе, где продавались спиртные напитки, специализированные магазины по продаже спиртного, в том числе в розлив, различные павильоны по продаже пива или спиртных напитков и т. п.

Содержащаяся в настоящее время в законе обобщенная безадресная формулировка данного запрета дает возможность сотрудникам полиции на местах самим определять те места, посещение которых может быть запрещено конкретному поднадзорному лицу с учетом степени его криминогенной и рецидивной опасности, характера и степени тяжести ранее совершенных им преступлений, времени и способа их совершения. Например, лицу, судимому за половые преступления в отношении несовершеннолетних, имеется возможность установить запрет на появление вблизи территорий детских и школьных заведений, расположенных в районе, городе. Используя опыт применения союзного законодательства об административном надзоре, поднадзорному лицу можно запретить посещение пивных баров, кафе, ресторанов, расположенных на территории района, города, иного муниципального образования, если имеются все основания полагать, что в состоянии алкогольного опьянения в общественном месте он может совершить противоправное деяние. Как отметила Е. Г. Упорова, анализируя, в том числе, установленное судом административное ограничение, «В чем проявляется ограничительный характер данных административных мер надзора? Лицу запрещено посещать развлекательные мероприятия, но от совершения преступления

это не удерживает, поскольку его совершают в малолюдных местах или на остановке движения общественного транспорта»[1]. Мы, например, считаем, что если лицо неоднократно судимо за причинение вреда здоровью своей бывшей жене, то сотрудники полиции территориального органа МВД России на районном уровне, формулируя заявление в суд об установлении административного надзора, в качестве административного ограничения могут включить запрет поднадзорному лицу на посещение им места работы и проживания бывшей жены. В любом случае, сотрудникам полиции следует исходить из личности поднадзорного, его склонности к совершению определенных видов преступлений, его криминогенной и рецидивной опасности. Вполне объяснимо, что нельзя предусмотреть все возможные варианты противоправного поведения поднадзорного и при этом принять исчерпывающие меры для предотвращения совершения им специального рецидива преступления. Тем не менее, такие меры должны быть предусмотрены, исходя из личности поднадзорного[2].

Запрещение посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях. Содержание данного запрета, как в Законе об ограничении свободы, так и в Законе об административном надзоре вызывает большие сомнения в обоснованности его назначения с целью перевоспитания осужденного, исправления и социальной адаптации лица, освобожденного из мест лишения свободы, в отношении которого установлен административный надзор. По нашему мнению, при разработке проектов указанных законов разработчиками не был продуман механизм реализации данного запрета сотрудниками территориальных органов МВД России

[1] Упорова Е. Г. Административный надзор за лицами, освобожденными от отбывания наказания: проблемы его реализации и эффективности // Уголовно-исполнительная система сегодня: взаимодействие науки и практики: м-лы XXI Всерос. науч.-практ. конф. Новокузнецк, 20–21 октября 2021 г. Новокузнецк: Кузбасский институт Федеральной службы исполнения наказаний, 2021. С. 186–190.

[2] О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 мая 2017 г. № 41. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

и УИИ ФСИН России. Мы считаем, что сам запрет, в какой-то степени, создает искусственно образующие конфликтные ситуации, провоцирующие сотрудников полиции и УИИ на вынужденные и не предполагаемые заранее нарушения законности при осуществлении контрольно-надзорной деятельности. Подробный анализ обоснованности указанного административного ограничения и его содержания, создающих проблемы в правоприменительной практике сотрудников полиции территориальных органов МВД России на районном уровне, основанный на результатах проведенного монографического исследования, нами будет приведен в соответствующем разделе, посвященном проблемам правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

Запрещение пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток. В период действия союзного законодательства об административном надзоре подобное запрещение применялось практически в каждом случае установления административного надзора. Оно формулировалось как запрещение ухода из квартиры (дома) (с указанием конкретного адреса, по которому установлен административный надзор) в определенное время суток. Целью установления данного ограничения являлось сведение к минимуму или исключение вообще возможности поднадзорного лица совершать противоправные деяния в наиболее криминогенно опасное ночное время. Поднадзорным устанавливался запрет ухода из квартиры или дома, как правило, с 21.00 или 22.00 часов до 06.00 часов следующего дня. Действующим в тот период законодательством и ведомственными нормативными актами сотрудникам органов внутренних дел предоставлялось право в любое время суток беспрепятственно посещать жилище поднадзорного, в том числе, с целью контроля соблюдения установленного ограничения. Более того, в соответствии с требованиями действующих в тот период времени нормативными правовыми актами, сотрудники органов внутренних дел обязаны были проверять соблюдение поднадзорными лицами данное ограничение не менее

четырех раз в месяц и не менее двух раз в месяц делать дополнительные контрольные проверки.

Проведенное монографическое исследование выявило проблемы, возникающие в деятельности участковых уполномоченных полиции территориальных органов МВД России при установлении административного ограничения в виде запрета нахождения поднадзорного лица вне жилого помещения в определенное судом время. Как показало проведенное исследование, в правоприменительной практике при включении в содержание заявления, направляемого в суд, административного ограничения в виде запрета нахождения вне жилого помещения, являющегося местом проживания или пребывания поднадзорного лица, в судах часто возникает вопрос о том, как устанавливать данное административное ограничение, если поднадзорное лицо заявляет о том, что оно намерено работать или уже работает в ночное время. В таких случаях суды, выслушав стороны, чаще всего исключают предлагаемое административное ограничение из перечня, содержащегося в заявлении. Это решение не всегда оказывается обоснованным, так как оно приводило к ситуации, при которой поднадзорное лицо в последующем не трудоустраивалось либо увольнялось с производства с ночным режимом работы и оказывалось бесконтрольным в наиболее вероятное для совершения преступлений ночное время.

Запрещение выезда за установленные судом пределы территории. Данный запрет так же был предусмотрен союзным законодательством и успешно применялся при установлении административного надзора. Целью его назначения поднадзорным лицам являлось создание условий, исключающих их бесконтрольное поведение и возможность совершать преступления за пределами муниципальных образований. В период действия союзного законодательства об административном надзоре, нормативными правовыми актами ведомственного характера был четко регламентирован порядок контроля за возможным, официально разрешенным передвижением лица, состоящего под административным надзором за установленные пределы территории. Любое

его обращение в орган внутренних дел с заявлением о разрешении ему краткосрочного выезда за пределы территории, установленной административным надзором, рассматривалось начальником органа внутренних дел лично, и только при наличии выраженного в письменном виде на заявлении мнения участкового инспектора милиции, оперуполномоченного уголовного розыска и инспектора по работе с лицами, состоящими под административным надзором, о целесообразности разрешения такого выезда. При этом учитывались виды ранее совершенных лицом преступлений, их характер, способы, особенности, время, место совершения, степень криминогенной и рецидивной опасности поднадзорного, наличие допущенных им нарушений административного надзора и общественного порядка, отношение к установленным административным ограничениям и сотрудникам милиции, осуществляющим контроль их исполнения. Немаловажное значение при рассмотрении заявления придавалось оценке реагирования поднадзорного лица на проводимые в отношении его контрольно-надзорные и индивидуально-профилактические мероприятия. По этим основаниям поднадзорному нередко отказывалось в выезде за установленные пределы территории.

Закон об административном надзоре в этой части изобилует множеством пробелов, которые создают значительные трудности в правоприменительной практике сотрудников полиции территориальных органов МВД России на районном уровне и судей. Подробный анализ выявленных в ходе проведенного нами монографического исследования пробелах в законе и их последствиях, в части предоставления поднадзорным лицам право на обращение в органы внутренних дел с обращениями о разрешении кратковременного выезда за установленные судом пределы территорий и установленного законом порядка разрешения этих обращений, будет приведен в соответствующей главе монографии, посвященной проблемам правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

Обязательная явка от одного до четырех раз в месяц в орган

внутренних дел по месту жительства, пребывания или фактического нахождения для регистрации.

Данная обязанность поднадзорному лицу устанавливается в обязательном порядке с целью дополнительного контроля за его нахождением на территории муниципального образования. Как показали результаты проведенного нами монографического исследования, у сотрудников территориальных органов МВД России на районном уровне, подготавливающих заявления в суд об установлении административного надзора, возникают проблемы правового и организационного характера. Во-первых, согласно части 2 ст. 4 Закона об административном надзоре, установление судом административного ограничения в виде обязательной явки от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства, пребывания или фактического нахождения для регистрации является обязательным. Это означает, что при формулировании заявления в суд предложение об установлении поднадзорному лицу данного ограничения оно должно быть включено в его содержание в обязательном порядке, причем не в обобщенном, а в конкретном виде с указанием дней периодичности. Как показало проведенное нами монографическое исследование правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, включающее исследование судебной практики привлечения поднадзорных лиц к административной и уголовной ответственности за нарушения правил административного надзора, сотрудникам полиции необходимо помнить, что в последующем, при нарушении поднадзорным лицом установленного законом порядка нахождения под административным надзором, суд будет выносить постановление по делу об административном правонарушении по ст. 19.24 КоАП РФ или приговор по уголовному делу по ст. 314.1 УК РФ, по конкретным фактам нарушения установленных административных ограничений или уклонения от административного надзора, конкретизированных в прилагаемых к делу постановлениях, применительно к конкретному адресу проживания, или к конкретному установленному порядку исполнения административного

ограничения. Пробел, допущенный разработчиками проекта Закона об административном надзоре, и законодателем при его приеме, в части предоставления суду, рассматривающему заявление исправительного учреждения, право установления обезличенных административных ограничений, будет более подробно проанализирован в соответствующем разделе монографического исследования.

Таким образом, проведенное нами монографическое исследование правового регулирования административного надзора в части порядка установления и содержания перечисленных в Законе об административном надзоре административных ограничений показало не достаточную проработанность большинства из них. Сделанный нами научно и всесторонне обоснованный вывод был изложен в материалах всероссийской научно-практической конференции в г. Нижний Новгород [1]. Как отметила Е. Г. Упорова, «очевидно, что административные ограничения физического характера не позволяют организовать действующий административный надзор, о чем свидетельствует статистика повторного возвращения в места лишения свободы»[2]. По приведенным ею статистическим данным, «на 2019 г. процент лиц, находящихся под административным надзором, совершающих повторно преступления, составляет около 70 %, а лиц, которые совершают преступление и в судебном порядке им избирается отбывание наказания, составляет 45 %. Данные цифры невозможно толковать как эффективность проведения административно-надзорной политики в Российской Федерации»[3].

Законом об административном надзоре установлен порядок определения срока, на который устанавливается административный

---

[1] Холманский В. И., Стульнова Т. В. Правовые и организационные факторы, влияющие на эффективность деятельности полиции по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Актуальные вопросы административной деятельности полиции: м-лы Всерос. науч.-практ. конф. Нижний Новгород, 31 марта 2021 г. Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2021.

[2] Упорова Е. Г. Административный надзор за лицами, освобожденными от отбывания наказания: проблемы его реализации и эффективности // Уголовно-исполнительная система сегодня: взаимодействие науки и практики: м-лы XXI Всерос. науч.-практ. конф. Новокузнецк, 20–21 октября 2021 г. Новокузнецк: Кузбасский институт Федеральной службы исполнения наказаний, 2021. С. 186–190.

[3] Там же.

надзор в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы. Необходимо отметить, что срок административного надзора, предусмотренный законом, устанавливается дифференцировано в зависимости от категории лиц, взятых под административный надзор. Так, в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы и имеющих непогашенную либо неснятую судимости за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, либо преступления при рецидиве преступлений, законом определен срок от одного года до трех лет, но не свыше срока, установленного законодательством Российской Федерации для погашения судимости. Для лиц, судимых за совершение умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего, а также судимых за совершение преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего либо за совершение преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступления, устанавливаемый судом срок административного надзора должен соответствовать сроку, установленному законодательством Российской Федерации для погашения судимости, за вычетом срока, истекшего после отбытия наказания[1]. Для лиц, совершивших в возрасте старше восемнадцати лет преступление против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего четырнадцатилетнего возраста, и страдающих расстройством сексуального предпочтения (педофилией), не исключающим вменяемости, устанавливаемый срок административного надзора равен сроку назначения принудительных мер медицинского характера, но не менее срока, установленного законодательством Российской Федерации для погашения судимости. Как показало проведенное монографическое исследование, содержащиеся в законе положения, требуют дополнительного разъяснения с целью исключения их неоднозначного толкования, как сотрудниками полиции территориальных органов МВД России, так и судьями. Подробные разъяснения, с учетом проблем в правоприменительной деятельности сотрудников полиции территориальных

[1] Статья 86 УК РФ.

органов МВД России на районном уровне, вызванных указанным положением и выявленных нами в ходе проведенного исследования, будут изложены в соответствующем разделе результатов исследования.

При совершении поднадзорным лицом в течение одного года двух и более перечисленных в Законе об административном надзоре административных правонарушений, административный надзор в соответствии со статьями 5 и 7 Закона об административном надзоре может быть продлен каждый раз на срок до шести месяцев, но не свыше срока, установленного законодательством Российской Федерации для погашения судимости.

В ходе проведенного нами монографического научного исследования правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, нами был осуществлен анализ содержания подаваемых в суд территориальными органами МВД России на районном уровне заявлений об установлении и продлении административного надзора и решений судов, принятых по результатам их рассмотрения, выявивший наиболее характерные ошибки, допускаемые сотрудниками полиции территориальных органов МВД России при составлении указанных заявлений. Причинами такого положения, по нашему мнению, изложенному в материалах международной научно-практической конференции в г. Москве, в большинстве, является неоднозначность формулирования отдельных положений Закона об административном надзоре, вызвавшее их двойное толкование[1].

Проведенное исследование в этой части показало, что достаточно большой процент решений, принимаемых судами по вопросам установления административного надзора, вопросам установления административных ограничений составляют решения об отказе

[1] Холманский В. И., Стульнова Т. В. Правовые и организационные аспекты совершенствования правоприменительной деятельности органов внутренних дел по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Актуальные вопросы применения норм административного права (Кореневские чтения): млы V междунар. науч.-практ. конф. Москва, 16 апреля 2021 г. Москва: Московский университет имени В.Я. Кикотя, 2021,

в удовлетворении заявлений органов внутренних дел. Данное обстоятельство свидетельствует не только о принципиальной позиции судов, но и, как было отмечено выше, некачественной подготовке заявлений, направляемых в суд. По мнению И. Н. Смирновой и Л. Ю. Будановой, «для организации системы мер, направленных на предупреждение рецидивной преступности, и был введен административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, эффективность которого зависит от качественного осуществления сотрудниками органов внутренних дел своих обязанностей»[1].

С целью совершенствования правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, на основании полученных в ходе проведенного исследования результатов, и для упорядочения процесса формулирования заявлений в суд об установлении административного надзора, *считаем необходимым рекомендовать МВД России дополнить содержание Приказа об административном надзоре разделом, регламентирующим алгоритм действий сотрудников полиции в части решения вопроса об установлении административного надзора и выбора, и формулирования предлагаемого суду для установления поднадзорному лицу административных ограничений.* Как бы в подтверждение нашего предложения, Е. В. Кошелев и А. Е. Юрицин отмечают, что «анализ полномочий и непосредственно деятельности участковых уполномоченных полиции по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, свидетельствует о большой загруженности на административном участке, что отражается на эффективности данной работы. В этой связи следует обратить внимание на то, что одной из наиболее важных задач участкового уполномоченного полиции при осуществлении административного надзора является профилактика преступлений и административных правонарушений среди поднадзорных лиц, формирование у них законопослушного поведения. Поэтому необходимо свести к минимуму привлечение участковых к выполнению

[1] Там же.

несвойственных им функций»[1]. В рамках изложенного выше нашего предложения, *считаем необходимым рекомендовать составителям дополнения к Приказу об административном надзоре, обязать инспекторов по надзору и участковых уполномоченных полиции территориальных органов МВД России на районном уровне, участвующих в формулировании заявлений в суд по вопросам установления, продления, приостановления и прекращения административного надзора в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы, согласовывать их содержание с работниками прокуратуры, участвующими в судебных заседаниях по рассмотрению этих заявлений.* Наше предложение обосновано тем, что профилактические меры, направленные на предупреждение роста рецидивной преступности в обществе — это результат согласованной работы всех правоохранительных органов. Отказ суда в удовлетворении некачественно подготовленного заявления об установлении административного надзора одновременно означает отрицательную оценку работы прокурора, поддержавшего данное заявление в суде, не принявшего участие в предварительном согласовании его содержания. При обсуждении подготавливаемого заявления Приказом об административном надзоре указанным сотрудникам полиции должно быть рекомендовано аргументирование предлагаемых для установления административных ограничений, а также предлагаемые сроки административного надзора. Согласно нашему предложению, указанный приказ должен устанавливать обязанность сотрудников полиции обосновывать свои доводы предоставлением всех имеющихся в распоряжении территориального органа МВД России на районном уровне материалов, свидетельствующих о необходимости установления административного надзора и конкретных административных ограничений в отношении каждого лица, освобожденного из мест лишения свободы. По нашему мнению, только таким образом может быть достигнута согласованность в совместных действиях представителей органов внутренних

[1] Кошелев Е. В., Юрицин А. Е. Деятельность участковых уполномоченных полиции по обеспечению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2018. № 1(34). С. 23–25.

дел, прокуратуры и суда при последующем судебном рассмотрении заявлений. Кроме этого, несомненно, будет обеспечено соблюдение законности сотрудниками полиции в вопросах установления и осуществления административного надзора, соблюдение прав граждан, в том числе, состоящих под административным надзором. Так же будет обеспечен единообразный подход к составлению заявления в суд, и упорядочен контроль за исполнением анализируемых административных ограничений. По этому поводу И. Н. Смирнова и Л. Ю. Буданова считают, что «в настоящее время соответствующий приказ[1] возложил дополнительные обязанности по обеспечению исполнения законодательства об административном надзоре на администрации исправительных учреждений. Так, при проведении прокурорами проверок в ИУ им необходимо обращать внимание на соблюдение администрацией сроков направления копий решений суда в орган внутренних дел в отношении лица, освобождаемого из мест лишения свободы, по месту жительства или месту пребывания, своевременное вручение ему предписания о выезде, предупреждение этого лица об уголовной ответственности за уклонение от административного надзора, что должно способствовать повышению эффективности деятельности по осуществлению административного надзора органами внутренних дел»[2].

[1] Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 20 апреля 2013 г. № 176. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Смирнова И. Н., Буданова Л. Ю. К вопросу об административном надзоре за лицами, освободившимися из мест лишения свободы // Известия Тульского государственного университета. 2020. № 1. С. 89–94.

Глава 3
Правовое регулирование контрольно-надзорной и индивидуальной профилактической деятельности полиции в отношении отдельных категорий лиц, освобожденных из мест лишения свободы, состоящих под административном надзором, либо формально подпадающих под его установление

1. Генезис нормативного правового регулирования контрольно-надзорной и индивидуальной профилактической деятельности полиции в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы, состоящих под административном надзором, либо формально подпадающих под его установление

Индивидуальная профилактическая и контрольно-надзорная работа сотрудников территориальных органов внутренних дел, в отношении отдельных категорий лиц, освобожденных из мест лишения свободы, состоящих под административным надзором, либо формально подпадающих под его установление, на протяжении многих десятилетий представляли одно из основных направлений их деятельности. По нашему мнению, изложенному в докладе на заседании внутриведомственного Круглого стола «Проблемы правоприменительной деятельности участковых уполномоченных полиции в современный период» в г. Барнаул, «она всегда преимущественно была направлена на предупреждение совершения лицами, состоящими на профилактических учетах в территориальных органах внутренних дел, противоправных деяний, и в первую очередь, преступлений рецидивного характера»[1]. Как считают И. Н. Смирнова и Л. Ю. Буданова, «деятельность по предупреждению рецидива начинается еще до момента освобождения лица из мест лишения свободы и осуществляется администрацией учреждений, исполняющих наказания, в области разъяснения лицу его прав, обязанностей и ответственности при административном надзоре»[2].

[1] Особенности становления, развития и современного состояния института ...

[2] Смирнова И. Н., Буданова Л. Ю. К вопросу об административном надзоре за лицами, освободившимися из мест лишения свободы // Известия Тульского государственного университета. 2020. № 1. С. 89–94.

При принятии в 1991 году Закона РФ «О милиции», из его содержания законодателями была осознанно исключена обязанность милиции осуществлять индивидуальную профилактическую работу, в отношении какой бы то ни было категории лиц. В своих комментариях к закону его разработчики В. П. Кондрашов, Ю. П. Соловей, В. В. Черников пояснили, что «законодатели специально исключили эту обязанность из содержания проекта закона, так как, по их мнению, она предоставляла широкие полномочия по вмешательству в законные права и личные интересы тех лиц, которые уже отбыли уголовные или административные наказания за совершенные противоправные деяния и являются полноправными гражданами общества»[1]. Тем не менее, в течение двадцати лет действия закона, вышестоящие контролирующие и надзирающие органы продолжали требовать от сотрудников милиции результатов осуществления индивидуальной профилактической работы с лицами, особенно в случаях, когда совершенные ими преступления вызывали большой общественный резонанс. Как нами было в свое время отмечено в материалах ежегодной всероссийской научно-практической конференции в г. Санкт-Петербург, фактически, от сотрудников милиции требовалось выполнение объективно необходимых, но не обеспеченных законом функций[2].

В соответствии с пунктом 1 ст. 10 Закона РСФСР «О милиции» милиция обязана была уже не предупреждать, а предотвращать преступления, то есть, принимать своевременные меры к недопущению преступлений, когда имеются достаточные данные о возможном их совершении конкретными лицами. По мнению А. В. Крючкова, высказанному еще задолго до реформирования российского законодательства, «при попытках подмены терминов «предупреждение»

[1] Кондрашов В. П., Соловей Ю. П., Черников В. В. Российский закон о милиции. Москва, 1992. С. 42; 103.

[2] Холманский В. И., Стульнова Т. В. Правовые аспекты нормативного обеспечения индивидуальной профилактической работы участковых уполномоченных полиции с лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Система профилактики преступности: современное состояние, проблемы и перспективы развития: м-лы ежегодн. Всерос. науч.-практ. конф. Санкт-Петербург, 31 октября 2014 г. Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2014. С. 64–70.

и «пресечение» им приписываются не свойственные значения и, тем самым, искажается их смысл»[1]. По мнению ученого, «нельзя не видеть того, что охватываемая каждым понятием деятельность качественно определена и отличная друг от друга»[2]. Как определено в Резолюции «Предупреждение преступности в городской среде», принятой VIII Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, «предупреждение преступлений является делом всех граждан, общества в целом и его институтов»[3]. Очевидно, такого же мнения придерживались законодатели, изначально лишая милицию одной из важных ее функций. Это и другие, последовавшие изменения в законодательстве, соответствующим образом отразились затем на содержании ведомственных актов, регламентирующих функциональные обязанности сотрудников различных служб милиции. В связи с этим, по мнению Е.К. Нуртазина, «ученые небезосновательно продолжают говорить о недостаточности ведомственного правового регулирования деятельности органов внутренних дел, по профилактике правонарушений, что нередко приводит к нарушениям законности в этой деятельности»[4].

Нами проанализировано содержание ведомственных нормативных правовых актов, регламентирующих данные виды деятельности полиции в отношении отдельных категорий лиц, освобожденных из мест лишения свободы, которые по признакам имеющихся у них судимостей подпадали под установление административного надзора. В результате исследования нами проанализировано и изложено в научной статье содержание форм и методов, используемых органами внутренних дел при осуществлении контрольно-надзорных и индивидуальных профилактических функций, основания и порядок

---

[1] Крючков А. В. Профилактическая служба органов внутренних дел: учебное пособие. Москва, 1982. С. 14.

[2] Крючков А. В. Профилактическая служба органов внутренних дел: учебное пособие. Москва, 1982. С. 14е.

[3] Восьмой Конгресс ООН. Гавана, 27 августа-7 сентября 1990г. Доклад, подготовленный Секретариатом. Нью-Йорк, 1990. С. 37.

[4] Нуртазин Е. К. Правовое регулирование деятельности органов внутренних дел как фактор укрепления законности // Правовые, криминологические и криминалистические проблемы борьбы с преступностью. Москва, 1992. С. 33.

постановки на профилактический учет отдельных категорий лиц, содержания отдельных положений нормативных правовых актов, которыми руководствовались и руководствуются территориальные органы внутренних дел в исследуемый период, начиная с 90-х гг. XX века по настоящее время, их соответствие законодательству[1].

Результаты проведенного анализа показали, что Инструкцией по организации работы участкового инспектора милиции[2], изданной вслед за принятием Закона РФ «О милиции», в рамках линии, определенной принятым законом, было установлено ведение не учетно-профилактических дел, как это было ранее в период действия союзного законодательства, а осуществление карточной системы учета контроля за лицами, подлежащими контрольно-надзорному и профилактическому наблюдению, и только в отношении трех категорий: находящихся под административным надзором; по признакам судимостей формально подпадающих под административный надзор; осужденных к лишению свободы с отсрочкой исполнения приговора.

Картотечный вид учета на практике не предусматривал какое-либо отражение индивидуальной профилактической работы с лицами, состоящими на профилактическом учете. Другой вид регламентированного учета, списочный, вообще не обязывал осуществлять индивидуальную профилактическую работу, а только предусматривал фиксирование факта постановки на списочный учет в паспорте на административный участок отдельных категорий лиц. Весь объем информации участковым инспекторов милиции предписывалось просто фиксировать в контрольной карточке либо в соответствующем разделе паспорта административного участка в виде записей. Тем не менее, как совершенно правильно подметил О. Б. Исаров, «профилактическая деятельность органов внутренних дел всегда считалась одной

[1] Холманский В. И., Стульнова Т. В. К вопросу об организации контрольной и индивидуальной профилактической работы с лицами, подпадающими под установление административного надзора // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2015. № 1(39). С. 30–37.

[2] Пункт 3.3.7 приложения № 3 к Инструкции по организации работы участкового инспектора милиции. (Утратил силу).

из ведущих функций системы, обеспечивающей достижение реальных результатов борьбы с преступностью»[1]. Поэтому, некоторые руководители органов внутренних дел на местах, очевидно понимая, что такой регламентированный подход к осуществлению контрольно-надзорных функций, особенно в отношении лиц, от которых, в первую очередь, следует ожидать совершения административных правонарушений и преступлений, не способствует целям профилактики преступлений, были вынуждены брать на себя ответственность самостоятельно издавать приказы и указания, которые, в какой-то мере, противоречили приказу МВД России и, естественно, отдельным положениям Закона РФ «О милиции». В этом плане характерен установленный нами приказ начальника ГУВД Леноблгорисполкомов от 4 ноября 1992 г. № 672, в котором, в частности, говорилось: «ведение накопительных дел на подучетный элемент Инструкцией не предусмотрено. Однако это не означает, что имеющаяся информационная база на другие (кроме перечисленных выше) категории антиобщественного элемента ликвидируется, а практика ведения накопительных дел, отменяется. Надзорное профилактическое влияние участкового инспектора должно распространяться на весь антиобщественный элемент, а не только на лиц, перечисленных в приложении № 3 Инструкции»[2].

В соответствии с законом и по его исполнению были определены приоритетные направления деятельности органов внутренних дел в осуществлении контрольно-надзорных функций за отдельными категориями лиц. Данные функции были определены в ведомственных актах МВД России и подчиненных ему структурных подразделениях. Однако к началу XXI века происшедшие очередные изменения в различных отраслях законодательства привели вначале к фактической ликвидации института административного надзора за отдельными

[1] Исаров О. Б. Понятие и сущность оперативно-розыскной профилактики преступлений // Научный портал МВД России. 2008. № 1. С. 74.

[2] О порядке введения в действие Инструкции по организации работы участкового инспектора милиции: утв. приказом МВД России № 231 от 14.07.1992 г. (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

категориями лиц, в связи с отсутствием его нормативно-правового обеспечения, а затем, к официальной отмене приказов и указаний, регламентирующих порядок его установления и осуществления.

По нашему мнению, нечеткий характер и обтекаемость формулирования обязанностей представителей различных служб милиции при осуществлении ею контрольно-надзорных и индивидуальных профилактических функций, присущие проанализированным нами изданным ведомственным нормативным правовым актам, объясняются тем, что, с одной стороны, принятый Закон РФ «О милиции» исключил из деятельности милиции такую функцию как осуществление «индивидуально-профилактической работы с правонарушителями», о чем было отмечено выше. С другой стороны, в деятельности территориальных органов внутренних дел десятилетиями сложилась практика осуществления этой работы, доказавшая свою объективную необходимость. Лишение обязанности выполнения данной функции работниками милиции, означало бы на практике придание их деятельности, как правильно подметил И. П. Портнов, «только наблюдательного характера»[1]. Считаем, что высказанная ученым позиция совершенно объективно отразила сложившееся в этот период времени положение в нормативном правовом обеспечении индивидуальной профилактической и контрольно-надзорной деятельности территориальных органов внутренних дел. Лишение территориальных органов внутренних дел функции профилактики правонарушений и преступлений, обеспеченной нормами права, вызвало ликвидацию имеющихся у сотрудников милиции правовых рычагов воздействия на правонарушителей, фактически превратив их из активных участников процесса профилактики в сторонних наблюдателей.

Инструкция по организации деятельности участкового уполномоченного милиции, традиционно исполняющего ключевую роль контрольно-надзорных и индивидуальных профилактических функций по профилактике правонарушений и преступлений, осуществляемых

[1] Портнов И. П. Профилактика преступлений в милицейской практике // Государство и право. 1995. № 10. С. 117.

территориальными органами внутренних дел, данную его обязанность определила следующим образом: «Принимать к профилактируемым лицам меры индивидуального предупреждения преступлений в соответствии с принципами и нормами служебной деятельности и при наличии соответствующих законодательных оснований»[1]. В отношении контроля за определенными категориями лиц, имеющими судимости за совершение преступлений, обязанность изложена в следующей редакции: «Контролировать соблюдение лицами, освобожденными из мест лишения свободы, ограничений, установленных для них законодательством, а также в пределах своей компетенции в установленном порядке принимать участие в контроле за поведением лиц, осужденных к мерам уголовного наказания, не связанным с лишением свободы»[2]. Таким образом, вначале на законодательном, а затем на ведомственном уровне были фактически выведены из-под контроля и проведения в отношении их какой-либо реальной индивидуальной профилактической работы лица, обладающие повышенной степенью криминогенной и рецидивной опасности. Эту категорию составляют лица, ранее судимые к лишению свободы за совершение тяжких и особо тяжких преступлений уголовной направленности, чье поведение в период отбывания наказания и после освобождения из мест лишения свободы свидетельствовало об их намерении продолжать преступную деятельность. Инструкцией были определены только две категории лиц, привлеченных к уголовной ответственности, подлежащих учету и контролю со стороны участкового уполномоченного милиции:

1) освобожденные из мест лишения свободы, в отношении которых установлены ограничения в соответствии с законом;

2) осужденные к мерам наказания, не связанным с лишением свободы[3].

---

[1] Пункт 18.4 Инструкции по организации деятельности участкового уполномоченного милиции. (Утратил силу).

[2] Пункт 9.15 Инструкции по организации деятельности участкового уполномоченного милиции.

[3] Пункт 9.15 Инструкции по организации деятельности участкового уполномоченного милиции.

В тоже время, какой-либо регламентации индивидуальной профилактической работы с данными категориями лиц, с использованием установленных в соответствии с законом форм и методов, инструкция не содержала. Она также не содержала указания на критерии определения срока, в течение которого должна осуществляться индивидуальная профилактическая и контрольно-надзорная деятельность в отношении той или иной категории лиц. При этом лица, ранее судимые к лишению свободы, в перечне подлежащих учету и контролю не указывались. Их списочный учет предусматривался только соответствующим разделом приложения к паспорту административного участка. Решение этих вопросов, по сути, было отдано на усмотрение участковых инспекторов милиции территориальных органов внутренних дел. Данное обстоятельство, на которое мы указали в научной статье, несомненно, являлось существенным пробелом в правовом регулировании профилактической деятельности органов внутренних дел, способствующим нарушениям законности со стороны непосредственных исполнителей[1].

Нами было исследовано и изложены в научной статье результаты анализа содержания нормативно-правового обеспечения профилактической деятельности органов внутренних дел ГУВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области с данными категориями лиц, состоящими на профилактическом учете у участковых уполномоченных милиции в этот период времени[2]. При этом, анализу были подвергнуты, не только одно правовое регулирование этой деятельности в тот период времени, но и использующиеся участковыми уполномоченными милиции формы и методы работы, их соответствие законодательству, другим ведомственным нормативно-правовым актам. Кроме этого, была проанализирована степень их соответствия обеспечению выполнения задачи борьбы с рецидивной преступностью.

---

[1] Холманский В. И., Стульнова Т. В. Как совершенствовать профилактический учет и индивидуальную профилактическую работу с отдельными категориями лиц в территориальных органах МВД России? // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2015. № 3(67). С. 53–58.

[2] Наставление по организации работы органов внутренних дел с лицами, состоящими на профилактических учетах у участковых уполномоченных милиции: Приказ ГУВД Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 5 октября 2004 г. № 1251.(Утратил силу). Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

Исследование показало, что согласно «Наставлению по организации работы органов внутренних дел с лицами, состоящими на профилактических учетах у участковых уполномоченных милиции» (далее — Наставление ГУВД), изданному ГУВД Санкт-Петербурга и Ленинградской области[1] такому учету, в частности, подлежали следующие категории лиц:

– освободившиеся из мест лишения свободы, в отношении которых установлены ограничения в соответствии с законом;

– осужденные к мерам наказания, не связанным с лишением свободы[2].

Наставлением ГУВД были установлены картотечный и списочный виды учета данных категорий лиц. В результате исследования нормативно-правового обеспечения участковых уполномоченных милиции были выявлены значительные противоречия установленного порядка осуществления контрольно-надзорных функций милиции в отношении отдельных категорий лиц действующему законодательству, а также пробелы, существующие в самом законодательстве.

Во-первых, постановка на профилактический учет отдельных категорий лиц не была основана на действующем законодательстве и, зачастую, являлась прямым нарушением охраняемых Конституцией Российской Федерации и другими законами законных прав и интересов граждан.

Во-вторых, в исследованных актах отсутствовали прямые указания на проведение какой-либо профилактической работы с использованием конкретных форм и методов в отношении состоящих на учете отдельных категорий лиц. В то же время, сама постановка лиц на учет в органах внутренних дел уже предполагала последующее осуществление в отношении них профилактических и контрольно-надзорных функций, которое неизменно связано с вмешательством в охраняемые законом права и личные интересы граждан.

---

[1] Утверждено приказом ГУВД Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 5 октября 2004 г. № 1251. (Утратил силу).

[2] Наставление по организации работы органов внутренних дел с лицами, состоящими на профилактических учетах ...

В-третьих, отсутствие нормативно-правового обеспечения и, в тоже время, регламентирование необходимости осуществления профилактических функций в отношении лиц, состоящих на профилактическом учете, вынуждала участковых уполномоченных милиции самим определять формы и методы данной работы, что было чревато нарушениями законности с их стороны.

В-четвертых, отдельные положения ведомственных актов находились в прямом противоречии с действующим законодательством, а также нормативно-правовыми актами других ведомств.

В-пятых, законодательно и на ведомственном уровне не были определены сроки содержания на профилактическом учете лиц, ранее судимых. Данное обстоятельство вынуждало территориальные органы внутренних дел на местах самостоятельно определять эти сроки, исходя из буквального понимания статуса данной категории лиц.

В-шестых, данными актами не была предусмотрена реальная контрольно-надзорная и индивидуальная профилактическая деятельность в отношении лиц, судимых за совершение тяжких и особо тяжких преступлений, а также, лиц, совершивших опасный и особо опасный рецидив преступлений, обладающих повышенной степенью криминогенной и рецидивной опасности, что не отвечало требованиям профилактики роста рецидивной преступности.

В 2010 году руководством страны был взят политический курс, направленный на реформирование органов внутренних дел (милиции). В рамках этого курса бывшим тогда Президентом Российской Федерации Д. А. Медведевым в Государственную Думу был внесен проект Федерального закона «О полиции», который был принят и вступил в законную силу с 1 марта 2011 г. Нами проанализировано содержание закона в части, касающейся предоставления органам внутренних дел (полиции) полномочий по осуществлению контрольно-надзорных и индивидуальных профилактических функций в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы, для борьбы с ростом рецидивной преступности в обществе. Внимательное изучение закона позволило выявить в его содержании только два положения,

касающихся рассматриваемой области деятельности сотрудников полиции территориальных органов МВД России, о чем нами было подробно указано в научной статье[1]. Первое положение устанавливало обязанность сотрудников полиции «осуществлять контроль (надзор) за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них судом в соответствии с федеральным законом запретов и ограничений; участвовать в осуществлении контроля за поведением осужденных, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы назначено условно».[2] Второе положение касается права полиции применять в процессе контроля (надзора), осуществляемого в соответствии с пунктом 26 части 1 ст. 12 ФЗ «О полиции», предусмотренные законом меры наблюдения за ходом социальной реабилитации лиц, освобожденных из мест лишения свободы[3]. Проведенный сравнительный анализ первого положения показал, что его содержание практически копирует содержание соответствующего пункта Закона РФ «О милиции» и на момент принятия и вступления в силу ФЗ «О полиции» носит не более чем декларированный характер, так как не обеспечивается соответствующим механизмом реализации. Причиной этому является то, что на момент принятия закона фактически не существовала категория лиц, освобожденных из мест лишения свободы, на которых распространялось бы данное положение. Единственными категориями лиц, освобожденных из мест лишения свободы, с возложением при этом на них выполнение определенных судом обязанностей и ограничений были лица, условно-досрочно освобожденные от отбывания наказания в виде лишения свободы, и лица, которым в качестве дополнительного уголовного наказания было назначено ограничение свободы. Субъектами контроля в отношении обеих категорий

[1] Холманский В. И., Стульнова Т. В. Особенности осуществления сотрудниками полиции индивидуальной профилактической и контрольно-надзорной деятельности в отношении лиц, состоящих под административным надзором. // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 1(69). С. 53–58.

[2] Пункт 26 части 1 ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

[3] Пункт 2 части 1 ст. 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

лиц в соответствии с федеральным законодательством были определены не органы внутренних дел, а «специализированный государственный орган», о чем подробно будет изложено в последующих главах изложения результатов проведенного монографического исследования. Кроме того, второе положение, по нашему мнению, вообще возложило на полицию выполнение несвойственных для нее функций: применять предусмотренные федеральным законом меры наблюдения за ходом социальной реабилитации лиц, освобожденных из мест лишения свободы. Если учесть то, что к мерам социальной реабилитации данной категории граждан следует отнести решение вопросов бытового устройства, трудового устройства, лечения хронических заболеваний, таких, как наркомания и хронический алкоголизм, помещения ранее судимых лиц в интернаты для инвалидов и престарелых, то решение данных вопросов находится в исключительной компетенции не органов внутренних дел, а социальных служб. Таким образом, ограничив вышеназванными положениями права и обязанности полиции в осуществлении контрольно-надзорных функций в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы, по нашему мнению, закон фактически не предоставил полиции каких-либо полномочий реально осуществлять индивидуальную профилактическую работу в отношении данной категории лиц с целью профилактики рецидива преступлений с их стороны. Проведение индивидуальной профилактической работы закон возложил на полицию при условии выявления ею лиц, имеющих намерение совершить преступление. Установленное законом положение, в значительной мере носит чисто декларативный характер и не соответствует объекту назначения. Основываясь на результатах многолетнего исследования проблематики, существующей в сфере осуществления индивидуальной профилактической работы в отношении отдельных категорий лиц, состоящих на профилактических учетах в территориальных органах внутренних дел, нами был сделан достаточно обоснованный вывод о том, что характерной особенностью индивидуальной профилактической работы, осуществляемой территориальными органами внутренних дел

в отношении какой бы то ни было категории лиц, является ее производный характер от осуществляемой в отношении их контрольно-надзорной деятельности со стороны этих органов. Индивидуальная профилактическая работа не может осуществляться сама по себе. Основанием ее назначения и осуществления является постановка конкретного лица на профилактический учет в территориальных органах МВД России на районном уровне и проведение в отношении его контроля или надзора, в зависимости от категории, в которую он входит, за его образом жизни, поведением, соблюдением исполнения им возложенных на него обязанностей, ограничений, запретов. Это означает, что для осуществления органами внутренних дел контрольно-надзорной и, в последующем, индивидуальной профилактической работы, необходимо, чтобы в законодательном порядке изначально были четко определены категории лиц, которые подлежат постановке на профилактический учет, основания постановки их на учет в территориальных органах МВД России, полномочия полиции по осуществлению в отношении их контрольной, надзорной и индивидуальной профилактической работы. По нашему мнению, в настоящее время такого законодательного акта, объективно определяющего категории лиц, подлежащих постановке на профилактический учет в территориальных органах МВД России на районном уровне, и основания осуществления в отношении их контрольно-надзорной и индивидуальной профилактической работы объективно не существует. Как показали результаты проведенных научных исследований, содержание индивидуальной профилактической работы, осуществляемой органами внутренних дел, в целом должно включать в себя ряд логически взаимосвязанных и взаимообусловленных стадий: выявление лиц, подлежащих профилактическому учету, постановка их на учет, определение мероприятий профилактического характера, осуществление данных мероприятий и т. д.

ФЗ «О полиции» содержит единственное положение, обязывающее сотрудников полиции осуществлять индивидуальную профилактическую работу только с теми лицами, выявленными

сотрудниками полиции, «которые имеют намерения совершить преступление»[1]. Указанное обстоятельство свидетельствует о достаточно поверхностном понимании разработчиками проекта закона и законодателями самой сущности индивидуальной профилактической работы, ее целей и задач. Дословное толкование указанного положения означает, что закон предусматривает ситуации, при которых сотрудникам полиции стали известны сведения о том, что конкретное лицо намеривает совершение конкретного преступления. В ситуации, предусмотренной данным положением ни о какой индивидуальной профилактической работе в деятельности сотрудников полиции не может идти речи. Если предположить, что сотрудники полиции действительно выявят лиц, из числа освобожденных из мест лишения свободы, которые по имеющейся гласной или информации, полученной оперативным путем, намереваются совершить преступления, то в таких случаях, действующие нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность сотрудников полиции территориальных органов МВД России, обязывают их осуществлять мероприятия совершенно иного, чем индивидуального профилактического характера. В своих научных публикациях по данному вопросу мы неоднократно подчеркивали, что для реализации полученной информации, сотрудники полиции обязаны осуществлять меры оперативно-розыскного характера, особенно на стадии приготовления лица к совершению преступления, или меры уголовно-процессуального характера на стадии его покушения на совершение преступления[2]. Основаниями для постановки лица на профилактический учет в территориальном органе внутренних дел и проведения с ним индивидуальной профилактической работы со стороны сотрудников полиции, в частности, со стороны участковых уполномоченных полиции, являются не его надуманные разработчиками проекта закона и одобренные

[1] Пункт 4 части 1 ст. Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

[2] Холманский В. И., Стульнова Т. В. Оперативно-профилактическое наблюдение, как метод индивидуальной профилактики преступной деятельности // Актуальные проблемы оперативно-розыскной и административной деятельности органов внутренних дел. 2017. № 3 С. 42–52.

законодателями намерения лица совершить преступление, а ведение им антиобщественного образа жизни; систематическое нарушение общественного порядка в общественных местах и в сфере семейно-бытовых отношений; имеющаяся судимость за совершенное преступление; характер преступления, способ совершения и склонность лица к совершению противоправных деяний; степень тяжести совершенного преступления и т.п. Данное обстоятельство нами было особенно подчеркнуто в материалах Международной научно-практической конференции в г. Новороссийске[1]. Проведение индивидуальной профилактической работы всегда обусловлено необходимостью осуществления профилактических мероприятий, которые в той или иной степени неизбежно затрагивают охраняемые законами права и личные интересы граждан, как состоящих на профилактическом учете, так и находившихся в их ближайшем окружении: родственники, соседи по коммунальной квартире и т. д. Например, любое индивидуальное профилактическое посещение участковым уполномоченным полиции гражданина по месту проживания, вызов лица в участковый пункт полиции для проведения профилактической беседы о недопустимости ведения антиобщественного образа жизни или нарушения общественного порядка и т. п., должны иметь предусмотренные законом основания. Следовательно, по нашему глубокому убеждению, полномочия полиции по осуществлению этих мероприятий, в первую очередь, должны быть обязательно определены именно в законодательном порядке, а не ведомственными нормативно-правовыми актами, включая приказы МВД России. Именно в законодательном порядке, должны быть определены не только формы и методы осуществления индивидуальной профилактической работы, но и, в первую очередь, объективно обоснованные сроки ее проведения. По нашему мнению, критерием определения форм, методов, сроков

[1] Холманский В. И., Стульнова Т. В. Правовые аспекты законодательного обеспечения деятельности участковых уполномоченных полиции по профилактике роста рецидивной преступности / Под общ ред. В. А. Сосова // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности: м-лы междунар. науч.-практ. конф. Новороссийск, 22–23 сентября 2016 г. Краснодар: Изд-во ООО «Издательский Дом – Юг», 2017. С. 379–385.

осуществления контрольно-надзорной и индивидуальной профилактической работы, в том числе в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы, должно выступать не искусственно надуманное законодателями основание в виде выявленного «намерения лица совершить противоправное деяние», а реальная степень его общественной опасности. По этим основаниям положение, содержащееся в Законе об административном надзоре, обязывающее сотрудников полиции «проводить с лицами, состоящими под административном надзором, индивидуальную профилактическую работу» (пункт 4 части 1 ст. 12 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ)[1], представляется более обоснованным. Как считает О. В. Курбатова, административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, занимает «важное место в системе профилактики рецидивной преступности. Это обусловлено тем, что, несмотря на сокращение числа зарегистрированных преступлений, за последние несколько лет возрос уровень повторной преступности»[2]. Как отметила автор, «по данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, возросло число лиц, ранее совершивших преступления, признанные рецидивом (на 3,1 %), опасным рецидивом (на 16,8 %), особо опасным рецидивом (на 25,7 %), после условного осуждения (на 3,8 %)»[3].

Анализируя приведенное положение Закона об административном надзоре, считаем, что в данном случае законодателем была обоснованно учтена высокая криминогенная и рецидивная опасность этой категории лиц. В то же время, Закон об административном надзоре, установив обязанность осуществлять индивидуальную профилактическую работу в отношении поднадзорных лиц, не определил формы

[1] Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Курбатова О. В. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, как инструмент предупреждения рецидивной преступности / Под ред. Л. В. Павловой // Административная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации и зарубежных стран: сб. м-лов междунар. науч.-практ. конф. Рязань, 25 апреля 2019 г. Рязань: Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, 2019. С. 187–191.

[3] Там же.

и методы ее осуществления, что является его существенным пробелом. Схожую точку зрения поддерживает и О. В. Курбатова, считая, что Закон об административном надзоре «не раскрывает сущность индивидуального профилактического воздействия. Представляется, что такое воздействие должно быть направлено на ресоциализацию поднадзорного лица, интеграцию его в гражданское общество, формирование у него законопослушного поведения, восстановление ценностных ориентаций»[1]. По ее мнению, «ни Закон об административном надзоре, ни приказ МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» изданный по его исполнению, «не раскрывают содержание и формы индивидуальной профилактической работы с поднадзорным лицом»[2]. Как отметил М. В. Барышников, «законодателем в сфере осуществления административного надзора полиции за ранее судимыми гражданами четко не регламентирован механизм и порядок осуществления и проведения соответствующей индивидуально-профилактической работы»[3]. Пробел, существующий в настоящее время в нормативном правовом обеспечении деятельности полиции по осуществлении функций индивидуальной профилактики рецидива преступлений, по нашему мнению, изложенному в научном издании, приводит к тому, что сотрудники полиции, от которых требуется, не столько само проведение этой работы, а ее результаты, по собственному усмотрению будут определять её формы и методы, которые, в определенных случаях, по заявлениям тех же поднадзорных лиц, контролирующими и надзирающими органами могут быть квалифицированы, как превышения

[1] Курбатова О. В. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, как инструмент предупреждения рецидивной преступности / Под ред. Л. В. Павловой // Административная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации и зарубежных стран: сб. м-лов междунар. науч.-практ. конф. Рязань, 25 апреля 2019 г. Рязань: Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, 2019. С. 187–191.

[2] Там же.

[3] Барышников М. В. Отдельные аспекты осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В. В. Лукьянова. 2020. № 4(85). С. 101–105.

сотрудниками полиции своих должностных полномочий, повлекшие нарушения законности и прав граждан[1].

Как показали результаты проведенного нами монографического исследования, изложенные в материалах Международной научно-практической конференции в г. Краснодаре, не проработанный должным образом характер отдельных положений ФЗ «О полиции» и Закона об административном надзоре, естественным образом отражается на содержании ведомственных нормативных правовых актов в части правового регламентирования индивидуальной профилактической и контрольно-надзорной деятельности сотрудников полиции и, в первую очередь, участковых уполномоченных полиции, с отдельными категориями лиц, состоящих на профилактическом учете в территориальных органах МВД России[2].

В соответствии с очередным изданным уже после принятия Закона об административном надзоре приказом МВД России, регламентировавшим деятельность участковых уполномоченных полиции, на профилактическом учете у участковых уполномоченных полиции должны были состоять следующие категории лиц, освобожденных из мест лишения свободы, независимо от их степени криминогенной и рецидивной опасности, с которыми они обязаны были проводить индивидуальную профилактическую работу. К ним относились лица, освобожденные из мест лишения свободы и имеющие непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, преступления при рецидиве преступлений, умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего, в отношении которых судом установлены временные ограничения прав и свобод и обязанности, предусмотренных федеральными законами

[1] Холманский В. И., Стульнова Т. В. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: этапы становления в России, перспективы совершенствования и развития: монография. Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017. С. 108.

[2] Холманский В. И., Стульнова Т. В. Теоретические и практические аспекты административно-правового регулирования правоохранительной деятельности полиции. // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: м-лы междунар. науч.-практ. конф. Краснодар, 17-18 июня 2021 г. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2021.

(т. е. поднадзорные лица), а также освобожденные из мест лишения свободы и имеющие непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого и особо тяжкого преступления; преступления при рецидиве преступлений; умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего[1].

При анализе обозначений указанных категорий лиц, в части рассматриваемой нами категории лиц, освобожденных из мест лишения свободы, состоящих под административным надзором или формально подпадающих под его установление, со стороны участковых уполномоченных полиции, подлежащих постановке на профилактический учет в территориальных органах МВД России, и проведению в отношении их индивидуальной профилактической работы, изначально просматривается несоответствие их определения анализируемому выше положению ФЗ «О полиции». Как было отмечено выше, указанное положение закона обязывает сотрудников полиции проводить индивидуальную профилактическую работу только с теми выявленными лицами, которые имеют намерение совершить преступление[2]. Однако, из обозначения в изданном в приказе перечисленных категорий лиц не усматривается выявленное их намерение совершить преступление. В обозначении анализируемой нами категории также не усматривается выявленное сотрудниками полиции их намерение совершить преступление, хотя высокая степень криминогенной и рецидивной опасности этих лиц, освобожденных из мест лишения свободы, очевидна. Правовой основой постановки на профилактический учет лиц, состоящих под административным надзором, и проведения в отношении их необходимой профилактической работы со стороны участковых уполномоченных полиции является не ФЗ «О полиции», а Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»[3].

---

[1] Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции: Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166. (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Пункт 4 части 1 ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 131-ФЗ.

[3] Пункт 4 части 1 ст. 12 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

В данном случае, в качестве критериев высокой степени криминогенной и рецидивной опасности лица выступают тяжесть, способ, характер, систематичность ранее совершенных преступлений, за которые лицо отбывало наказание в виде лишения свободы. В то же время, разработчики проекта Закона об административном надзоре и законодатели не учли указанный выше критерий, также присущий другой категории лиц, которую составляют лица, формально подпадающие под установление административного надзора, обозначенные в приказе, как «освобожденные из мест лишения свободы и имеющие непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого и особо тяжкого преступления; преступления при рецидиве преступлений; умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего». По сути своей, это лица, которые по признакам имеющихся у них судимостей формально подпадают под установление административного надзора, что у сотрудников полиции территориальных органов МВД России вызывает неоднозначное понимание. Как нами отмечалось выше, эта категория лиц ни Законом об административном надзоре, ни Приказом об административном надзоре никак не выделена, что является существенным пробелом правового регулирования контрольно-надзорной и индивидуальной профилактической работы участковых уполномоченных полиции с данной категорией лиц, на чем нами уже указывалось в материалах международной научно-практической конференции в г. Санкт-Петербурге[1]. В результате, в силу указанных выше обстоятельств, законодательной основы осуществления в отношении этой категории лиц индивидуальной профилактической работы участковыми уполномоченными полиции ни тогда, ни в настоящее время фактически не существует. Указанный пробел, существующий в федеральном законе и ведомственном приказе по его исполнению, автоматически дублируется в приказах, издаваемых на уровне субъектов Российской Федерации. Например,

[1] Холманский В. И., Стульнова Т. В. Категории лиц, состоящих на профилактических учетах у участковых уполномоченных полиции г. Санкт-Петербурга // Безопасный город», как комплексная система обеспечения безопасности мегаполиса: м-лы междунар. науч.-практ. конф. Санкт-Петербург, 15–16 ноября 2017 г. Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017.

в приказе, изданном в свое время ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области по исполнению приказа об административном надзоре, анализируемая категория лиц ни коем образом не обозначена[1]. И только в сменившем его в 2022 году приказе данная категория лиц обозначена, как лица «формально подпадающие под установление административного надзора»[2].

В следующем изданном приказе, регламентирующим деятельность участковых уполномоченных полиции в настоящее время,[3] интересующие нас категории лиц учтены в Инструкции по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке (далее — Инструкция)[4]. В Инструкции, анализируемые нами категории лиц представлены лицами:

– в отношении которых установлен административный надзор;

– освобожденными из мест лишения свободы и имеющими непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления; преступления при рецидиве преступлений; двух и более преступлений, предусмотренных частью первой ст. 228, ст. 228.3, частью первой ст. 231, частью первой ст. 234.1 УК; умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего.

Основанием для проведения индивидуальной профилактической работы для лиц, в отношении которых установлен административный надзор, является сообщение подразделения по осуществлению

---

[1] Об осуществлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Приказ ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 9 августа 2012 г. № 446. (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Об организации работы по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области: Приказ ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 29 июня 2022 г. № 347. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности: Приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[4] О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности: Приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

административного надзора или должностного лица, на которое возложена обязанность по осуществлению административного надзора, о постановке на учет поднадзорного лица. Индивидуальная профилактическая работа с лицами, в отношении которых установлен административный надзор, согласно Инструкции, проводится до принятия начальником территориального органа МВД России решения о прекращении за ними административного надзора. Для лиц, формально, подпадающих под установление административного надзора, основанием для проведения индивидуальной профилактической работы является информация об освобождении лица из мест лишения свободы. При этом согласно Инструкции, участковый уполномоченный полиции обязан посещать этих лиц по месту их жительства или пребывания не реже одного раза в месяц. Индивидуальная профилактическая работа с этими лицами, должна проводиться до погашения (снятия) судимости либо установления административного надзора.

Таким образом, в ходе проведенного монографического исследования, проанализированные нами нормативные правовые акты, составляющие в настоящее время правовую основу осуществления индивидуальной профилактической и контрольно-надзорной деятельности участковых уполномоченных полиции в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы, состоящих под административным надзором, либо формально подпадающих под его установление, показали их несовершенный характер. По нашему мнению, подробно изложенному и всесторонне обоснованному в научной статье, причинами создавшегося положения является недостаточный уровень компетенции их разработчиков в разрабатываемой сфере регулирования общественных отношений, отсутствие необходимых познаний в правоприменительной практике, в судебной практике, в результатах многолетних исследований ученых в данной сфере общественных отношений[1].

[1] Холманский В. И., Стульнова Т. В. Высокий уровень рецидивной преступности, как результат несовершенства правового обеспечения индивидуальной профилактической деятельности полиции // Вопросы совершенствования деятельности полиции по охране общественного порядка: сб. науч. ст. ФГКУ Москва: ВНИИ МВД России, 2019.

В 2016 году Государственной Думой Российской Федерации был принят Федеральный закон об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации[1]. За два года до принятия закона его проекту университетом была дана отрицательная оценка, как недостаточно проработанному с позиции поставленных целей и решаемых задач. В дальнейшем, анализ содержания принятого закона по ранее проанализированному проекту показал, что он изобилует пробелами, на наличие которых экспертом было указано и обосновано в вынесенном заключении. В частности, в законе: не обозначена роль полиции, как основного субъекта профилактики административных правонарушений и преступлений; не определены полномочия сотрудников полиции вообще, и участковых уполномоченных полиции, в частности, как непосредственных субъектов осуществления индивидуальной профилактической работы в структуре подразделений полиции территориальных органов МВД России на районном уровне; не обозначены конкретные категории лиц, подлежащих постановке на профилактический учет в территориальных органах МВД России; не определены основания их постановки, сроки проведения в отношении их индивидуальных профилактических мероприятий, формы и методы их проведения. В содержании проекта анализированного закона присутствовал юридически не обоснованный термин «профилактический надзор», содержалось не обеспеченное механизмом наступления правовых последствий понятие официального предостережения о недопустимости антиобщественного поведения и т. д. Указанные обстоятельства, по нашему мнению, не способствуют эффективному решению задач территориальными органами МВД России по профилактике различных видов противоправных деяний. В результате, анализируемый закон, сохранивший в своем содержании указанные не проработанные должным образом положения, по нашему мнению, не является совершенной правовой основой

[1] Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

осуществления индивидуальной профилактической работы с лицами, освобожденными из мест лишения свободы, с целью профилактики рецидива преступлений с их стороны. Содержащиеся в нем положения, в значительной степени носят декларативный характер, не отвечающий целям и задачам профилактики противоправных деяний, на что нами было обращено внимание в научной статье в материалах ежегодной Всероссийской научно-практической конференции в г. Санкт-Петербурге[1].

Для устранения пробела в правовом регулировании индивидуальной профилактической деятельности полиции по предупреждению противоправных деяний и повышения эффективности контрольно-надзорной и индивидуальной профилактической деятельности территориальных органов МВД России на районном уровне с лицами, состоящими под административным надзором и лицами, по признакам судимостей, формально подпадающими под его установление, в борьбе с ростом рецидивной преступности в обществе, предлагается внести следующие изменения в ФЗ «О полиции»:

1. Внести изменение в содержание пункта 4 части 1 ст. 12 «Обязанности полиции», изложив его в следующей редакции:

«4) выявлять причины преступлений и административных правонарушений и условия, способствующие их совершению, принимать в пределах своих полномочий меры по их устранению; выявлять лиц, склонных к совершению преступлений, а также систематически совершающих административные правонарушения, и проводить с ними индивидуальную профилактическую работу; участвовать в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; участвовать в пропаганде правовых знаний»;

[1] Холманский В. И., Стульнова Т. В. Возможности совершенствования нормативного обеспечения профилактической деятельности участковых уполномоченных полиции Санкт-Петербурга в связи с принятием федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Система профилактики преступности: современное состояние, проблемы и перспективы развития: материалы ежегодной Всероссийской научно-практической конференции Санкт-Петербург, 28 октября 2016 г. Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. Ч. 2. С. 268–273.

2. Внести изменения в содержание пункта 26 части 1 ст. 12 «Обязанности полиции», изложив его содержание в следующей редакции:

«26) осуществлять административный надзор за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них судом в соответствии с федеральным законом административных ограничений, обязанностей, запретов, проводить в отношении их, а также в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы, по признакам судимостей формально подпадающих под установление административного надзора, индивидуальную профилактическую работу; в пределах своих полномочий совместно со специализированным государственным органом участвовать в осуществлении контроля соблюдения лицами, условно-досрочно освобожденными от отбывания наказания в виде лишения свободы, лицами, которым в качестве дополнительного уголовного наказания назначено ограничение свободы, установленных для них судом обязанностей, запретов, ограничений; участвовать в осуществлении контроля за поведением условно-досрочно освобожденных от отбывания наказания в виде лишения свободы, осужденных, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или назначено наказание в виде лишения свободы условно»;

3. Дополнить часть 1 ст. 13 «Права полиции» пунктом 38, изложив его содержание в следующей редакции:

«38) вести профилактический учет лиц, склонных к совершению преступлений и систематически совершающих административные правонарушения; осуществлять в отношении их индивидуальную, профилактическую работу».

2. Правовое регулирование порядка установления административного надзора в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы, условно-досрочно

Проведенное научное исследование правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, позволило выявить ряд проблем правового

и организационного характера, связанных с порядком установления административного надзора в отношении лиц, условно-досрочно освобожденных из мест лишения свободы. Как отметила Е. А. Мамаева, «согласно Постановлению Пленума Верховного суда Российской Федерации от 16.05.2017 г. № 15 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», лицу, освобожденному условно-досрочно от отбывания наказания в виде лишения свободы, административный надзор может быть установлен в период исполнения обязанностей, связанных с условно-досрочным освобождением из мест лишения свободы. При этом административный надзор начинает осуществляться после истечения срока исполнения обязанностей, связанных с условно-досрочным освобождением, в случае их возложения на лицо в соответствии с частью 2 ст. 79 УК РФ. Однако действующим законодательством не установлен срок, до истечения которого уполномоченному органу при наличии предусмотренных законом оснований следует обратиться в суд с заявлением об установлении административного надзора в отношении лица, освобожденного из мест лишения свободы условно-досрочно. Данная проблема является весьма актуальной в настоящее время»[1]. В ходе проведенного монографического исследования, нами были установлены причины возникновения указанной проблемы, а также проблем, связанных с правовым регулированием контрольной и надзорной деятельности правоохранительных органов в отношении этой категории лиц. Как было установлено, поспешное и не проработанное должным образом реформирование российского законодательства по регулированию общественных отношений в правоохранительной сфере, проведенное в 90-е годы XX века, послужило причиной возникновения ряда серьезных проблем правового и организационного характера в контрольно-надзорной деятельности органов внутренних дел и ФСИН России в отношении лиц, условно-досрочно освобожденных

[1] Мамаева Е. А. Актуальные вопросы рассмотрения административных дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Законность и правопорядок. 2018. № 1-2(18). С. 10–12.

из мест лишения свободы. Одной из таких проблем, о которой мы неоднократно указывали в своих научных публикациях, в том числе, в материалах региональной научно-практической конференции в г. Санкт-Петербурге, является многолетняя и, по нашему мнению, ни чем не обоснованная с позиции правоприменения и всеобщей задачи борьбы с ростом рецидивной преступности в обществе, неразрешенность вопроса о ведомственной принадлежности субъекта контроля (надзора) поведения и образа жизни лиц, условно-досрочно освобожденных от дальнейшего отбывания назначенного судом уголовного наказания в виде лишения свободы[1].

Понятие условно-досрочного освобождения от отбывания наказания, дано в уголовном законодательстве, где в частности, говорится: «Лицо, отбывающее содержание в дисциплинарной воинской части или лишение свободы, подлежит условно-досрочному освобождению, если судом будет признано, что для своего исправления оно не нуждается в полном отбывании назначенного судом наказания. При этом лицо может быть полностью или частично освобождено от отбывания дополнительного вида наказания»[2]. Применяя условно-досрочное освобождение, суд может возложить на осужденного обязанности, предусмотренные частью 5 ст. 73 УК РФ «Условное осуждение», которые должны им исполняться в течение оставшейся не отбытой части наказания[3].

Анализируя указанные положения, сразу же обращаешь внимание на то обстоятельство, что в нем не указаны критерии, согласно которым суд вправе определить, на кого из осужденных лиц, условно-досрочно освобождаемых из мест лишения свободы, либо от исполнения иных видов наказаний, необходимо возложить выполнение дополнительных обязанностей или ограничений, а на кого не возлагать. Указанное

---

[1] Холманский В. И., Стульнова Т. В. Проблемы правового и организационного характера в деятельности правоохранительных органов по профилактике роста рецидива преступлений со стороны лиц, условно-досрочно освобожденных из мест лишения свободы // Актуальные вопросы противодействия организованной преступности в России: материалы региональной науч.-практ. конф., посвященной памяти профессора Д. В. Ривмана Санкт-Петербург, 6–7 ноября 2013 г. Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2014. С. 170–176.

[2] Статья 79 УК РФ.

[3] Там же.

обстоятельство, по нашему мнению, является существенным пробелом в уголовном законодательстве и одним из основных условий имевшей место коррупционной составляющей в деятельности сотрудников исправительных учреждений и судей.

До начала 90-х годов XX века в течение ряда десятилетий в стране действовала совершенная отлаженная система профилактики преступлений и административных правонарушений. Особенно это касалось лиц, освобожденных из мест лишения свободы, доказавших ранее совершенными преступлениями свою достаточно высокую степень криминогенной и рецидивной опасности. Сама профилактика преступлений и административных правонарушений была возведена в ранг государственной политики. Решения по ее осуществлению и совершенствованию принимались на самом высоком государственном и политическом уровне. Система включала деятельность субъектов, относящихся к государственным органам законодательной и исполнительной власти, к правоохранительным органам, к общественным объединениям и организациям по месту работы и жительства граждан. Она обеспечивала качественную профилактику преступлений и административных правонарушений, особенно со стороны лиц, освобожденных из мест лишения свободы, в том числе, освобожденных условно-досрочно.

До проведения в средине 90-х годов реформы уголовного законодательства и принятия новых УК РФ и УИК РФ, существовала совершенная процедура самого условно-досрочного освобождения, а также замены назначенного судом уголовного наказания более мягким. Цели, сроки, порядок наблюдения за лицами, условно-досрочно освобожденными от дальнейшего отбывания наказания в виде лишения свободы, вопросы их трудового и бытового устройства регламентировались уголовным, исправительно-трудовым законодательством РСФСР, решениями партийных и местных органов власти. В соответствии с частью 9 ст. 53 УК РСФСР, применяя условно-досрочное освобождение от наказания или замену не отбытой части наказания более мягким наказанием, суд мог возложить на определенный трудовой коллектив, с его согласия, обязанность по наблюдению

за условно-досрочно освобожденным в течение не отбытой им части назначенного судом срока наказания, или за лицом, которому не отбытая часть наказания заменена более мягким наказанием и проведению с ним воспитательной работы[1]. За лицами, условно-досрочно освобожденными от отбывания наказания, согласно ст. 105 ИТК РСФСР «Цели и сроки наблюдения за лицами, условно-досрочно освобожденными от отбывания наказания», в течение не отбытой части наказания устанавливалось наблюдение общественных организаций и трудовых коллективов, и с этими лицами проводилась воспитательная работа. Наблюдение и проведение воспитательной работы с указанными лицами осуществлялось «в целях закрепления результатов исправления и приобщения освобожденных к честной трудовой жизни»[2].

Наблюдение за лицами, условно-досрочно освобожденными от отбывания наказания, согласно ст. 106 ИТК РСФСР «Порядок наблюдения за лицами, условно-досрочно освобожденными от отбывания наказания», организовывалось исполнительными комитетами местных Советов народных депутатов. Само же наблюдение, как отмечал В. И. Гуськов, «непосредственно осуществлялось общественными организациями и трудовыми коллективами по месту работы или учебы, а также по месту жительства этих лиц под контролем наблюдательных комиссий и комиссий по делам несовершеннолетних»[3].

В отношении лиц, ранее отбывавших лишение свободы за тяжкие преступления, либо судимых более двух раз к лишению свободы за любые умышленные преступления и условно-досрочно освобожденных, при безуспешности мер общественного воздействия, общественная организация и трудовой коллектив могли возбудить ходатайство перед органами внутренних дел о принятии мер, предусмотренных законодательством об административном надзоре[4].

---

[1] Уголовный кодекс РСФСР: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 11 марта 1977 г. (с изм. и доп. от 11.10.1982; 03.12.1982; 05.04.1985; 05.05.1986) (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Исправительно-трудовой кодекс РСФСР: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 4 марта 1983 г. (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] Гуськов В. И. Профилактика рецидивной преступности, осуществляемая исправительно-трудовым учреждением. Рязань, 1979. С. 22.

[4] Статья 106 ИТК РСФСР.

Кроме того, согласно статье 104 ИТК РСФСР «Трудовое и бытовое устройство лиц, освобожденных от отбывания наказания», лица, освобожденные от отбывания наказания, должны были быть обеспечены работой, по возможности с учетом имеющейся у них специальности, Исполнительными комитетами Советов народных депутатов не позднее пятнадцатидневного срока со дня обращения за содействием в трудоустройстве. В необходимых случаях лицам, освобожденным от отбывания наказания, должна была предоставляться жилая площадь.

Предписания Исполнительных комитетов местных Советов народных депутатов о трудоустройстве лиц, освобожденных от наказания, носили обязательный характер для руководителей предприятий, учреждений, организаций. Кроме того, как было отмечено Н. И. Волошиным, «освобожденные из мест лишения свободы инвалиды и лица престарелого возраста, по их просьбе, подлежали помещению в дома инвалидов и престарелых. Несовершеннолетние, не имеющие родителей, в необходимых случаях направлялись комиссиями по делам несовершеннолетних в школы-интернаты или другие детские учреждения, либо в установленном законном порядке передавались на попечительство»[1].

В исправлении и перевоспитании осужденных, а также в осуществлении общественного контроля деятельности учреждений и органов, исполняющих приговоры судов к лишению свободы, ссылке, высылке и исправительным работам без лишения свободы принимали непосредственное участие наблюдательные комиссии[2], состоящие из депутатов местных Советов, представителей профсоюзных, комсомольских и других общественных организаций и трудовых коллективов. Задачи и права наблюдательных комиссий и организация их работы также регулировались Исправительно-трудовым кодексом РСФСР[3].

---

[1] Волошин Н. И. Деятельность старшего инспектора по бытовому и трудовому устройству освобожденных //Освобождение осужденных из мест лишения свободы: Пособие. Москва, 1978. С. 70.

[2] Положение о наблюдательных комиссиях: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 30 сентября 1965 г. (с изм. и доп., внесенными Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 18июля 1986 г.). (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] Статья 110 ИТК РСФСР.

Контроль за тем, как исполняются постановления судов об условно-досрочном освобождении лица от отбывания наказания осуществлялся структурными подразделениями органов внутренних дел по месту жительства лиц, условно-досрочно освобожденных. В инспекциях исправительных работ и трудоустройства органов внутренних дел (далее по тексту — ИИРиТ) назначался инспектор, который занимался выдачей направлений для трудоустройства этих лиц, а также своевременно информировал участковых инспекторов милиции о необходимости постановки этих лиц на профилактический учет и осуществления в отношении его полного комплекса предусмотренных ведомственными нормативными правовыми актами контрольных, индивидуальных, профилактических мероприятий. Возникающие вопросы, связанные с возбуждением перед судом ходатайства об отмене условно-досрочного освобождения также решались через ИИРиТ. Однако, как отмечала Л. В. Иногамова, уже в то время «существовала проблема осуществления контроля за организацией воспитательной работы со всеми условно-досрочно освобожденными от наказания. Это объяснялось отсутствием самостоятельного государственного органа, на который было бы возложено осуществление единого учета и контроля поведения условно-досрочно освобожденных»[1]. Как показало проведенное исследование существовавшей проблематики, анализируемая проблема не была научно проработана, а потому осталась не решенной при принятии в 1996 году нового УК РФ.

В советский период времени сама процедура условно-досрочного освобождения от дальнейшего отбывания наказания в виде лишения свободы осуществлялась следующим образом. После того, как осужденный отбывал установленную законом часть назначенного ему уголовного наказания в виде лишения свободы, и в этот период не нарушал условия отбытия, как правило, его ближайшие родственники начинали инициировать процедуру его условно-

[1] Иногамова Л. В. Контроль за поведением условно-досрочно освобожденных от наказания // Совершенствование деятельности участкового инспектора милиции в современных условиях: межвуз. сб. науч. трудов. Тюмень, 1991. С. 117.

досрочного освобождения. Зачастую они обращались к администрации, в партийную и профсоюзную организацию предприятия или учреждения, где ранее работал осужденный, или по своему месту работы с просьбой дать согласие трудового коллектива на дальнейшее перевоспитание осужденного и контроль его поведения и образа жизни. В то время были нередкими случаями письменных обращений самих осужденных в указанные организации, на которых работали до осуждения. В то время в стране действовала политика повсеместной профилактики преступлений, возведенная в ранг государственной. Как уже было отмечено нами в своей научной публикации, «Принятые на общих собраниях решения трудовых коллективов о согласии на дальнейшее перевоспитание своих бывших коллег, либо ближайших родственников своих сослуживцев, осужденных к лишению свободы, приветствовались, особенно на партийном уровне. Более того, на особенно крупные, предприятия, учреждения, организации, решениями партийных органов и органов государственной власти районного, городского и областного уровней давались конкретные разнарядки с указанием количества лиц, освобожденных из мест лишения свободы условно-досрочно, или по сроку, которых необходимо было принять на работу и проводить с ними индивидуальную воспитательную работу. На общем собрании трудового коллектива принятое решение о принятии на работу конкретного лица, при условии его условно-досрочного освобождения, оформлялось протоколом собрания с последующим формулированием соответствующего ходатайства. Подготовленные таким образом указанные документы, подписывались руководством предприятия, включая руководителей партийной и профсоюзной организаций, заверялись гербовыми печатями, направлялись в адрес администрации ИТУ, где осужденный отбывал уголовное наказание. Если осужденный действительно положительно проявил себя в период отбывания наказания, активно участвовал в трудовой и общественной жизни учреждения, признал свою вину и раскаялся в содеянном, администрация ИТУ готовила в суд документы с ходатайством об его условно-досрочном освобождении.

До рассмотрения в судебном заседании документы проходили согласование с наблюдательной комиссией района, на территории которого находилось ИТУ и прокурором по надзору за соблюдением законности в ИТУ. Подписи начальника ИТУ и председателя наблюдательной комиссии заверялись гербовыми печатями. При положительном решении суда осужденный освобождался из мест лишения свободы и прибывал в ИИРиТ районного органа внутренних дел по избранному им месту жительства. После его прописки по месту жительства инспектор ИИРиТ районного органа внутренних дел выдавал ему под подпись направление для трудоустройства от Комиссии по трудоустройству Исполкома райсовета на то предприятие либо учреждение, которое принимало решение ходатайствовать об его условно-досрочном освобождении. Согласно действующего в то время порядка, установленного соответствующими нормативными правовыми актами на федеральном уровне, администрация предприятия или учреждения, куда направлялось лицо, обязана была в течение десяти дней со дня его обращения дать ответ о принятом на месте решения об его трудоустройстве. В ответе должно было указано не только о принятом решении о трудоустройстве лица, но и о закреплении за ним конкретного шефа-наставника из числа опытных работников. Информация о прописки лица по месту жительства инспектором ИИРиТ незамедлительно передавалась отдельным рапортом в службу участковых инспекторов милиции»[1]. Участковый инспектор милиции, обслуживающий указанную территорию, в соответствии с действовавшими в то время нормативными правовыми актами, регламентирующими его работу, ставил лицо на профилактический учет в категорию «Условно-досрочно освобожденные». В его обязанности входило осуществлять в отношении лица в течение не отбытой части назначенного судом уголовного наказания необходимую индивидуальную

[1] Холманский В. И., Стульнова Т. В. Проблемы правового обеспечения деятельности участковых уполномоченных полиции по профилактике рецидива преступлений со стороны лиц, условно-досрочно освобожденных из мест лишения свободы // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3 (75). С. 59–64.

профилактическую работу и контрольно-надзорные функции. Данные функции включали в себя проведение ежемесячных проверок поведения и образа жизни лица по месту работы, либо, если лицо обучалось в учебном заведении, по месту учебы, по месту жительства и по базе данных информационного центра на предмет привлечения его к административной ответственности. Осуществляя указанные функции, участковый инспектор милиции взаимодействовал с администрацией заводов, фабрик, цехов, в которых работало лицо, руководителями их партийной, комсомольской, профсоюзной организаций, с закрепленным за лицом шефом-наставником. Проведенные контрольно-надзорные и индивидуально-профилактические мероприятия участковый инспектор милиции отражал в ежемесячных справках, в заведенном на лицо профилактическом деле. В конце каждого квартала, участковый инспектор милиции составлял подробную обзорную справку, в которой отражал весь комплекс проведенной в отношении лица указанной работы, а также полученные сведения о связях лица, оказывающих положительное или отрицательное влияние на его поведение и образ жизни.

При выявлении факта нарушения лицом условий условно-досрочного освобождения из мест лишения свободы участковый инспектор милиции письменно фиксировал выявленное нарушение, опрашивал лицо об обстоятельствах допущенного нарушения и одновременно объявлял ему письменное предупреждение о возможной замене неотбытой части назначенного судом наказания на лишение свободы. К нарушениям условий условно-досрочного освобождения из мест лишения свободы относились появление в состоянии опьянения по месту работы, прогулы работы без уважительных причин, совершенные административные правонарушения против общественного порядка, совершенные по месту жительства либо в общественных местах и т. п. Аналогичное предупреждение мог вынести и инспектор ИИРиТ. Помимо справок, вкладываемых в профилактическое дело, участковый инспектор милиции аналогичные справки о проделанной контрольной и индивидуальной профилактической работе ежемесячно направлял инспектору ИИРиТ. При выявлении факта нарушения

лицом условий условно-досрочного освобождения участковый инспектор милиции незамедлительно информировал инспектора ИИРиТ с предоставлением документального подтверждения.

После двух сделанных на установленном бланке предупреждений при выявлении третьего нарушения участковый инспектор милиции ставил перед инспектором ИИРиТ вопрос о необходимости подготовки ходатайства в суд для принятия решения об отмене условно-досрочного освобождения и дальнейшего исполнения лицом не отбытой части уголовного наказания. Таким образом, существовавшая в советский период времени процедура условно-досрочного освобождения и последующего контроля поведения и образа жизни этой категории лиц позволяла осуществлять в отношении их достаточно эффективную по результатам контрольную и индивидуальную профилактическую работу. Она предусматривала полное взаимодействие не только различных правоохранительных органов, но и структурных подразделений районных органов внутренних дел. В результате уровень рецидивной преступности среди этой категории лиц, освобожденных из мест лишения свободы, по оценке многих ученых, проводивших исследования в анализируемой области, в то время был минимален.

В настоящее время существующий порядок обращения в суд с ходатайством об условно-досрочном освобождении от дальнейшего отбывания уголовного наказания или замене не отбытой части наказания более мягким видом наказания, по своему содержанию значительно отличается от действовавшего в советский период. В соответствии с действующим уголовно-процессуальным законодательством, вопросы, которые необходимо рассматривать суду при исполнении вынесенного приговора, включают вопрос об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания в виде лишения свободы[1].

Осужденный, к которому может быть применено условно-досрочное освобождение, а также его адвокат или законный представитель вправе обратиться в суд с ходатайством об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания. В ходатайстве должны содержаться сведения, свидетельствующие о том, что для дальнейшего

[1] Часть 4 статьи 397 УПК РФ.

исправления осужденный не нуждается в полном отбывании назначенного судом наказания, поскольку в период отбывания наказания он полностью или частично возместил вред, причиненный преступлением, раскаялся в совершенном деянии, а также могут содержаться иные сведения, свидетельствующие об его исправлении. Ходатайство об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания осужденный подает через администрацию учреждения или органа, исполняющего наказание, в котором осужденный отбывает наказание в соответствии с нормами УИК РФ[1].

Согласно нормам, содержащимся в УИК РФ, администрация учреждения, исполняющего наказание, в котором осужденный отбывает наказание, не позднее, чем через 15 дней после подачи ходатайства осужденного об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания, направляет в суд указанное ходатайство вместе с характеристикой на осужденного. В характеристике должны содержаться данные о поведении осужденного, его отношении к учебе и труду в течение всего периода отбывания наказания, об отношении осужденного к совершенному деянию, о возмещении причиненного преступлением вреда, а также заключение администрации о целесообразности условно-досрочного освобождения. В характеристике на лицо, которое осуждено за совершение в возрасте старше 18 лет преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего четырнадцатилетнего возраста, и признано на основании заключения судебно-психиатрической экспертизы страдающим расстройством сексуального предпочтения (педофилией), не исключающим вменяемости, должны также содержаться данные о примененных к нему принудительных мерах медицинского характера, о его отношении к лечению. Одновременно с ходатайством такого осужденного об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания в суд направляется заключение его лечащего врача.

Администрация учреждения, исполняющего наказание, в котором осужденный отбывает наказание, вносит в суд представление

[1] Статья 81 УИК РФ.

о замене не отбытой части наказания более мягким видом наказания в отношении положительно характеризующегося осужденного. В представлении о замене не отбытой части наказания более мягким видом наказания должны содержаться данные о поведении осужденного, его отношении к учебе и труду в течение всего периода отбывания наказания, об отношении осужденного к совершенному деянию и о том, что осужденный полностью или частично возместил вред, причиненный преступлением. В представлении о замене не отбытой части наказания более мягким видом наказания на лицо, которое осуждено за совершение в возрасте старше 18 лет преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего четырнадцатилетнего возраста, и признано на основании заключения судебно-психиатрической экспертизы страдающим расстройством сексуального предпочтения (педофилией), не исключающим вменяемости, должны также содержаться данные о примененных к нему принудительных мерах медицинского характера, о его отношении к лечению. Одновременно с представлением на такого осужденного в суд направляется заключение его лечащего врача.

Осужденный, у которого наступило психическое расстройство, препятствующее отбыванию наказания, либо его законный представитель вправе обратиться в суд с ходатайством об освобождении осужденного от дальнейшего отбывания наказания в соответствии со ст. 81 Уголовного кодекса Российской Федерации. Ходатайство об освобождении от дальнейшего отбывания наказания в связи с наступлением психического расстройства осужденный либо его законный представитель подает через администрацию учреждения или органа, исполняющего наказание. При невозможности самостоятельного обращения осужденного либо его законного представителя в суд представление об освобождении осужденного от дальнейшего отбывания наказания в связи с наступлением психического расстройства вносится в суд начальником учреждения или органа, исполняющего наказание. Одновременно с указанным ходатайством или представлением в суд направляются заключение медицинской комиссии и личное дело осужденного.

Осужденный, заболевший иной тяжелой болезнью, препятствующей отбыванию наказания, вправе обратиться в суд с ходатайством об освобождении его от дальнейшего отбывания наказания в соответствии со ст. 81 УК РФ. Ходатайство об освобождении от дальнейшего отбывания наказания в связи с тяжелой болезнью осужденный подает через администрацию учреждения или органа, исполняющего наказание. Одновременно с указанным ходатайством в суд направляются заключение медицинской комиссии или учреждения медико-социальной экспертизы и личное дело осужденного.

Перечень заболеваний, препятствующих отбыванию наказания, а также порядок медицинского освидетельствования осужденных, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью, утверждаются Правительством Российской Федерации.

В случае отказа суда в условно-досрочном освобождении от отбывания наказания или замене не отбытой части наказания более мягким видом наказания, повторное внесение в суд соответствующего ходатайства или представления может иметь место не ранее чем по истечении шести месяцев со дня вынесения постановления суда об отказе. В случае отказа суда в условно-досрочном освобождении осужденного к пожизненному лишению свободы повторное обращение с ходатайством может иметь место не ранее чем по истечении трех лет со дня вынесения постановления суда об отказе.

Отказ суда в условно-досрочном освобождении от отбывания наказания не препятствует внесению в суд представления о замене не отбытой части наказания более мягким видом наказания, например, ограничением свободы.

Условно-досрочно освобожденные и осужденные к ограничению свободы или принудительным работам в порядке замены не отбытой части наказания более мягким видом наказания, если они были направлены в исправительные учреждения, исправительные центры в случаях, предусмотренных законом, могут вновь обращаться с ходатайством об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания либо быть представлены к замене не отбытой части наказания более мягким видом наказания не ранее чем по истечении одного года

со дня вынесения определения об отмене условно-досрочного освобождения либо о замене более мягкого вида наказания лишением свободы[1].

Регламентировав порядок подачи ходатайства и направления представления об условно – досрочном освобождении от отбывания наказания, современный законодатель, в отличие от разработчиков союзного законодательства, не установил механизм дальнейшего реального контроля поведения и образа жизни категории лиц, условно-досрочно освобожденных из мест лишения свободы. С принятием в 1996 году нового УК РФ, содержащаяся в нем часть 6 ст. 79 определила, что «контроль за поведением лица, освобожденного условно-досрочно, осуществляется уполномоченным на то специализированным государственным органом»[2]. При этом не была обозначена ведомственная принадлежность этого органа. Мы считаем, что указанное обстоятельство явилось существенным пробелом в действующем законодательстве, обусловившее возникновение многочисленных проблем правового и организационного характера в деятельности сотрудников полиции, УИИ, судей при осуществлении ими контрольной, надзорной и индивидуальной профилактической работе с данной категорией лиц, освобожденных из мест лишения свободы, о чем мы неоднократно указывали в своих научных статьях в изданиях федерального уровня[3].

С 1 августа 1998 г. в соответствии с принятыми нормативно-правовыми актами, УИИ была выведена из подчинения Министерства внутренних дел Российской Федерации и переведена в подчинение органов Министерства юстиции Российской Федерации[4].

---

[1] Статья 175 УИК РФ.

[2] Часть 6 статьи 79 УК РФ

[3] Холманский В.И., Стульнова Т.В. К вопросу о необходимости совершенствования нормативно-правового обеспечения профилактической и контрольно-надзорной работы участковых уполномоченных полиции с лицами, условно-досрочно освобожденными из мест лишения свободы // Научный портал МВД России. 2017. № 1 (37). С. 80–89.

[4] О реформировании уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 8 октября 1997 г. № 1100. (Утратил силу) ; О передаче уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации в ведение Министерства юстиции Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 28 июля 1998 г. № 904. (Утратил силу). Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

При этом ее должностная «Инструкция о порядке исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества», не содержала в перечне контролируемых ею категорий осужденных категорию лиц, условно-досрочно освобожденных от дальнейшего отбывания наказания. Таким образом, по нашему мнению, анализируемой проблеме был придан межведомственный характер[1]. В связи с тем, что данная категория лиц, обладающих достаточной степенью криминогенной и рецидивной опасности, фактически оказалась вне всякого контроля со стороны правоохранительных и судебных органов, но в тоже время представляла значительную угрозу общественной безопасности, Министерство внутренних дел Российской Федерации, в свое время, попыталось по-своему восполнить данный пробел в законодательстве. На ведомственном уровне, в обязанность участковым уполномоченным милиции было вменено осуществлять в пределах своей компетенции контроль и профилактическую работу в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы, в отношении которых установлены ограничения в соответствии с законом[2]. Несмотря на расплывчатость в определении категории лиц и не конкретный характер содержания данного положения, вызывающий у сотрудников правоохранительных органов неоднозначное толкование, на практике оно подразумевало только одну категорию лиц, освобожденных из мест лишения свободы условно-досрочно до полного отбытия, установленного судом уголовного наказания. Других подобных категорий лиц, которые бы подпадали под данное определение, просто не существовало. По нашему мнению, отраженному в научной статье, указанная формулировка разработчиками ведомственного приказа изначально была представлена таким образом осознанно, с целью скрыть явное несоответствие содержания формулируемого положения

[1] Об утверждении Инструкции о порядке исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества: Приказ Министра юстиции Российской Федерации от 12 апреля 2005 г. № 38. (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Пункт 18.1. 1 Инструкции по организации деятельности участкового уполномоченного милиции.

федеральному закону, согласно которому, все указанные в нем функции должны исполнять не сотрудники милиции, а указанный в законе, не конкретизированный «уполномоченный на то специализированный государственный орган»[1].

Последующим приказом МВД России в содержание Инструкции по организации деятельности участкового уполномоченного милиции было внесено конкретное дополнение, согласно которому, в отношении данной категории лиц при постановке их на учет участковому уполномоченному милиции предписывалось заводить «Учетно-профилактическое дело, на лицо, освобожденное из мест лишения свободы, в отношении которого установлены ограничения в соответствии с законом»[2]. В результате, на ведомственном уровне было установлено положение, согласно которому неправомочное лицо — участковый уполномоченный милиции, было наделено полномочиями определенного федеральным законом, но не конкретизированного в части ведомственной принадлежности, субъекта контроля за исполнением уголовного наказания, установленного по приговору суда — «уполномоченного на то специализированного государственного органа». По нашему мнению, такое решение изначально противоречило уголовному и уголовно-исполнительному законодательству и являлось существенным пробелом в нормативно-правовом обеспечении деятельности, не только сотрудников территориальных органов внутренних дел Российской Федерации, но и сотрудников территориальных органов ФСИН России. Действующая «Инструкция по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества», которой в своей работе руководствуются сотрудники УИИ ФСИН России, не содержала какого-либо положения, предусматривающего ведение учета или организацию контрольной

[1] Холманский В.И., Стульнова Т.В. Проблемы правового обеспечения деятельности участковых уполномоченных полиции по профилактике рецидива преступлений со стороны лиц, условно-досрочно освобожденных из мест лишения свободы // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3 (75). С. 59–64.

[2] О внесении изменений в приказ МВД России от 16 сентября 2002 г. № 900: Приказ МВД России от 30 марта 2006 г. № 217. (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

работы в отношении лиц, условно-досрочно освобожденных от дальнейшего отбывания уголовного наказания в виде лишения свободы[1].

Данный пробел не был устранен и в связи с принятием Федерального закона от 27 декабря 2009 г. № 377-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы». Определив УИИ в качестве специализированного государственного органа, обязанного осуществлять надзор за отбыванием осужденными наказания в виде ограничения свободы, закон включил в число контролируемых ею лиц, условно-досрочно освобожденных от отбывания основного наказания в виде лишения свободы только при условии, что при этом не отбытая им часть основного наказания заменена ограничением свободы как более мягким видом наказания. При этом не была определена ведомственная принадлежность «специализированного государственного органа», осуществляющего контроль за лицами, условно-досрочно освобожденными от дальнейшего отбывания наказания в виде лишения свободы, если на них возложены обязанности в соответствии с частью 2 ст. 79 УК РФ («Условно-досрочное освобождение») и частью 5 ст. 73 УК РФ («Условное осуждение»), или обязанности не возложены вообще. Взаимодействие УИИ с территориальными органами внутренних дел по контролю, за лицами, которым дальнейшее отбывание назначенного судом уголовного наказания в виде лишения свободы заменено условно – досрочно ограничением свободы, как более мягким видом наказания, согласно действующей инструкции ограничено подачей сведений о необходимости осуществления розыска и возбуждения уголовного дела по части 1 ст. 314 УК РФ в отношении осужденного, злостно уклонившегося от отбывания

[1] Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества: Приказ Министра юстиции Российской Федерации от 20 мая 2009 г. № 142. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

наказания[1]. В свою очередь, на необходимость взаимодействия участковых уполномоченных полиции с сотрудниками территориальных органов и УИИ ФСИН России при осуществлении контрольно-надзорной деятельности с лицами, условно-досрочно освобожденными из мест лишения свободы, указывает соответствующее положение нормативного правового акта, изданного МВД России[2] (пункт 80). Однако из установленного положения исполнителям невозможно было понять, в чем должно выражаться это взаимодействие, какая при этом роль отведена УИИ, и к какой категории лиц, условно-досрочно освобожденных из мест лишения свободы, это относится.

Таким образом, до 2 марта 2021 г. фактически не была определена ведомственная принадлежность предусмотренного уголовным законодательством «уполномоченного на то специализированного государственного органа» по осуществлению контроля поведения лица, освобожденного от отбывания наказания условно-досрочно. В связи с этим, одним из авторов монографии В. И. Холманским в адрес Министра внутренних дел России, Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Российской Федерации С. Говорухина, А. Е. Хинштейна в течение последнего десятилетия неоднократно направлялись обращения с предложением обратить внимание на многолетнюю неразрешенность существующей проблемы, в результате которой лица, условно-досрочно освобожденные из мест лишения свободы, фактически оказывались вне какого-либо установленного законом реального контроля со стороны правоохранительных органов. Данное обстоятельство, отраженное в обращениях и научных изданиях, являлось одним из основных причин и условий совершения этими лицами тяжких и особо тяжких преступлений,

[1] Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказания в виде ограничения свободы: Приказ Министра юстиции Российской Федерации от 11 октября 2010 г. № 253, пункт 51. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции: Приказ МВД России от 51 декабря 2012 г. № 1166. (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

часто вызывающих большой общественный резонанс[1]. Нами неоднократно предлагалось научно обоснованное решение указанной проблемы путем внесения изменений в уголовное законодательство, определив указом Президента Российской Федерации ведомственную принадлежность «специализированного государственного органа» в лице УИИ ФСИН России. Свое предложение мы научно обосновывали результатами проведенных нами научных исследований в этой области регулирования общественных отношений, в связи с заявками на их проведение, периодически поступавшими в университет из Правительства Санкт-Петербурга, ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, из отдельных регионов страны[2]. Результаты проведенных научных исследований по указанным заявкам позволили следующим образом обосновать сформулированное нами предложение.

В Уголовно-исполнительном кодексе Российской Федерации, принятом в 1996 году, согласно статьи 20 «Судебный контроль», контроль за исполнением наказаний при решении вопросов об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания возложен на суд[3]. Однако в содержании кодекса, в перечне учреждений и органов, исполняющих наказания в отношении условно-досрочно освобожденных, какого-либо указания на ведомственную принадлежность «специализированного государственного органа» не содержится[4]. «Инструкция о порядке исполнения наказания в виде исправительных

[1] Холманский В. И. Правовые основы деятельности органов внутренних дел с лицами, освобожденными из мест лишения свободы: монография / под ред. Б. Ф. Кваши. Санкт-Петербург: МИНПИ, 2011. С. 83–103.

[2] Заявка на проведение научного исследования с разработкой Методических рекомендации участковым уполномоченным полиции ГУ МВД России по Самарской области от 22.05.2014 г. № 15/23-2394 по теме «Порядок организации профилактической работы территориальных органов МВД России с лицами, освобожденными из мест лишения свободы условно-досрочно, в отношении которых установлены ограничения в соответствии с законом в порядке ст. 79 УК РФ, ст. 175 УИК РФ, ст. 397 УПК РФ. Порядок подготовки и направления материалов в суд об отмене условно-досрочного освобождения и исполнении оставшейся не отбытой части наказания лицу, допустившему в течение испытательного срока нарушения или уклонение от исполнения обязанностей, возложенных на него судом».

[3] Статья 20 УИК РФ.

[4] Статья 16 УИК РФ.

работ, лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью и осуществления контроля за поведением условно осужденных, осужденных беременных женщин и женщин имеющих малолетних детей, к которым принята отсрочка отбывания наказания», которой изначально руководствовалась УИИ, созданная в органах внутренних дел вместо ИИРиТ, не содержала в перечне категорию лиц, условно-досрочно освобожденных от отбывания наказания, на которую распространялись бы функциональные обязанности инспекции[1]. В результате существующего правового пробела, с середины 90-х годов XX века из-под контроля территориальных органов внутренних дел практически была выведена многочисленная категория лиц, осужденных к наказанию в виде лишения свободы и после условно – досрочного освобождения фактически продолжающих находиться в статусе субъектов исполнения, назначенного судом уголовного наказания и продолжающая обладать значительной степенью криминогенной и рецидивной опасности.

Перечисленные пробелы в нормативном правовом обеспечении профилактической и контрольно-надзорной деятельности участковых уполномоченных полиции естественным образом негативно отразились на качестве их работы по профилактике роста рецидивной преступности в стране. Особый драматизм существующему положению придавал тот факт, что более двадцати двух лет в правоприменительной практике не действовал установленный законом механизм реализации пункта «а» части 7 ст. 79 УК РФ, в части замены не отбытой части наказания на лишение свободы. Как показало проведенное нами исследование, в Санкт-Петербурге и в других регионах УИИ после их вывода из подчинения МВД России отказывались выходить в суды с направляемыми полицией в их адрес соответствующими

[1] Об утверждении Инструкции о порядке исполнения наказания в виде исправительных работ, лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью и осуществления контроля за поведением условно-осужденных, осужденных беременных женщин и женщин имеющих малолетних детей, к которым применена отсрочка отбывания наказания: Приказ МВД России от 1 июля 1997 г. № 403. (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ходатайствами, не считая себя специализированным государственным органом по отношению к данной категории лиц. В то же время, ходатайства, самостоятельно направляемые территориальными органами МВД России, суды не принимали, мотивируя отказы тем, что они были направлены не полномочными на то органами. В результате, согласно мнению С.И. Ивановой, возникла ситуация, при которой «регламентированное ведомственными нормативными актами осуществление контроля за лицами, условно-досрочно освобожденными от отбывания наказания по инициативе ОВД со стороны участковых уполномоченных полиции следует рассматривать как превышение должностных полномочий»[1].

Результаты проведенного нами исследования практики работы судов г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области показали, что в исследуемый период времени, начальники территориальных органов МВД России на районном уровне после принятия Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», часто обращались в суды с заявлениями об установлении административного надзора в отношении данной категории лиц, а суды удовлетворяли их заявления. Президиум Ленинградского областного суда в своем Постановлении от 14 августа 2012 г., очевидно по указанию Министерства юстиции Российской Федерации, обязал принять для всех федеральных судов Российской Федерации разъяснительное решение по данному вопросу, и признать такие решения судов обоснованными, считая, что Закон об административном надзоре не содержит различного правового регулирования в зависимости от оснований освобождения указанных лиц из мест лишения свободы. Поэтому, по мнению Президиума, применяемые при условно-досрочном освобождении и возложенные на осужденного обязанности, согласно части 5 ст. 73 УК РФ, которые должны им исполняться в течение

[1] Иванова С. И. Деятельность участкового уполномоченного полиции по контролю (надзору) за лицами, в отношении которых судом установлены ограничения: учебно-практическое пособие. Тюмень, 2014. С. 52.

оставшейся не отбытой части наказания, не препятствуют установлению административных ограничений на основании Закона об административном надзоре. Президиум посчитал, что иной подход не соответствовал бы смыслу Закона об административном надзоре и противоречил бы целям и задачам административного надзора, реализация которых не находится в зависимости от назначения осужденному наказания и исполнения приговора. При этом Президиум считает, что «исправительные учреждения и органы внутренних дел в своих заявлениях в суды, а суды в своих решениях, должны учитывать ранее возложенные на лицо, в отношении которого устанавливается административный надзор, определенные обязанности в соответствии с частью 5 ст. 73 УК РФ с тем, что бы избежать установления тождественных ограничений»[1].

Анализируя принятое решение, авторы монографии изначально критически оценили его содержание, полагая, что подобная оценка решений судов является ошибочной и не соответствует действующему законодательству. Свое мнение мы опубликовали с научным обоснованием сделанных выводов в изданном учебном пособии для сотрудников органов внутренних дел[2]. По нашему мнению, оценивая решения судов, Президиум руководствовался позицией Министерства юстиции Российской Федерации по нежеланию участия подведомственных ему подразделений в осуществлении контрольно-надзорной деятельности за лицами, условно-досрочно освобожденными из мест лишения свободы. Занимаемой Минюстом России позиции способствовало несовершенство действующего законодательства, содержащее существенные пробелы, и отсутствие на момент принятия решения достаточной судебной практики по делам об административном надзоре, а также соответствующих разъяснений

[1] О результатах обобщения судебной практики разрешения дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Постановление Президиума Ленинградского областного суда от 14 августа 2012 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Холманский В. И., Стульнова Т. В., Петрова О. В. Правовые основы, основания, порядок установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: учебное пособие. Москва: Наука, 2011. С. 93.

Пленума Верховного суда Российской Федерации. В обоснование своей позиции мы считали, что изначально представлялся неприемлемым и противоречащим смыслу ст. 79 УК РФ сам факт установления административного надзора судом по заявлению администрации исправительного учреждения при одновременном условно-досрочном освобождении лица из мест лишения свободы. В соответствии с действующим законодательством обязательным условием для получения права на условно-досрочное освобождение осужденного, в соответствии с законом, является его раскаяние в совершенном преступлении и наличие положительной характеристики по месту отбывания уголовного наказания в качестве доказательства того, что он твердо встал на путь исправления. Как следует из Закона об административном надзоре, основанием установления надзора судом по заявлению администрации исправительного учреждения является признание осужденного злостным нарушителем установленного порядка отбывания уголовного наказания в местах лишения свободы. В связи с этим, по нашему мнению, не подлежит логическому объяснению содержащееся в приказе МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» указание, предусматривающее обязанность администрации исправительного учреждения направлять в адрес территориального органа внутренних дел на районном уровне по избранному лицом, условно-досрочно освобожденным из мест лишения свободы без установления в отношении его административного надзора, различные документы, включая заверенную копию постановления начальника учреждения, о признании осужденного злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания, для подготовки территориальным органом МВД России материалов в суд об установлении в отношении его административного надзора[1] (пункт 15.4). Что касается вопроса установления судами административного надзора лицам, условно-досрочно освобожденным из мест

[1] О порядке осуществлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Приказ МВД России от 8 июля 2011 г. № 818. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

лишения свободы, по заявлениям органов внутренних дел, то Президиум в своем постановлении также отразил факт принятия Приозерским городским судом 27 февраля 2012 г. решения об отказе в удовлетворении такого заявления, поданного начальником ОМВД России по Приозерскому району Ленинградской области в отношении гр-на С. А. Меринова. При этом было отмечено, что Приозерский городской суд в качестве основания отказа в удовлетворении заявления об установлении административного надзора указал, что гр-н С. А. Меринов условно-досрочно освобожден от отбывания уголовного наказания в виде лишения свободы и при наличии каких-либо нарушений с его стороны к нему должны быть применены нормы пункта «а» части 7 ст. 79 УК РФ, а не нормы гражданско-процессуального законодательства о порядке установления административного надзора. По нашему мнению, позиция Приозерского городского суда изначально соответствовала действующему законодательству. Примечательно то, что Президиум Ленинградского областного суда, отметив данный факт, не дал никакой правовой оценки решению Приозерского городского суда.

Окончательную ясность в решение вопроса о законности установления или не установления административного надзора в отношении лиц, условно-досрочно освобожденных из мест лишения свободы, подтвердившую правильность изначально заявленной нами позиции, внес Пленум Верховного Суда Российской Федерации своим Постановлением от 27 июня 2013 г. № 22 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре». Согласно указанному Постановлению, «лицо, освобожденное условно-досрочно из мест лишения свободы в порядке статьи 79 Уголовного кодекса Российской Федерации, считается не отбывшим наказание в виде лишения свободы. С учетом того, что в силу части 7 ст. 79 УК РФ при уклонении указанного лица от исполнения обязанностей, возложенных на него судом при условно-досрочном освобождении, а также совершении им до момента истечения срока оставшейся не отбытой части наказания административного правонарушения или преступления, условно-

досрочное освобождение может быть отменено с исполнением оставшейся не отбытой части наказания, административный надзор к данному лицу не может быть применен до истечения оставшейся не отбытой части наказания. Вместе с тем, при наличии предусмотренных законом оснований административный надзор в отношении такого лица может быть установлен по истечению срока оставшейся не отбытой части наказания»[1].

Однако, указанное разъяснение все – таки не снимало всех проблемных вопросов, связанных с определением субъектов осуществления контрольно-надзорной деятельности правоохранительных органов с лицами, условно-досрочно освобожденными из мест лишения свободы, в части возможности применения к ним положений Закона об административном надзоре. В частности, указывая на то, что к таким лицам, в случае совершения ими административных правонарушений либо в случае уклонения их от исполнения возложенных на них судом обязанностей или ограничений, нельзя применять положения Закона об административном надзоре, что, по нашему мнению, совершенно правильно, в то же время ничего не говорилось о том, как поступать в отношении лиц, условно-досрочно освобожденных из мест лишения свободы, имеющих судимости за совершение преступлений, являющихся формальным основанием для обязательного установления административного надзора в отношении лица, независимо от его поведения в местах лишения свободы в период отбывания уголовного наказания, либо после освобождения.

Несмотря на существующие пробелы и противоречия в законодательстве по определению основного субъекта контроля за лицами, условно-досрочно освобожденными из мест лишения свободы, приказ МВД России от 8 июля 2011 г № 818 «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» обязывает сотрудников полиции вести учет тех из них, которые проживают или пребывают на территории обслуживания

[1] О применении судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 22. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

территориального органа МВД России, и в отношении которых в соответствии с законодательством Российской Федерации судом установлены ограничения[1]. Одновременно, приказ не содержит каких-либо указаний по организации контрольно–надзорной или индивидуальной профилактической работы с этой категорией лиц. Установленное приказом содержание Журнала учета лиц, освобожденных из мест лишения свободы, в отношении которых, в соответствии с законодательством Российской Федерации, судом установлены ограничения, предусматривает только их списочный учет и не предусматривает отражение какой–либо контрольной, надзорной или индивидуальной профилактической работы. При этом графа № 5 этого журнала предусмотрена для проставления даты постановки и снятия лица с учета, а графа № 6 предусматривает подпись должностного лица о получении дела. Разработчики проекта указанного приказа МВД России, очевидно, не учли тот факт, что любой профилактический учет предусматривает, в первую очередь, проведение в отношении лица необходимых индивидуальных профилактических мероприятий, без которых он не может именоваться как профилактический. Остается не ясным статус и содержание дела на лицо, условно-досрочно освобожденное из мест лишения свободы с установлением ему дополнительных ограничений, о получении которого должен расписаться в журнале должностное лицо. Указанным выше приказом, который, по нашему мнению, в анализируемой части противоречит действующему законодательству, участковым уполномоченным полиции предписано заведение учетно-профилактического дела в отношении лиц, условно-досрочно освобожденных из мест лишения свободы с установлением им судом дополнительных обязанностей и ограничений[2]. После отмены анализируемых нами приказов МВД России, регламентирующих деятельность участковых уполномоченных, изданный

[1] Пункт 2 приложения № 12 к приказу МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

[2] О внесении изменений в приказ МВД России от 16 сентября 2002 г. № 900: Приказ МВД России от 30 марта 2006 г. № 217. (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

взамен им приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции», утвердивший Наставление по организации деятельности участковых уполномоченных полиции (далее – Наставление), среди лиц, подлежащих профилактическому учету у участковых уполномоченных полиции, уже не содержал категорию лиц, условно-досрочно освобожденных от дальнейшего отбывания уголовного наказания в виде лишения свободы. Как было отмечено выше, из общего числа лиц, освобожденных из мест лишения свободы, согласно Наставлению, профилактическому учету участкового уполномоченного полиции подлежали только лица, освобожденные из мест лишения свободы и имеющие непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, преступления при рецидиве преступлений, умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего, в отношении которых судом были установлены временные ограничения прав и свобод и обязанности, предусмотренные федеральными законами (то есть поднадзорные лица), а также освобожденные из мест лишения свободы и имеющие непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого и особо тяжкого преступления; преступления при рецидиве преступлений; умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего[1]. Кроме этого, в обязанности участкового уполномоченного полиции было вменено участие в пределах своей компетенции в осуществлении контроля за поведением лиц, осужденных за совершение преступления, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно[2]. Ни в одну из перечисленных выше категорий, подлежащих профилактическому учету участковыми уполномоченными полиции, лица, условно-досрочно освобожденные из мест лишения свободы, как с установлением судом дополнительных обязанностей или ограничений, так и без установления таковых, не входили.

[1] Пункт 63.1 Наставления по организации деятельности участковых уполномоченных полиции. (Утратил силу).

[2] Пункт 64 Наставления по организации деятельности участковых уполномоченных полиции (утв. приказом МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции»). (Утратил силу)

Не содержалось ясности в этом вопросе и в методических рекомендациях по разъяснению порядка организации работы территориальных органов МВД России с лицами, подпадающими под действие Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», подготовленных совместно ГУОООП МВД России и ФГКУ «ВНИИ МВД России» и направленных во все региональные органы внутренних дел (далее — Методические рекомендации). Нами достаточно тщательно было проанализировано содержание указанных Методических рекомендаций. В результате проведенного исследования был сделан вполне обоснованный вывод о том, что их содержание представляло собой ни что иное, как слегка расширенное содержание приказа МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», дополненное авторскими вставками, типа «необходимо учесть», «следует обратить внимание» и т. п. Практически, указанные Методические рекомендации не давали решений ни по одной из многочисленных проблем, встречающихся в практической деятельности сотрудников территориальных органов МВД России при исполнении Закона об административном надзоре. Отдельные положения, содержащиеся в Методических рекомендациях, в том числе касающихся лиц, условно-досрочно освобожденных из мест лишения свободы, которым не отбытая часть лишения свободы заменена ограничением свободы, как более мягким видом наказания, противоречили законодательству и вводили в заблуждение сотрудников полиции, территориальных органов МВД России на районном уровне, участвующих в исполнении закона. Так, например, в соответствии с Законом об административном надзоре в случае назначения лицу ограничения свободы в качестве дополнительного вида наказания, а также при замене не отбытой части наказания в виде лишения свободы ограничением свободы, срок административного надзора исчисляется со дня отбытия наказания в виде ограничения свободы[1]. Это означало, что до окончания срока отбывания наказания

[1] Часть 4 статьи 5 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

в виде ограничения свободы лицо, в том числе условно-досрочно освобожденное из мест лишения свободы в связи с заменой не отбытой части наказания более мягким видом наказания, ограничением свободы, находится в качестве субъекта исполнения, назначенного судом уголовного наказания, и поэтому не может быть взято под административный надзор. В случае нарушения им условий отбывания наказания в виде ограничения свободы, либо совершения им административных правонарушений, указанных в законе, к нему должны применяться нормы уголовного права в части решения вопроса об усилении установленных ограничений либо отмены условно-досрочного освобождения и замены не отбытой части наказания на лишение свободы. Несмотря на очевидный характер содержания указанного положения, в приказе МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» и в Методических рекомендациях содержатся указания на то, что органы внутренних дел в течение трех дней обязаны информировать УИИ о подаче в суд заявления об установлении административного надзора за лицом, освободившимся из мест лишения свободы и отбывающим наказание в виде ограничения свободы; об установлении административного надзора в отношении лиц, отбывающих наказание в виде ограничения свободы в качестве дополнительного вида наказания либо при замене не отбытой части наказания в виде лишения свободы[1]. Как совершенно справедливо отметила Е. А. Мамаева, «отсутствие четко определенного срока зачастую способствует направлению в суд вышеуказанных заявлений по истечении длительного времени после окончания срока условно-досрочного освобождения лица. Несвоевременное обращение уполномоченного органа в суд с заявлением об установлении административного надзора не может отвечать целям и задачам административного надзора, предусмотренным статьей 2 Федерального закона от 06.04.2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», предупреждение совершения лицами, указанными в ст. 3 данного Федерального закона,

[1] Пункт 17.3 приказа МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

преступлений и других правонарушений, оказание на них индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов, поскольку в период с момента окончания срока условно-досрочного освобождения до вступления в законную силу решения суда об установлении административного надзора контроль за поведением указанных лиц фактически не осуществляется»[1].

Установленные нами в ходе проведенного исследования указанные обстоятельства также свидетельствуют о недостаточном уровне компетенции в разрабатываемой области регулирования общественных отношений, как разработчиков Методических рекомендаций, так и разработчиков проекта приказа МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Приведенные выше результаты научных исследований нормативного правового обеспечения контрольно-надзорной и профилактической деятельности правоохранительных органов страны по предупреждению рецидива преступлений со стороны лиц, освобожденных из мест лишения свободы условно-досрочно и обладающие довольно высокой степенью криминогенной и рецидивной опасности, нами были изложены в научных статьях и различного вида научных изданиях[2]. Основываясь на результатах проведенных научных исследований, мы вполне обоснованно с правоприменительной и научной позиций считали, что УИИ в ходе реформирования законодательства и системы Министерства юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России), проведенного в 90-х годах прошлого века, должна была изначально законодательно определена в качестве установленного ст. 79 УК РФ «специализированного государственного органа», осуществляющего контроль за лицами, условно-досрочно освобожденными из мест

[1] Мамаева Е. А. Актуальные вопросы рассмотрения административных дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Законность и правопорядок. 2018. № 1-2(18). С. 10–12.

[2] Холманский В.И., Стульнова Т.В. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: этапы становления в России, перспективы совершенствования и развития: монография. Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017. С. 127–162.

лишения свободы продолжающими находиться в период не отбытой части наказания в качестве осужденного, субъекта исполнения уголовного наказания, назначенного по приговору суда. При этом именно ею, а не каким-то другим органом, должны исполняться требования пункта «а» части 7 ст. 79 УК РФ, и не осуществляться его подмена нормами гражданского процессуального права, применяемыми при установлении административного надзора.

Как было отмечено выше, нами в течение длительного времени осуществлялось достаточно глубокое, в том числе диссертационное исследование проблем правового и организационного характера, возникающих в практической деятельности сотрудников территориальных органов МВД России при осуществлении ими контрольно-надзорных и индивидуально-профилактических функций в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы, в том числе, условно-досрочно. Поэтому, основываясь на результатах проведенных исследований, мы в свое время вывели научно обоснованное решение существующей проблемы. При этом нами были учтены результаты научных исследований, проведенных другими учеными, а также знание действующего и действовавшего в советский период времени законодательства, знание и анализ нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность правоохранительных органов, знание правоприменительной практики, судебной практики, существующей проблематики в данной сфере регулирования общественных отношений. Учитывая пробелы, содержащиеся в нормативном правовом обеспечении деятельности сотрудников полиции, снижающие до минимума их возможности и, в первую очередь, возможности участковых уполномоченных полиции, эффективно осуществлять профилактику рецидива преступлений со стороны этой категории лиц, мы сформулировали обобщающие выводы и предложения, способствующие повышению уровня их индивидуальной профилактической и контрольно-надзорной деятельности.

По нашему мнению, решение многолетней существующей проблемы заключалось в своевременном внесении необходимых изменений в действующие законы с целью конкретизации их содержания

и приведения их к взаимному соответствию. Их научное и правоприменительное обоснование заключалось в следующем. Анализируя и сравнивая содержание части 6 ст. 73 УК РФ «Условное осуждение», где говорится о том, что «контроль за поведением условно осужденного осуществляется уполномоченным на то специализированным государственным органом, а в отношении военнослужащих — командованием воинских частей и учреждений»[1] и части 6 ст. 79 УК РФ «Условно-досрочное освобождение», в котором говорится, что «Контроль за поведением лица, освобожденного условно-досрочно, осуществляется уполномоченным на то специализированным государственным органом, а в отношении военнослужащих – командованием воинских частей и учреждений»,[2] считаем, что в обоих случаях имеются указания на один и тот же специализированный государственный орган как субъект контроля за исполнением наказания, установленного судом.

В ст. 16 УИК РФ «Учреждения и органы, исполняющие наказания» конкретизируется понятие «специализированного государственного органа» по контролю за исполнением наказания условно осужденным. Согласно содержанию части 13 данной статьи, условно осужденные находятся под контролем УИИ, а за условно осужденными военнослужащими контроль осуществляется командованием воинских частей[3]. Данное обстоятельство, по нашему мнению, вполне обоснованно позволяло делать вывод о том, что в случаях условного осуждения и условно-досрочного освобождения контроль за исполнением наказания, установленного судом должен осуществлять один и тот же указанный в законе орган – УИИ. В то же время, отдавая предпочтение в осуществлении контроля за данной категорией лиц УИИ, мы осознавали нереальный характер его практического осуществления силами только сотрудников УИИ ФСИН России из-за их малочисленности и, в основном, женского состава. В контроле

[1] Часть 6 статьи 73 УК РФ.
[2] Часть 6 статьи 79 УК РФ.
[3] Часть 13 статьи 16 УИК РФ.

за данной категорией лиц, также состоящих на учете в территориальных органах МВД России на районном уровне, учитывая их высокую рецидивную опасность, в первую очередь, должны быть заинтересованы сотрудники полиции, которых намного больше, чем сотрудников УИИ ФСИН России, они знают формы и методы осуществления такого контроля и обладают б*о*льшими возможностями в его качественном осуществлении. Однако, по нашему мнению, взаимодействие в этой области УИИ ФСИН России и территориальных органов МВД России на районном уровне, с целью исключения возможности совершения данными лицами рецидива преступлений, должно осуществляться на основании законов и при условии выполнения основной, координирующей роли уголовно-исполнительной инспекции. Для этого отдельные положения ФЗ «О полиции», УК РФ, УИК РФ, Федерального закона от 27 декабря 2009 г. № 377-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений УК РФ и УИК РФ о наказании в виде ограничения свободы», Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» должны быть приведены в соответствие, исключающее существующие противоречия и неоднозначность их толкования исполнителями.

Как было отмечено выше, на основании результатов проведенных научных исследований и сделанных по их результатам обобщенных выводов, авторы монографии сформулировали и научно обосновали обобщенные выводы, положенные в основу очередного обращения В. И. Холманского, направленного Президенту Российской Федерации В. В. Путину через депутата Государственной Думы Российской Федерации А. Е. Хинштейна. В результате, своим Указом от 2 марта 2021 г. Президент Российской Федерации внес изменение в Указ Президента Российской Федерации от 8 октября 1997 г. № 1100 «О реформировании уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации», которым окончательно определил в качестве специализированного государственного

органа, осуществляющего последующий контроль за лицами, условно-досрочно освобожденными из мест лишения свободы, уголовно-исполнительные инспекции ФСИН России.

3. Правовое регулирование порядка установления административного надзора в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы, которым в качестве дополнительного вида уголовного наказания назначено ограничение свободы

В соответствии с Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации, орган внутренних дел полномочен подавать в суд заявление об установлении административного надзора в отношении лица, отбывающего наказание в виде ограничения свободы, назначенное в качестве дополнительного вида наказания, или при замене не отбытой части наказания в виде лишения свободы ограничением свободы. При этом, в соответствии с Законом об административном надзоре, органы внутренних дел имеют право подавать в суд заявление об установлении административного надзора в отношении этой категории лиц по основаниям, предусмотренным настоящим законом, не позднее, чем за один месяц до истечения срока отбывания осужденным ограничения свободы, назначенного в качестве дополнительного вида наказания, или при замене не отбытой части наказания в виде лишения свободы ограничением свободы[1]. В случае назначения лицу ограничения свободы в качестве дополнительного вида наказания, а также при замене не отбытой части наказания в виде лишения свободы принудительными работами либо ограничением свободы срок административного надзора исчисляется со дня отбытия наказания в виде принудительных работ либо ограничения свободы[2].

[1] Часть 1 статьи 12 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

[2] Часть 4 статьи 5 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (в ред. Федерального закона от 01.10.2019 г. № 331-ФЗ.)

Уголовное наказание в виде ограничения свободы в уголовном законодательстве появилось с принятием в 1996 году УК РФ. Однако, с момента его установления до 27 декабря 2009 г., то есть, фактически 13 лет, оно носило чисто декларативный характер, так как не было обеспеченно соответствующим механизмом реализации. В связи с этим, ни ученые, ни практические работники правоохранительных органов страны длительное время не могли понять, в чем же должно выражаться содержание данного уголовного наказания, предложенного Минюстом России в подготовленном проекте нового УК РФ. В научных публикациях того времени после принятия УК РФ учеными и представителями правоохранительных органов обсуждались различные предположения по созданию в стране своего рода закрытых охраняемых учреждений, осуществляющих свою деятельность по принципу работы в советское время лечебно-трудовых профилакториев для принудительного лечения по решению суда хронических алкоголиков или наркоманов. По замыслу разработчиков проекта УК РФ и законодателей, в таких учреждениях лица, подвергнутые уголовному наказанию в виде ограничения свободы, должны были работать, лечиться и таким образом исправляться. Постепенно эта идея, очевидно из-за финансовых проблем в стране, была отвергнута. Минюст России задумал по-своему решить данную проблему путем разработки проекта нового закона, наполняющего практическим содержанием данный вид уголовного наказания. В основу разрабатываемого проекта закона разработчиками Минюста России, вопреки всем существующим основополагающим требованиям по подготовке нормативных актов, были положены основные положения юридически в то время еще не отмененного, но фактически не действующего с конца 90-х годов союзного законодательства об административном надзоре. Данное обстоятельство, на которое, несмотря на наши многочисленные научные публикации, изданные в связи с принятием закона, никто из юристов в стране, до настоящего

времени не обратил внимания[1]. Указанное выше решение Минюста России фактически создало юридический прецедент и представляет собой грубейшее нарушение требований по подготовке проектов нормативных правовых актов. Как было отмечено выше, к концу 90-х годов XX века, эффективно действовавший до этого фактически в течение 30-ти лет административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, из-за разрушения его нормативной основы фактически прекратил свое существование. Это незамедлительно вызвало резкий рост рецидивной преступности в стране. Учитывая укоренившуюся с годами тенденцию роста уровня рецидива преступлений и отсутствия механизма его сдерживания, МВД России последовательно начало разрабатывать проекты нового закона об административном надзоре. В свою очередь, Минюст России, очевидно преследуя свой чисто ведомственный интерес, каждый раз давало отрицательную оценку очередному проекту закона об административном надзоре, периодически вносимому МВД России в законодательный орган страны. Отрицательная оценка Минюста России выступала определяющим фактором для снятия с обсуждения очередного внесенного в законодательный орган страны проекта закона об административном надзоре. Мы достаточно досконально проанализировали не только содержание каждого законопроекта по вопросам установления и осуществления административного надзора, разрабатываемого МВД России, но и доводы в их одобрение или осуждение, высказанные представителями Правительства Российской Федерации, МВД России, Минюста России при их обсуждении. Для объективности оценки проведенного анализа следует констатировать тот факт, что разработчики проектов нового закона по вопросам установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными

[1] Холманский В. И., Стульнова Т. В. Федеральный закон о наказании в виде ограничения свободы: недостатки в использовании, в борьбе с ростом рецидивной преступности и пути совершенствования // Юридическая наука: история и современность. 2011. № 2. URL: http://fonduniver.ru/un-2011-2/ (дата обращения: 11.11.2022).

из мест лишения свободы, очевидно обладая достаточно низкой компетенцией в данной области регулирования общественных отношений, сами давали Минюсту России значительные поводы для вынесения отрицательных оценок разрабатываемым ими проектам закона, о чем нами было отмечено в научной публикации[1]. Одновременно, Минюст России продолжал разработку и ускоренное рассмотрение своего разрабатываемого проекта закона об уголовном наказании в виде ограничения свободы. В результате, вместо того, чтобы объединить научный потенциал обоих правоохранительных ведомств для создания единого совершенного закона, дающего возможность правоохранительным органам, независимо от ведомственной принадлежности, единым фронтом успешно бороться с ростом рецидивной преступности в стране, два основных субъекта системы профилактики рецидивной преступности в обществе: Минюст России и МВД России одновременно, в течение ряда лет, в условиях явной ведомственной конкуренции, создавали каждый свой законопроект, фактически по одним и тем же вопросам аналогичного воздействия на одни и те же категории лиц, освобожденных из мест лишения свободы, обладающих высокой степенью криминогенной и рецидивной опасности в обществе[2]. В результате, в течение полутора лет были приняты два закона: Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 377-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы» (далее – Закон об ограничении свободы) и Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре

[1] Холманский В. И. Проект Федерального закона № 151943 «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»: достоинства и недостатки // Российский следователь. 2010. № 5. С. 31–38.

[2] Холманский В. И., Стульнова Т. В. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: этапы становления в России, перспективы совершенствования и развития: монография. Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017. С. 163.

за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». При этом оба закона содержат практически схожие основные положения, регламентирующие одинаковое воздействие на одних и тех же лиц, освобожденных из мест лишения свободы. Внешние различия по форме выражаются в том, что если в Законе об ограничении свободы, категории лиц, подлежащих дополнительному к лишению свободы виду указанного уголовного наказания, обозначены постатейно в связи с совершенными ими конкретными преступлениями, то в Законе об административном надзоре эти же категории лиц обозначены обобщенно, как имеющие судимость за совершение: тяжких либо особо тяжких преступлений; преступлений при рецидиве преступлений; умышленных преступлений в отношении несовершеннолетних и т. д. В то же время, оба закона содержат практически одинаковые виды ограничений, устанавливаемых как лицам, осужденным к ограничению свободы, так и лицам, освобожденным из мест лишения свободы и подлежащим установлению административного надзора. Разница в обозначении ограничений заключается только в том, что в Законе об ограничении свободы они обозначены, как «ограничения свободы», а в Законе об административном надзоре они обозначены, как «административные ограничения». По своему содержанию, и в Законе об ограничении свободы, и в Законе об административном надзоре, они выражаются одинаково: в запрещении пребывания в определенных местах; в запрещении посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях; в запрещении пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания лица, в определенное время суток (как правило с 22.00 час. до 06.00 час. следующего дня); в запрещении выезда за установленные судом пределы территории; в обязательной явке от одного до четырех раз в месяц в контролирующий орган по месту жительства или пребывания для регистрации.

При этом разработчики проекта Закона об ограничении свободы допустили грубейший пробел, который иначе, как юридическим нонсенсом, не назовешь. Своим законом об уголовном наказании в виде ограничение свободы они отменили действие продолжающего в то время еще юридически действовать на территории Российской Федерации всего союзного законодательства об административном надзоре, за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, который за почти сорок лет своего юридического существования никогда не был и даже не рассматривался, ни учеными, ни практическими работниками правоохранительных органов, ни судами, как отдельный вид уголовного наказания. Административный надзор всегда выступал в качестве межотраслевого принудительного правового средства профилактики рецидива преступлений. Поэтому, законодательство, на основании которого он действовал, несомненно, должно было быть отменено либо специальным целевым законом, изданным по его отмене, либо вновь принятым законом об административном надзоре, но, ни в коем случае, не законом об уголовном наказании. Закон об ограничении свободы предусматривает реализацию данного вида уголовного наказания в двух качествах: как основного вида наказания, не связанного с лишением свободы, для лиц, совершивших преступления небольшой и средней степени тяжести, и дополнительного наказания к основному в виде лишения свободы, назначаемому лицам, совершившим преступления, предусмотренные соответствующими статьями Особенной части УК РФ. Вся проблема должного и своевременного контроля за поведением и образом жизни этой категории лиц после их освобождения из мест лишения свободы заключается в том, что вся ответственность за осуществление контрольной и профилактической работы в отношении лиц, которым данный вид уголовного наказания назначен, как дополнительное наказание после отбытия основного наказания в виде лишения свободы, возложена на УИИ ФСИН России. Таким образом, принятые законы, по нашему мнению, практически разделили по временному фактору на «своих» и «чужих» для осуществления контрольно-надзорных и индивидуальных профилактических функций УИИ

и полиции одних и тех же лиц, освобожденных из мест лишения свободы, и отличающихся высокой степенью криминогенной и рецидивной опасности[1]. В результате, в правоприменительной практике сотрудников указанных правоохранительных органов искусственно создана парадоксальная ситуация, в которой, по нашему вполне обоснованному прогнозу, выраженному в научной статье и сразу после принятия закона и подтвержденной в настоящее время, оказались сотрудники территориальных органов МВД России и УИИ ФСИН России[2]. В момент принятия закона основная часть лиц, осужденных за совершение тяжких или особо тяжких преступлений, после принятия Закона об ограничении свободы, начиная с момента вступления закона в силу с января 2010 года, отбывала достаточно длительные сроки наказания в местах лишения свободы. Так как Закон об ограничении свободы не имеет обратной силы, то к дополнительному уголовному наказанию в виде ограничения свободы оказались привлеченными только лица, осужденные после принятия данного закона. При этом назначение им дополнительного наказания в виде ограничения свободы отражено в приговоре и объявлено каждому при его осуждении. По формальным основаниям имеющихся у них судимостей, они также подлежали и взятию под административный надзор. Это означало, что до взятия их под административный надзор полиции, после освобождения из мест лишения свободы, они должны вначале достаточно продолжительный период до двух лет отбывать дополнительное уголовное наказание в виде ограничения свободы. При этом они должны исполнять возложенные судом обязанности, запреты и ограничения, практически не отличимые от административных ограничений, установленных Законом об административном надзоре, но под контролем только УИИ. Как было отмечено выше, контрольно-надзорная, профилактическая и воспитательная функции в отношении этой категории лиц Законом об ограничении свободы возложена только на УИИ.

[1] Холманский В. И., Стульнова Т. В. Значение институтов ограничения свободы, и административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в профилактике роста рецидивной преступности в обществе // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2 (74). С. 83–89.

[2] Федеральный закон о наказании в виде ограничения свободы...

Участие сотрудников полиции территориальных органов внутренних дел, и в частности участковых уполномоченных полиции, в этой деятельности Законом об ограничении свободы не предусмотрено. Естественно, что какого-либо упоминания об этой категории лиц, в перечне подлежащих профилактическому учету у участковых уполномоченных полиции, в действовавшем в то время приказе МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции», не имелось. Также, данная категория лиц, обладающих очень высокой степенью криминогенной и рецидивной опасности, не выделена отдельно и в действующей в настоящее время в пункте 36.1 Инструкции по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке, утвержденной приказом МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности». Поэтому, как показало проведенное нами исследование, ни участковые уполномоченные полиции территориальных органов МВД России на районном уровне, ни их руководители, даже в настоящее время, спустя тринадцать лет действия Закона об ограничении свободы, об этой категории лиц имеют достаточно смутное представление. Опрошенные в ходе исследования указанные сотрудники полиции, в лучшем случае, полагают, что эту категорию лиц составляют лица, подвергнутые домашнему аресту, примененному в качестве меры пресечения. Принятое на законодательном уровне решение нами представляется весьма сомнительным, если учесть сравнительно небольшой и, в основном, женский состав районных УИИ ФСИН России, который значительно меньше по сравнению со структурными подразделениями участковых уполномоченных полиции территориальных органов МВД России на районном уровне. При этом следует учитывать отсутствие у сотрудников УИИ необходимых профессиональных навыков. Существующий режим работы сотрудников УИИ и те обстоятельства, с которыми им приходится встречаться при реализации полномочий, возложенных Законом об ограничении свободы, по нашему мнению,

не позволяют им эффективно осуществлять необходимые контрольные функции. К таким обстоятельствам следует отнести: высокий уровень криминогенной и рецидивной опасности подконтрольных лиц; характер возложенных на них запретов, обязанностей, ограничений; условия, при которых сотрудникам УИИ придется осуществлять контроль за их исполнением. Помимо этого, контроль, осуществляемый сотрудниками УИИ, по нашему мнению, вряд ли является действенным и эффективным, если учесть достаточно противоречивые, не соответствующие целям и задачам данного вида уголовного наказания, обозначенным принятием закона, отдельные положения приказа Минюста России, изданного по исполнению Закона об ограничении свободы[1]. Например, данный приказ предписывает сотрудникам УИИ, с целью контроля за соблюдением осужденными ограничения в виде запрета находиться вне места жительства (пребывания) в установленное судом время, не посещать место проживания подконтрольных лиц в ночное время (на практике это, как правило, с 22.00 час. до 06.00 час. следующего дня), а проверять их дистанционно, путем телефонного или иного вида связи. По нашему мнению, с одной стороны, рекомендация с точки зрения опасения за жизнь и здоровье сотрудников (сотрудниц) УИИ вполне оправдана. Как было отмечено выше, контингент лиц, осужденных к дополнительному виду уголовного наказания ограничение свободы, обладает наивысшей степенью криминогенной и рецидивной опасности, особенно в период отбывания этого вида уголовного наказания, включенный в трехлетний срок после освобождения из мест лишения свободы. Это люди, как правило, судимые за совершение тяжких и особо тяжких преступлений, таких как убийство, причинение тяжкого вреда здоровью, изнасилование, грабежи, разбои, преступления, совершенные в условиях опасного и особо опасного рецидива и т. д. Даже в советский период действия союзного законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, сотрудникам

[1] Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказания в виде ограничения свободы: Приказ Минюста России от 11 октября 2010 г. № 258. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

милиции, в частности участковым инспекторам милиции, имеющим специальную подготовку и вооруженным, действовавшими в то время ведомственными нормативными правовыми актами предписывалось посещать жилище поднадзорных лиц, с целью контроля соблюдения ими установленных административных ограничений, не одному, а вдвоем с напарником, либо в присутствии народных дружинников, либо внештатных сотрудников милиции. В связи с этим положением, невольно напрашивается вопрос о необходимости разработчиков проекта Закона об ограничении свободы включать в проект соответствующее положение, понимая невозможность дальнейшего реального контроля его исполнения. Другое положение проанализированного нами приказа устанавливает требование сотрудникам УИИ при нарушении подконтрольным лицом запрета на посещение массового мероприятия «действовать скрыто, сдержанно, чтобы не вызвать агрессию со стороны данного лица или окружающих его граждан»[1]. Несомненно, сложившаяся ситуация, связанная с разработкой проекта и принятием Закона об ограничении свободы, не решает проблему роста рецидивной преступности в обществе со стороны этой категорий осужденных лиц и освобожденных из мест лишения свободы. Закон об ограничении свободы предусматривает значительные сроки данного вида уголовного наказания, до двух лет. За это время лица, обладающие высокой степенью криминогенной и рецидивной опасности, без всякого реального контроля за их поведением и образом жизни со стороны участковых уполномоченных полиции могут совершить тяжкие и особо тяжкие преступления. Как мы уже отмечали, результаты многочисленных научных исследований ученых еще с советского периода убедительно доказали тот факт, что наиболее высокая степень криминогенной и рецидивной опасности лица, освобожденного из мест лишения свободы, независимо от тяжести ранее совершенного им преступления, существует в первые три года, с момента освобождения, с постепенным снижением. По мнению Н. В. Багуцкого и Ю. В. Дадаевой, «по данным криминальной статистики, в 85 % случаев повторные преступления совершаются в первые

[1] Там же.

три года после освобождения, что явным образом указывает на наличие проблем в системе профилактики правонарушений и преступлений Также в последние годы наблюдается качественное ухудшение характеристик личности осужденных к лишению свободы, из которых 80 % отбывают наказание за совершение тяжких и особо тяжких преступлений»[1]. Именно в этот период времени, как было доказано учеными криминологами, лицо либо восстанавливает свои социально полезные связи, трудоустраивается, начинает вести нормальный образ жизни, либо вновь совершает очередное преступление. Поэтому, в период действия союзного законодательства нормативные правовые акты, которыми руководствовались сотрудники правоохранительных органов, особенно участковые инспектора милиции, предписывали особый контроль и надзор за поведением и образом жизни лиц, освобожденных из мест лишения свободы, именно в первые три года с момента освобождения. В настоящее время, действующие нормативные правовые акты, изданные на федеральном уровне, предписывают осуществление контрольной функции в отношении наиболее криминогенной и рецидивоопасной категории лиц, только что освободившихся из мест лишения свободы, преимущественно женскому малочисленному и не подготовленному к действиям при внезапном возникновении экстремальных ситуаций, составу УИИ. Все доводы в обоснованности решения, принятого на федеральном уровне, в связи с возможностями использования УИИ электронных браслетов и спутниковой системы слежения ГЛОНАСС, по нашему мнению, являются не состоятельными. Практика применения электронных браслетов уже изначально показала их низкую эффективность. Ставка разработчиков проекта Закона об ограничении свободы на применение технических средств контроля в виде электронных браслетов и системы слежения «ГЛОНАСС», до настоящего времени себя не оправдала. В ходе проводимого нами монографического исследования, в беседах с практическими сотрудниками УИИ ФСИН России,

[1] Багуцкий Н. В., Дадаева Ю. В. Проблемы судопроизводства, возникающие при реализации режима административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Общество: политика, экономика, право. 2020. № 7(84). С. 35–39.

неоднократно приходилось слышать о ситуациях, когда подконтрольные им лица, осужденные к ограничению свободы, снимали с себя и оставляли по месту жительства электронный браслет и уходили с жилого помещения, нарушая установленное ограничение. Более того, на территории страны еще до сих пор достаточно много регионов, особенно в Сибири, на Дальнем Востоке и на Крайнем Севере, где еще нет элементарного качественного приема обычных телевизионных, телефонных и радиосигналов, а не то, что сигналов со спутников слежения «ГЛОНАСС» за перемещением осужденных.

Достаточно глубоко проведенное нами исследование содержания Закона об ограничении свободы позволило вполне обоснованно сделать обобщающие выводы о том, что указанный закон, несмотря на содержащиеся в нем положения, отменяющие действие на территории Российской Федерации нормативных правовых актов об административном надзоре милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, изданных в период существования союзного государства, не является их полноценной заменой и в недостаточной мере способствует решению проблемы борьбы правоохранительных органов с ростом рецидивной преступности в обществе, по следующим основаниям.

Во-первых, принятие данного закона преследует провозглашенную на высшем политическом уровне в стране основную цель последовательной гуманизации уголовного законодательства путем введения в действие новых видов наказаний, не связанных с лишением свободы, позволяющих назначать их лицам, совершившим преступления небольшой и средней тяжести. Таким образом, предполагалось решить задачу резкого сокращения числа осужденных, отбывающих наказание в учреждениях уголовно-исполнительной системы России. В результате, не решается проблема создания отдельным, категориям лиц, обладающих повышенной степенью рецидивной и криминогенной опасности, условий, исключающих их бесконтрольность со стороны правоохранительных органов и сводящих к минимуму их возможности совершения преступлений. Более того, само решение проблемы гуманизации уголовных наказаний представляется достаточно

сомнительным с позиции практической целесообразности. Уголовное законодательство на момент принятия закона содержало достаточно широкий перечень уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы, предусматривающих определенные обязанности, запреты, ограничения, применение которых решали все задачи по их применению, как в качестве основного, так и в качестве дополнительного вида уголовного наказания. Это и обязательные работы; исправительные работы; принудительные работы, условное осуждение и т. п.

Во-вторых, законом предусмотрено применение ограничения свободы в виде основного и дополнительного вида наказаний к широкому кругу лиц, совершивших конкретные, постатейно определенные преступления. В данный круг лиц включены несовершеннолетние, а также лица, совершившие неосторожные преступления. В тоже время, отсутствуют четкие критерии при определении лиц, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления, к которым данный вид наказания применяется в качестве дополнительного. Например, санкция части 1 ст. 131 УК РФ («Изнасилование») не предусматривает назначение дополнительного наказания в виде ограничения свободы, хотя данное преступление относится к категории тяжких.

В-третьих, принятый закон не исключает возможность освобождения лица от отбывания наказания в виде ограничения свободы при условно-досрочном освобождении. Кроме того, закон не исключает возможность полного ухода от отбывания уголовного наказания лицом, совершившим преступление. Такая ситуация возможна при применении наказания в виде ограничения свободы в качестве основного лицу, находившемуся до суда под стражей в качестве меры пресечения.

В-четвертых, законом не определено взаимодействие УИИ и полиции в вопросах осуществления контроля за исполнением установленных обязанностей и ограничений отдельными категориями лиц. Как мы уже отмечали, контрольно-надзорные и воспитательные функции возложены только на уголовно-исполнительные инспекции. По нашему мнению, качественная реализация этих функций силами

только УИИ, по приведенным нами выше доводам, невозможна в связи с их малочисленным и, в основном, женским составом, поставленными задачами и многочисленным подконтрольным контингентом лиц, характеризующихся повышенной степенью рецидивной и криминогенной опасности.

В законе отсутствует закрепление фактически существующего положения, когда территориальные органы МВД России на районном уровне, а не УИИ ФСИН России, осуществляют основную часть контрольно-надзорных функций в отношении категорий лиц, освобожденных из мест лишения свободы, состоящих на учете, несут полную ответственность за состояние оперативной обстановки на обслуживаемой территории. В то же время, оперативная обстановка, в значительной степени, формируется, в том числе, противоправными действиями фактически бесконтрольных лиц, освобожденных из мест лишения свободы, отбывающих дополнительное уголовное наказание в виде ограничения свободы.

В-пятых, закон не содержит положения, разрешающие отмеченную нами существующую проблему в осуществлении контрольно-надзорных и индивидуальных профилактических функций со стороны правоохранительных органов в отношении лиц, условно-досрочно освобожденных от отбывания наказания в виде лишения свободы, что обуславливает высокий уровень рецидива преступлений, совершаемых этой категорией лиц.

В-шестых, принятый закон не предполагает применение норм административного права при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в отношении лиц, подвергнутых наказанию в виде ограничения свободы в случаях нарушения ими установленных обязанностей и ограничений.

По нашему мнению, непродуманное и не оправданное в условиях явной ведомственной конкуренции между Минюстом России и МВД России параллельные разработка и последующее согласованное принятие Закона об ограничении свободы и Закона об административном надзоре не способствуют эффективному решению задач

по профилактике роста числа преступлений рецидивного характера. Мы считаем, что в условиях правового вакуума, образовавшегося в 90-х годах XX века в результате ликвидации института административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, необходимо было совместными усилиями научного потенциала МВД России и Минюста России разработать проект нового, более совершенного закона, направленного на совместную работу территориальных органов МВД России и ФСИН России по профилактике рецидива преступлений со стороны лиц, освобожденных из мест лишения свободы, обладающих повышенной степенью криминогенной и рецидивной опасности. Минюсту России, в рамках выполнения поставленной руководством страны задачи по гуманизации уголовного наказания, можно было бы ограничиться разработкой проекта закона об ограничении свободы, как основного вида уголовного наказания, только в отношении лиц, совершивших незначительные преступления, то есть, по аналогии с условным осуждением. В любом случае, Минюсту России не следовало бы вообще вмешиваться в неподведомственную ему сферу регулирования общественных отношений, какой является осуществление административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. По нашему мнению, основанному на тщательном изучении указанной выше процедуры разработки, принятия и порядка реализации анализируемых законов, принятие Закона об ограничении свободы представляет собой, ничто иное, как отдельное звено создания на достаточно высоком качественном уровне тщательно продуманной коррупционной схемы. В подтверждение сделанного вывода выступают следующие факторы: сама разработка Минюстом России и лоббирование им принятия Государственной Думой Российской Федерации указанного Федерального закона с многочисленными, приведенными выше грубейшими нарушениями установленного порядка подготовки нормативных правовых актов; хищение в рекордно короткий срок выделенных под реализацию закона многомиллиардных денежных средств (согласно озвученной СМИ информации по уголовному делу, бывшему директору ФСИН России А. А. Реймеру, арестованному 31 марта 2015 г.,

предъявлено обвинение в только доказанном следствием хищении 2,8 млрд руб.) выделенных под принятый закон из федерального бюджета; создание осужденному А. А. Реймеру благоприятных условий отбывания назначенного судом уголовного наказания в местах лишения свободы (работа библиотекарем в исправительном учреждении считается самым комфортным условием отбывания уголовного наказания в местах лишения свободы); предпринятая попытка его условно-досрочного освобождения, опротестованная прокурором; достаточно сомнительное решение Калининградского суда об его условно-досрочном освобождении от дальнейшего отбывания уголовного наказания без какого-либо возмещения причиненного государству ущерба; условно-досрочное освобождение от дальнейшего отбывания назначенного судом наказания в местах лишения свободы.

4. Правовое регулирование порядка привлечения поднадзорных лиц к административной и уголовной ответственности за нарушения правил нахождения под административным надзором

Действующим законодательством установлены правовые последствия поднадзорным лицам, нарушающим правила нахождения под административным надзором. Административная ответственность в отношении поднадзорного лица наступает в соответствии со ст. 19.24 КоАП РФ «Несоблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре». Диспозиция данной нормы предусматривает наступление административной ответственности в случаях, когда:

– согласно части 1 статьи, лицо, в отношении которого установлен административный надзор, не соблюдает административные ограничения или ограничения, установленные ему судом в соответствии с федеральным законом, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния;

– согласно части 2 статьи, лицо, в отношении которого установлен административный надзор, не выполняет обязанности,

предусмотренные федеральным законом, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния;

– согласно части 3 статьи, лицо, в отношении которого установлен административный надзор, повторно в течение одного года совершило административное правонарушение, предусмотренное частью 1 ст. 19.24 КоАП РФ, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния[1].

Как отметили М. А. Галимова, А. О. Астахова, А. Р. Акиев, «федеральным законом от 18 июля 2017 г. № 159-ФЗ соответствующие изменения были внесены и в ст. 19.24 КоАП РФ, устанавливающую административную ответственность за несоблюдение лицом ограничений, определенных Законом об административном надзоре, и невыполнение обязанностей, установленных судом»[2].

Уголовная ответственность поднадзорному лицу может наступить в соответствии со ст. 314.1 УК РФ «Уклонение от административного надзора или неоднократное несоблюдение установленных судом в соответствии с федеральным законом ограничения или ограничений». Конструкция части 1 ст. 314.1 УК РФ предусматривает две формы объективной стороны:

– неприбытие без уважительных причин лица, в отношении которого установлен административный надзор при освобождении из мест лишения свободы, к избранному им месту жительства или пребывания в определенный администрацией исправительного учреждения срок, совершенное в целях уклонения от административного надзора;

– самовольное оставлением поднадзорным лицом места жительства или пребывания, совершенное в целях уклонения от административного надзора.

---

[1] О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, связанных с несоблюдением административных ограничений, устанавливаемых при административном надзоре: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 22 декабря 2022 г. № 40. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Галимова М. А., Астахова А. О., Акиев А. Р. Административный надзор за лицами, освободившимися из мест лишения свободы: правовая регламентация и проблемы реализации // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2021. № 4(45). С. 141–149.

Неприбытие поднадзорного лица к избранному им месту жительства (пребывания) заключается в неисполнении им установленной судом обязанности прибыть в конкретный адрес, зафиксированный в предписании о выезде к избранному месту жительства или пребывания.

Под самовольным оставлением поднадзорным лицом места жительства или пребывания, совершенным в целях уклонения от административного надзора, следует понимать смену места жительства (пребывания) или временный выезд за его пределы без уведомления об этом ОВД при отсутствии исключительных личных обстоятельств. Обязательным признаком, квалифицирующим деяние, как в форме неприбытия, так и самовольного оставления, выступает цель поведенческого акта – уклонение от административного надзора. О наличии у поднадзорного лица данной цели свидетельствует факт отсутствия уважительной причины неприбытия к месту жительства или личных исключительных обстоятельств смены места жительства, а также краткосрочного выезда за его пределы, совершенные без уведомления ОВД о своих перемещениях[1].

Ответственность по части 2 ст. 314.1 УК РФ наступает за неоднократное несоблюдение установленных судом ограничения или ограничений, сопряженное с совершением административного правонарушения:

– против порядка управления (ст. 19.1–19.37 КоАП РФ за исключением ст. 19.24 КоАП РФ);

– посягающего на общественный порядок и общественную безопасность (ст. 20.1-20.32 КоАП РФ);

– посягающего на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность (ст. 6.1–6.32 КоАП РФ).

Для квалификации преступления, предусмотренного частью 2 ст. 314.1 УК РФ, необходимо установить факт несоблюдения поднадзорным лицом любых возложенных на него судом административных

[1] Административная деятельность полиции: курс лекций / под ред. В. А. Кудина. Санкт-Петербург: ООО «Р-КОПИ», 2016. С. 309–311.

ограничений дважды, в течение одного года, за каждое из которых ему было назначено административное наказание.

Указанная норма, устанавливающая уголовную ответственность поднадзорному лицу, была введена в уголовный закон по инициативе авторов монографии В. И. Холманского и Т. В. Стульновой, разработавших в 2014 году в рамках правового мониторинга действующего законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, соответствующее предложение и через правовой отдел университета направивших его вместе с научным обоснованием в МВД России. Из поступившего в университет ответа из МВД России следовало, что сформулированное и В. И. Холманским и Т. В. Стульновой предложение положено в основу окончательно оформленного в МВД России предложения качестве законодательной инициативы и Правительством Российской Федерации внесено в Государственную Думу Российской Федерации. До этого момента уголовное законодательство не предусматривало уголовной ответственности за *злостное* (именно так изначально было определено в авторской редакции) нарушение поднадзорным лицом установленных ему судом административных ограничений. В результате, поднадзорные лица могли неограниченное количество раз допускать нарушения установленных им судом административных ограничений и за это нести только административную ответственность. В результате, в декабре 2014 года Государственная Дума Российской Федерации приняла соответствующий закон[1]. В принятом законе авторы обнаружили значительные изменения, внесенные без всякого согласования с авторами в окончательную редакцию первоначально сформулированного ими предложения. Изменения, внесенные в авторскую редакцию предложения, направленного в качестве законодательной инициативы по совершенствованию правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения

[1] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 514. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

свободы, в правоприменительной практике вызвали ряд проблем правового и организационного характера. Установленные в ходе проведенного монографического исследования правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, проблемы правового регулирования порядка привлечения поднадзорных лиц к административной и уголовной ответственности за нарушения правил административного надзора, будут достаточно подробно проанализированы в соответствующем разделе проведенного монографического исследования.

5. Проблемы правового регулирования административного надзора полиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, пути его совершенствования и развития

Практически более одиннадцати лет в стране действует Закон об административном надзоре. За этот период неоднократно предпринимались попытки его совершенствования. Как отметили О. И. Бекетов и В. В. Головко, «за период своего действия Федеральный закон № 64-ФЗ подвергался изменениям четыре раза (2 июля, 28 декабря 2013 г.; 28 мая, 29 июля 2017 г.). Наиболее значимые и способствовавшие увеличению числа лиц, находящихся в сфере действия этого Федерального закона, произошли в 2017 году (федеральные законы от 28 мая 2017 г. № 102-ФЗ, от 29 июля 2017 г. № 252-ФЗ»[1]. В качестве задач административного надзора закон изначально определил предупреждение совершения поднадзорными преступлений и других правонарушений, оказания на них индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов[2].

[1] Бекетов О. И., Головко В. В. Современные тенденции организации деятельности полиции по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2019. № 1(45). С. 90–95.

[2] Статья 2 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

В ходе проведенного монографического исследования правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, нами детально проанализировано содержание принятого закона с позиции его соответствия обозначенным в законе целям и задачам, а также определения степени эффективности в борьбе правоохранительных органов с ростом рецидивной преступности в обществе. Детальное изучение содержания закона позволило выявить достаточное количество не проработанных должным образом положений, которые, как показало исследование, при практическом применении закона создают значительные проблемы в деятельности сотрудников полиции. Результаты проведенного исследования позволили нам разработать и обосновать конкретные предложения по оптимальным путям их разрешения, обозначенным в материалах Всероссийской научно-практической конференции в г. Белгороде [1].

I. Одним из основных недостатков в правовом регулировании административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, по нашему мнению, не соответствующим целям и задачам административного надзора, как было отмечено в соответствующем разделе результатов проведенного монографического исследования, считаем отсутствие какого-либо нормативного правового регламентирования проведения полицией контрольно-надзорной и индивидуальной профилактической работы с лицами, освобожденными из мест лишения свободы, обладающими повышенной степенью криминогенной и рецидивной опасности, которые, по формальным признакам имеющихся у них судимостей, подпадают под установление административного надзора, на что нами также подробно было указано в материалах межведомственной научно-практической

[1] Холманский В.И., Стульнова Т.В. Проблемы совершенствования законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы и пути их решения // Инновации административно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел: мат-лы Всерос. науч.-практ. конф. Белгород, 21 апреля 2021 г. Белгород: Белгородский юридический институт МВД России имени И. Д. Путилина, 2021.

конференции в г. Ростове[1]. В настоящее время данная категория лиц, освобожденных из мест лишения свободы, практически не выделена ни в Законе об административном надзоре, ни в Приказе по его исполнению. В практической деятельности участковых уполномоченных полиции территориальных органов МВД России на районном уровне такое положение не способствует эффективному исполнению ими своих функций по осуществлению в отношении этих лиц контрольной и индивидуальной профилактической работы по предупреждению с их стороны рецидива преступлений. На данное обстоятельство, в свое время, было обращено внимание руководства МВД России в направленном за подписью первого заместителя министра внутренних дел Российской Федерации в территориальные органы МВД России Обзора о состоянии работы органов внутренних дел по предупреждению преступлений и иных правонарушений, совершаемых ранее судимыми лицами, в том числе по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы[2] (далее – Обзор). В Обзоре, в частности, указано, что в территориальных органах МВД России сотрудники полиции в недостаточной мере осуществляют контрольно-надзорную и индивидуальную профилактическую работу с «лицами, формально подпадающими под установление административного надзора». При этом составители Обзора, очевидно, не задумывались о том, что данная категория лиц, ни в Законе об административном надзоре, проект которого, несомненно, готовился в МВД России, ни в приказе об административном надзоре, ни в приказах МВД России, регламентирующих деятельность участковых

[1] Холманский В. И., Стульнова Т. В. Причины правового и организационного характера низкой эффективности деятельности полиции по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Актуальные проблемы совершенствования правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: мат-лы межвед. науч.-практ. конф. Ростов. 27 марта 2019 г. Волгодонск: Волгодонский филиал ФГКОУВО «Ростовский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации», 2019.

[2] Обзор о состоянии работы органов внутренних дел по предупреждению преступлений и иных правонарушений, совершаемых ранее судимыми лицами, в том числе по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Москва: МВД России, 2017. (Исх. № 1/10624 от 30.08.2017 г.).

уполномоченных полиции, как это неоднократно нами было отмечено выше, из общей массы лиц, освобожденных из мест лишения свободы, не выделена и, таким образом, не обозначена. С целью устранения существующего пробела в нормативном правовом обеспечении правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, сотрудников полиции по предупреждению роста рецидивной преступности на обслуживаемой территории, предлагаем внести соответствующие изменения в Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Предлагается:

1) ст. 1 «Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе» Закона об административном надзоре дополнить пунктом «5» в следующей редакции:

«5) лицо, формально подпадающее под установление административного надзора — совершеннолетнее лицо, освобождаемое или освобожденное из мест лишения свободы и имеющее непогашенную либо неснятую судимость, за совершение: тяжкого или особо тяжкого преступления; преступления при рецидиве преступлений; умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего; двух и более преступлений, предусмотренных частью первой статьи 228, статьей 228.3, частью первой статьи 231, частью первой статьи 234.1 Уголовного кодекса Российской Федерации»;

2) пункт 4 части 1 ст. 12 «Полномочия органов внутренних дел при осуществлении административного надзора» изложить в следующей редакции:

«4) вести с поднадзорным лицом и лицом, формально подпадающим под установление административного надзора, индивидуальную профилактическую работу, направленную на предупреждение совершения ими преступлений и других правонарушений»;

3) внести аналогичные изменения в соответствующие разделы приказа МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест

лишения свободы» и приказа МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности».

II. Следующий, выявленный нами пробел в правовом регулировании административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, касается основания, порядка установления и осуществления административного надзора в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, совершивших преступления на территории Российской Федерации. В соответствии со ст. 3 Закона об административном надзоре, под его установление подпадают совершеннолетние лица, освобождаемые или освобожденные из мест лишения свободы и имеющие непогашенную либо неснятую судимости за совершение указанных в законе преступлений. При этом в законе, в отличие от Закона об ограничении свободы, не указано, что административный надзор не может быть установлен иностранным гражданам, лицам без гражданства, лицам, а также лицам, не имеющим постоянного места жительства на территории Российской Федерации. Существующее в Законе об административном надзоре обстоятельство по настоящее время является существенным пробелом закона, вызвавшим проблемы в деятельности сотрудников полиции по его применению, на что нами было указано в материалах международной научно-практической конференции в г. Санкт-Петербурге[1]. Нами, в связи с поступавшими в университет заявками из ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, из Правительства г. Санкт-Петербурга и других регионов страны на проведение научного исследования и разработку методических рекомендаций участковым уполномоченным полиции, ранее были исследованы указанные проблемы, их характер и причины возникновения[2].

[1] Холманский В. И., Стульнова Т. В. Роль участковых уполномоченных полиции в предупреждении и пресечении административных правонарушений и преступлений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства на административном участке // Актуальные проблемы законодательного регулирования миграционных процессов на территории государств-участников СНГ: мат-лы междунар. науч.-практ. конф. Санкт-Петербург, 27 октября 2017 г. Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017.

[2] Заявка ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 24.02.2014 г. № 2/1-150.

В соответствии с Законом об административном надзоре, административный надзор может быть установлен судом по заявлению администрации исправительного учреждения. При этом закон не исключает возможность установления административного надзора иностранному гражданину или лицу без гражданства, освобождаемому из мест лишения свободы, при условии, если он был осужден за совершение преступления, являющегося формальным основанием для установления административного надзора. Особенно это возможно при условии, если данное лицо, в период отбывания назначенного судом уголовного наказания, постановлением начальника исправительного учреждения был признан злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания, либо если оно осуждено за совершение преступления, являющегося основанием для установления административного надзора в обязательном порядке.

Проведенное исследование показало, что суды, рассматривая заявления, поданные администрацией исправительных учреждений, устанавливают административный надзор лицу, который не является гражданином Российской Федерации. При этом в основу принимаемого судами решения берется только сам факт его осуждения за совершение определенных видов преступлений на территории Российской Федерации, представляющих собой формальное основание для установления, в том числе в обязательном порядке, административного надзора. Одновременно, с вынесением постановления об установлении административного надзора и назначения осужденному конкретных административных ограничений. Основываясь на результатах проведенных исследований, мы в материалах очередной ежегодной международной научно-практической конференции, проведенной в г. Санкт-Петербурге, указали на то, что, таким образом, суды не только не учитывают отсутствие у лица гражданства Российской Федерации, но и наличия места для его возможного дальнейшего проживания на территории Российской Федерации после освобождения из мест лишения свободы, а также подаваемого им заявления о намерении выехать на свою родину после

отбытия уголовного наказания[1]. Как показали результаты исследования, после вступления в силу решений судов об установлении административного надзора в отношение этих категорий граждан, администрации исправительных учреждений, в абсолютном большинстве случаев, направляют копии решений в территориальные органы МВД России на районном уровне, а лицам, зачастую, выдают предписания о явке в эти органы внутренних дел, обслуживающие территории, на которых лица до судимости ранее не проживали, но совершили там преступления, на что нами также было обращено внимание в научной статье[2].

Согласно закону, иностранный гражданин или лицо без гражданства, даже законно находившиеся на территории Российской Федерации до осуждения, будучи осужденным за совершение преступлений на территории Российской Федерации к уголовному наказанию в виде лишения свободы, теряет право на дальнейшее нахождение на её территории после освобождения из мест лишения свободы. Очевидно, именно это обстоятельство было учтено разработчиками Минюста России при разработке проекта Закона об ограничении свободы. Как было отмечено выше, данные категории лиц ими не были включены в перечень лиц, подлежащих к привлечению к этому виду уголовного наказания. Закон об ограничении свободы практически содержит те же запреты, обязанности и ограничения, устанавливаемые лицу, подвергнутому дополнительному наказанию в виде ограничения свободы после его освобождения из мест лишения свободы,

[1] Холманский В. И., Стульнова Т. В. Актуальные проблемы законодательного регулирования вопросов о целесообразности установления административного надзора или условного осуждения иностранных граждан за преступления, совершенные на территории Российской Федерации // Актуальные проблемы законодательного регулирования миграционных процессов на территории государств-участников СНГ: Актуальные проблемы законодательного регулирования миграционных процессов на территории государств-участников СНГ: мат-лы междунар. науч.-практ. конф. Санкт-Петербург, 22 мая 2019 г. Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2019.

[2] Холманский В. И., Стульнова Т. В. К вопросу о целесообразности установления и осуществления административного надзора в отношении иностранных граждан, пребывающих на территории Российской Федерации. // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 3(63). С. 53–58.

что и Закон об административном надзоре, на что очередной раз нами было обращено внимание читателей в своей научной статье[1].

Если иностранный гражданин или лицо без гражданства имело разрешение на временное проживание на территории Российской Федерации, то данное разрешение в соответствии подлежит аннулированию в случаях, если он:

– осужден вступившим в законную силу приговором суда, за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления, рецидив которого признан опасным;

– имеет не погашенную или не снятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Российской Федерации либо за ее пределами, признаваемого таковым в соответствии с федеральном законом[2] (ст. 7).

Согласно закону, помимо перечисленных выше случаев, разрешение на временное проживание иностранному гражданину или лицу без гражданства не выдается, а раннее выданное разрешение на временное проживание аннулируется при принятии в установленном порядке решения о нежелательности пребывания (проживания) данного иностранного гражданина или лица без гражданства на территории Российской Федерации[3]. Также, в соответствии с законом, основаниями отказа иностранному гражданину либо лицу без гражданства в выдаче вида на жительство, а также аннулирования ранее выданного вида на жительство являются следующие случаи:

– осуждение данного лица, вступившим в законную силу приговором суда за совершение им тяжкого или особо тяжкого преступления, либо преступления, рецидив которого признан опасным;

---

[1] Лампадова С. С., Стульнова Т. В., Холманский В. И. Проблемы правового и организационного характера в обеспечении деятельности правоохранительных органов по профилактике рецидива преступлений со стороны иностранных граждан, в том числе осужденных на территории Российской Федерации условно либо к наказаниям, не связанным с лишением свободы // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 1(61). С. 233–240.

[2] О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в ред. Федерального закона от 6 мая 2008 г. № 60-ФЗ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

– если данное лицо имеет не погашенную судимость или не снятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Российской Федерации, либо за ее пределами, признаваемого таковым в соответствии с федеральным законом[1].

Кроме этого, согласно закону, вид на жительство иностранному гражданину и лицу без гражданства не выдается, а срок действия ранее выданного вида на жительства не может быть продлен, либо ранее выданный вид на жительства аннулирован в случае принятия в установленным порядке решения о нежелательности пребывания (проживания) данного лица на территории Российской Федерации[2].

Этот же правовой акт устанавливает, что разрешение на работу иностранному гражданину или лицу без гражданства, являющееся основанием для приглашения на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, не выдается, а выданное ранее разрешение на работу аннулируется территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере миграции, если данный гражданин:

– осужден вступившим в законную силу приговором суда за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления, рецидив которого признан опасным;

– имеет не погашенную или не снятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Российской Федерации либо за ее пределами, признаваемого таковым в соответствии с федеральным законом[3].

Как и в указанных выше случаях, разрешение на работу иностранному гражданину не выдается, а ранее выданное разрешение аннулируется, если в отношении данного гражданина принято в установленном порядке решение о нежелательности его пребывания (проживания) в Российской Федерации.

---

[1] Статья 9 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

[2] Часть 2 статьи 9 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

[3] Статья 18 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

В случае если срок проживания или временного пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации сокращен уполномоченным на то органом, то данные граждане обязаны выехать из Российской Федерации в течение трех суток.

Если разрешение на временное проживание или вид на жительство, выданные им, аннулированы уполномоченными на то органами, то данные граждане обязаны выехать из Российской Федерации в течение пятнадцати дней.

Установленные условия принудительного выезда иностранных граждан и лиц без гражданства содержатся в ст. 31 рассматриваемого нами закона. Статья предусматривает так же принудительную депортацию иностранных граждан или лиц без гражданства, если они не выполнили указанные выше условия. Как мы отметили в своем научно-практическом пособии, в настоящее время депортация осуществляется федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел и его структурными подразделениями по вопросам миграции, а так же иными федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами в пределах их компетенции, в частности, учреждениями и органами ФСИН России[1].

Кроме перечисленных выше оснований запрета въезда в Российскую Федерацию и нахождения на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, законом предусмотрено еще одно основание запрета въезда в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства. Таким основанием является наличие у лица не снятой или не погашенной судимости за совершение умышленного преступления на территории Российской Федерации или за ее пределами, признаваемого таковым в соответствии с федеральным законом[2] (ст. 26).

---

[1] Лампадова С. С., Холманский В. И., Стульнова Т. В. Контрольно-надзорная деятельность органов внутренних дел (полиции): научно-практическое пособие. Санкт-Петербург: Изд-во СПБ ун-та МВД России, 2016. С. 42–113.

[2] О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Согласно закону, въезд этих категорий лиц в Российскую Федерацию так же не разрешается в случаях:

– если эти лица имеют не погашенную или не снятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Российской Федерации, либо за ее пределами, признаваемого таковым в соответствии с федеральным законом;

– если в отношении его принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации[1].

Постановлением Правительства Российской Федерации определены федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные принимать решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации. К ним, на момент принятия закона, относились: МВД России, ФСБ России, Минобороны России, Росфинмониторинг, СВР России, Минюст России, МИД России, ФМС России, ФСКН России, Роспотребнадзор России, Федеральное медико-биологическое агентство Российской Федерации[2]. Основаниями для принятия вышеперечисленными органами решения о нежелательности пребывания (проживания) на территории Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства, согласно закону, являются: создание пребыванием реальной угрозы общественному порядку и защита прав и законных интересов других лиц[3].

Иностранный гражданин или лицо без гражданства, в отношении которых принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, обязаны выехать из Российской Федерации в порядке, предусмотренном федеральным законом,

---

[1] Статья 27 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

[2] Об утверждении Положения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации и перечня федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданин или лица без гражданства в Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2003 г. № 199. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] Часть 3 статьи 25.10 Федерального закона от 15 августа 1996 г. №114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

и в установленный им для выезда срок. Иностранный гражданин или лицо без гражданства, не покинувшие территорию Российской Федерации в установленный срок, подлежат депортации. Решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации является основанием для последующего отказа во въезде в Российскую Федерацию.

Также, согласно закону, в случае, если федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами юстиции, в отношении иностранного гражданина, находящегося в местах лишения свободы, вынесено решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, указанное решение в течение трех дней со дня его вынесения направляется в структурное подразделение территориального органа внутренних дел по вопросам миграции, который принимает решение о депортации данного гражданина, либо об его реадмиссии, в случае наличия международного договора Российской Федерации о реадмиссии, который затрагивает данного иностранного гражданина[1].

Результаты проведенного исследования анализируемой проблемы правового регулирования административного надзора, установленного судом в отношении иностранного гражданина, либо лица без гражданства, осужденного на территории Российской Федерации и освобождаемого из мест лишения свободы, наглядно показали наличие противоречий положений Закона об административном надзоре законодательству в сфере въезда, выезда, пребывания и проживания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, о чем нами изначально было отражено в научной статье[2]. Более того, в разработанном нами учебном пособии для сотрудников полиции и изданном издательствами «Флинта» и «Наука» мы отразили указанное противоречие, которое на практике

[1] Пункт 11 статьи 31 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

[2] Холманский В. И., Стульнова Т. В. Проблемы правового и организационного характера в обеспечении деятельности правоохранительных органов по профилактике рецидива преступлений со стороны иностранных граждан, в том числе осужденных на территории Российской Федерации условно либо к наказаниям, не связанным с лишением свободы // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 1(61). С. 233–240.

привело к тому, что с одной стороны, после освобождения из мест лишения свободы эти лица, в соответствии с законом, обязаны незамедлительно покинуть территорию Российской Федерации, а с другой, по другому закону, они не могут это сделать, пока не отбудут под административным надзором весь установленный судом срок[1].

III. Следующий существенный пробел в правовом регулировании административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы нами был выявлен в части порядка установления и осуществления административного надзора лицам, не имеющим до осуждения постоянного места жительства или пребывания, и установления им, в качестве административного ограничения, запрещение выезда за пределы установленной судом территории фактического нахождения. Как было отмечено выше, при анализе соответствия содержания административных ограничений, устанавливаемых поднадзорным лицам, целям и задачам административного надзора, нами было проанализировано указанное административное ограничение. В правоприменительной практике деятельности сотрудников полиции территориальных органов МВД России на районном уровне нередки случаи, когда администрация исправительного учреждения при освобождении лица, не имевшего до осуждения к лишению свободы регистрации и постоянного места жительства, которому при этом установлен административный надзор, выдает поднадзорному лицу предписание о необходимости прибытия в территориальный орган внутренних дел того муниципального образования, на территории которого лицо совершило преступление. Как показало проведенное нами исследование, отраженное в материалах межвузовской научно-практической конференции в г. Санкт-Петербурге, чаще всего это происходит без всякого предварительного согласования администрации исправительного учреждения с территориальным органом внутренних дел и выяснения возможности регистрации и бытового устройства, осужденного на территории муниципального образования после

[1] Холманский В. И., Стульнова Т. В., Петрова О. В. Правовые основы, основания, порядок установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: учебное пособие. Москва: Наука, 2016. С. 102.

его освобождения из мест лишения свободы. Это также происходит при игнорировании администрацией исправительного учреждения информации, поступившей из территориального органа МВД России на районном уровне на ранее направленный запрос, о том, что освобождающееся лицо до осуждения не имело регистрации и места проживания на обслуживаемой территории, и в настоящее время такой возможности не имеет[1]. Как отметил Д. М. Моргунов, «исправительные учреждения непосредственно перед освобождением поднадзорного из мест лишения свободы направляют запрос в орган внутренних дел по избранному им месту жительства в целях установления возможности проживания по данному адресу, однако при получении объективно отрицательного ответа, например о том, что дом по избранному месту жительства сгорел или непригоден для проживания, исправительными учреждениями не предпринимается никаких усилий по установлению реального места жительства подучетного. В результате, предписание об освобождении поднадзорного лица направляется в орган внутренних дел, на территорию обслуживания которого поднадзорный фактически не прибыл, что создает серьезные сложности в установлении его фактического местонахождения, при котором участковый уполномоченный полиции также играет ключевую роль»[2].

Результаты проведенного исследования показали, что анализируемое ограничение, изначально установленное Законом об административном надзоре, особенно приняло более проблемный характер при внесении в него словосочетания «по месту фактического нахождения»[3] (ст. 4). Согласно закону, местом фактического нахождения считается избираемая лицом, освобожденным из мест лишения

[1] Холманский В. И., Стульнова Т. В. К вопросу о взаимодействии полиции и уголовно-исполнительных инспекций в предупреждении роста рецидивной преступности в обществе // Юридическая наука и практика в современной России: мат-лы межвуз. науч.-практ. конф. Санкт-Петербург, 3 декабря 2012 г. Санкт-Петербург: ГУАП, 2013. С. 38–46.

[2] Моргунов Д. М. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: актуальные вопросы реализации // Вестник Воронежского института МВД России. 2021. № 1. С. 277–282.

[3] Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ (в ред. Федерального закона от 28.05.2017 г. № 102-ФЗ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

свободы и не имеющим места жительства или пребывания, территория внутригородского муниципального образования города федерального значения, территория внутригородского района (в случае его отсутствия — города) либо территория городского или сельского поселения. Отреагировав на внесенное в закон изменение, А. Г. Гришаков изначально отметил, что «существенным и своевременным дополнением Федерального закона «Об административном надзоре» стало определение места фактического нахождения поднадзорного лица, ранее не урегулированного законодательством. В настоящее время под местом фактического нахождения поднадзорного лица понимается избираемая им территория внутригородского муниципального образования города федерального значения, территория внутригородского района (в случае его отсутствия – города) либо территория городского или сельского поселения, на которой он будет проживать. Таким образом, можно констатировать, что после внесения указанного дополнения в Федеральный закон «Об административном надзоре» была окончательно решена имеющаяся на практике проблема, связанная с уклонением от административного надзора лиц, не имеющих определенного места жительства или пребывания»[1]. Автор публикации, по нашему мнению, изначально ошибочно оценил предполагаемое совершенство внесенного изменения. На самом деле, по нашему убеждению, основанному на изучении опыта практической работы в период действия союзного законодательства и глубоком многолетнем научном исследовании в этой области регулирования законом общественных отношений, никакого совершенства анализируемое изменение в Закон об административном надзоре не внесло. Наоборот, как было отмечено выше, внесенное изменение еще больше углубило пробел, допущенный при его разработке и принятии.

Впоследствии А. Г. Гришаков и Я. С. Яхонтова в научной публикации все-таки отметили, что «ранее при установлении указанного

[1] Гришаков А. Г. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: анализ произошедших в законодательстве изменений // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2018. № 18-1. С. 170–172.

административного ограничения в преобладающем большинстве случаев судьи использовали такую формулировку, как «запрет на выезд за пределы муниципального образования, являющегося местом жительства или пребывания поднадзорного лица», без указания конкретного региона проживания. В то же время, в разъяснениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 мая 2017 г. № 15 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» был сделан акцент на то, что «в случае запрещения выезда за установленные судом пределы территории в решении надлежит, в частности, указывать наименование субъекта Российской Федерации, муниципального образования, границы которого не разрешается покидать поднадзорному лицу в период действия административного надзора»[1]. Авторы научной публикации, очевидно признали, что «с указанного периода времени в отдельных территориальных органах МВД России стали возникать разногласия по реализации указанного вида административного ограничения. Так, при решении сменить место проживания поднадзорное лицо уведомляет об этом орган внутренних дел по месту жительства, пребывания или фактического нахождения»[2].

По нашему мнению, причиной пробела, допущенного в законе является то, что разработчики законодательства об административном надзоре, а впоследствии и законодатели, изначально ошибочно отказались от существовавшего ранее порядка установления административного надзора, регламентированного союзным законодательством об административном надзоре, правами начальника исправительно-трудового учреждения и начальника территориального органа внутренних дел, предоставив это право только суду с правом одновременного установления судом административных ограничений.

[1] Гришаков А. Г., Яхонтова Я. С. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: анализ правоприменительной практики, связанной с выбором места жительства или пребывания поднадзорного лица // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2020. № 1(38). С. 112–114.

[2] Там же.

При этом ими не был учтен тот факт, что некоторые осужденные еще до совершения ими преступлений могли быть лицами БОМЖиЗ. Другие осужденные за время длительного отбывания уголовного наказания в местах лишения свободы, как мы неоднократно отмечали, могли потерять имевшуюся до осуждения возможность проживать на имевшейся до осуждения жилой площади, либо саму жилую площадь. Тем не менее, осужденному при его освобождении по отбытию наказания с установленным судом административным надзором, одновременно с установлением административных ограничений, включающих «запрещение выезда за установленные судом пределы территории», администрацией исправительного учреждения все-равно выдается направление следования к заявленному им адресу, даже если, согласно из ответа территориального органа МВД России на районном уровне на запрос исправительного учреждения, этот адрес вымышлен, либо в то муниципальное образование, на территории которого он никогда не проживал, но где совершил преступление, за которое был осужден. Как было отмечено выше, в результате, перед сотрудниками полиции территориального органа МВД России на районном уровне, на чью территорию обслуживания прибывает поднадзорный, возникают вопросы, связанные с его дальнейшем бытовым и трудовым устройством, что не входит в их компетенцию и полномочия. В то же время, согласно вынесенному судом постановлению об установлении административного надзора, они обязаны поставить лицо на учет в территориальном органе МВД России и исполнять постановление суда. В реальном исполнении это зачастую выражается в установлении административного надзора по месту временного пребывания, а по сути, по месту, образно выражаясь, «пристанища» лица БОМЖ и З: на чердаках, в подвалах, тепловых центрах, заброшенных строениях, бывших частных гаражах, железнодорожных и автодорожных вокзалах и т. д. Как считает О. Н. Чистотина «еще одной проблемой, на которую необходимо обратить внимание, является установление административного надзора за лицами, у которых нет постоянного места жительства, проживания, а существующие примеры

установления административного надзора в подобном случае не решают комплексно эту ситуацию, а только могут показывать, как правоохранительные органы, вместе с судебными, обходят пробелы в законодательстве»[1]. Свое мнение по анализируемой проблеме мы изложили в материалах III международной научно-практической конференции в г. Москве. Понимая, очевидно, что, каким-либо образом, искусственно созданную правовую и организационную проблему, повсеместно по стране не решить законодатели, по нашему мнению, решили всю ответственность за ее решение фактически переложить на полицию, введя в содержание анализируемого административного ограничения уточняющее словосочетание «фактическое нахождение», предусматривающее административную и уголовную ответственность за его нарушение. Таким образом, существовавшая проблема была только значительно усложнена[2]. Как было отмечено выше, на практике это выражается в том, что поднадзорное лицо БОМЖиЗ, не имея возможности и перспективы решить вопросы бытового и трудового устройства по так называемому месту фактического нахождения, в то же время, не имеет возможности выехать за установленные судом пределы территории, например, в другой регион, чтобы там решить эти вопросы. Указанные обстоятельства абсолютно не способствуют социальной адаптации этой категории лиц, освобожденных из мест лишения свободы, на что одним из авторов монографии В. И. Холманским было обращено внимание участников заседания круглого стола «Межсекторальное партнерство в опросах ресоциализации граждан после освобождения из мест лишения свободы», X межрегиональной конференции по вопросам труда, занятости населения и трудовой миграции V Санкт-Петербургского международного

[1] Чистотина О. Н. Криминологическое обеспечение осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 4(44). С. 334–338.

[2] Холманский В. И., Стульнова Т. В. Актуальные аспекты административно - правового обеспечения деятельности полиции по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Актуальные вопросы применения норм административного права (Кореневские чтения): мат-лы III междунар. науч.-практ. конф. Москва. 22 мая 2019 г. Москва: Московский университет МВД России, 2019.

форума труда (г. Санкт-Петербург, «Экспофорум»)[1]. В некоторых случаях территориальные органы МВД России с целью «освободиться» от такого поднадзорного лица по его просьбе все-таки выдают ему маршрутный лист для выезда на территорию другого муниципального образования. В таких случаях велика вероятность того, что лицо вообще может выйти из-под какого-либо контроля со стороны правоохранительных органов. Как по этому поводу отметили А. Г. Гришаков и Я. С. Яхонтова «при этом, получив маршрутный лист и прибыв в территориальный орган внутренних дел по новому месту проживания для постановки на учет, поднадзорное лицо может получить отказ в связи с тем, что ему запрещено покидать конкретное муниципальное образование и регион. Более того, сотрудники подразделений административного надзора могут и не уведомить территориальный орган МВД России, выдавший маршрутный лист поднадзорному лицу о том, что последнему отказано в постановке на учет и оно отправлено к прежнему месту пребывания, что влечет за собой утрату соответствующего контроля за перемещениями поднадзорного лица»[2]. Поэтому, И. Н. Смирнова и Л. Ю. Буданова в своей научной публикации напоминают о том, что «о необходимости организации эффективного взаимодействия администрации учреждений уголовно-исполнительной системы и органов внутренних дел указывается в приказе МВД России от 8 июля 2011 г. № 818, утверждающем порядок по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения, который устанавливает перечень территориальных подразделений и должностных лиц органов внутренних дел, осуществляющих административный надзор, определяет

[1] Холманский В. И. Правовые аспекты в организации профилактики рецидива преступлений среди лиц, освобожденных из мест лишения свободы: доклад // Межсекторальное партнерство в опросах ресоциализации граждан после освобождения из мест лишения свободы: мат-лы заседания круглого стола X межрегион. конф. по вопросам труда, занятости населения и трудовой миграции V Санкт-Петербургского междунар. форума труда. Санкт-Петербург, 22 апреля 2021 г. Санкт-Петербург: «Экспофорум», 2021.

[2] Гришаков А. Г., Яхонтова Я. С. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: анализ правоприменительной практики, связанной с выбором места жительства или пребывания поднадзорного лица // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2020. № 1(38). С. 112–114.

их компетенцию, порядок реализации административных ограничений, а также закрепляет формы документов, необходимых для организации более качественной работы по этому направлению, в том числе с территориальными органами ФСИН России»[1].

С целью совершенствования правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, и устранения пробелов Закона об административном надзоре в части проанализированных нами проблем, предлагается дополнить содержание ст. 3 Закона об административном надзоре частью 4, изложив ее в следующей редакции:

«4. Административный надзор не устанавливается иностранным гражданам, лицам без гражданства. Лицам, освобождаемым либо освобожденным из мест лишения свободы, не имевшим до осуждения постоянного места жительства или пребывания, административный надзор устанавливается после его регистрации по конкретному месту жительства или пребывания».

IV. Следующая проанализированная нами проблема правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, заключается в выявленных в ходе проведенного исследования не проработанных должным образом отдельных положений Закона об административном надзоре в части определения категорий лиц, подпадающих под действие административного надзора. Как было отмечено в предыдущих разделах изложения результатов исследования, закон установил формальные и материальные признаки оснований установления административного надзора. К формальным признакам закон относит судимость за совершение определенных видов преступлений. Из общего перечня перечисленных в законе категорий лиц, формально подпадающих под обязательное установление административного надзора законодатель выделил отдельные категории лиц, освобожденных или освобождаемых

[1] Смирнова И. Н., Буданова Л. Ю. К вопросу об административном надзоре за лицами, освободившимися из мест лишения свободы // Известия Тульского государственного университета. 2020. № 1. С. 89–94.

из мест лишения свободы и имеющие непогашенную либо неснятую судимость за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, а также за совершение преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступлений. В качестве материальных признаков оснований для установления административного надзора в отношении остальных категорий лиц, закон определяет поведение лица в местах лишения свободы в период отбывания наказания и поведение его после отбывания данного наказания. При анализе соответствующих положений закона, сразу же обращается внимание на то, что в определении категорий лиц, имеющих судимости за совершение тяжкого или особо тяжкого преступлений, не определены виды совершенных преступлений[1]. В результате указанного пробела в законе формально допускается взятие под административный надзор лиц, судимых за, так называемые, «беловоротничковые» преступления, то есть преступления, в большей степени, экономической направленности, отнесенные к разряду должностных, например, получение взятки, хищения, превышение должностных полномочий и т. п. Субъектами такого вида преступлений чаще всего выступают должностные лица органов государственной власти и управления, в том числе, бывшие министры, мэры, губернаторы и т. д. В предыдущих разделах результатов исследования мы уже высказали свою позицию по подобному вопросу, анализируя предложение О. И. Бекетова. Тем не менее, мы считаем, что для данных категорий лиц с целью предупреждения совершения ими, в первую очередь, специального рецидива преступлений, достаточной мерой выступало бы назначение дополнительного уголовного наказания в виде запрета занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью в органах государственной власти и управления.

Для совершенствования правового регулирования порядка определения категорий лиц, подпадающих под установление административно-

[1] Пункт 1 части 1 статьи 3 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

го надзора, с целью его соответствия решаемым задачам, предлагается пункт 1 части 1 ст. 3 «Лица, в отношении которых устанавливается административный надзор» закона, следует дополнить и изложить в следующей редакции:

«1) тяжкого или особо тяжкого преступления против жизни и здоровья личности, свободы, собственности, общественной безопасности, здоровья населения».

V. Очередным, не проработанным должным образом положением Закона об административном надзоре, создающим многочисленные проблемы в правоприменительной практике сотрудников полиции, считаем проанализированное в ходе исследования положение закона, которое определяет в качестве формального основания установления административного надзора судимость, имеющуюся у лица за совершение умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего[1].

Если учесть, что часть 2 ст. 3 «Лица, в отношении которых устанавливается административный надзор» закона в отдельную категорию лиц выводит лиц, имеющих непогашенную, либо не снятую судимость за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, а анализированное выше положение предполагает наличие не погашенной или не снятой судимости за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, в том числе, в отношении несовершеннолетнего, то остается дословно толковать, что рассматриваемое нами положение имеет ввиду лиц, судимых за совершение любого иного умышленного преступления против несовершеннолетнего. А это означает, что по формальным основаниям под установление административного надзора подпадают лица, имеющие непогашенную либо неснятую судимость, отбывавшие наказание в виде лишения свободы за любое умышленное преступление, независимо от степени его тяжести, при совершении которого в качестве потерпевшего оказалось несовершеннолетнее лицо. Данное положение, по нашему мнению, не соответствует целям

[1] Пункт 3 части 1 статьи 3 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

и задачам административного надзора. Разработчики законопроекта, а затем законодатели, очевидно рассчитывая укрепить правовую основу борьбы против преступлений в отношении несовершеннолетних на фоне ее роста и активного обсуждения существующей проблемы на президентском, правительственном, общественном уровнях, в связи с совершением в стране отдельных резонансных преступлений, предложили решить анализируемую проблему путем ужесточения правовых последствий в отношении лиц, совершивших подобные преступления. Одновременно, ими не был учтен тот очевидный факт, что уголовное законодательство к категории умышленных преступлений относит большое количество преступлений иной, чем тяжкая или особо тяжкая степень. Это могут быть умышленное причинение легкого вреда здоровью, умышленное заражение венерическим заболеванием, побои, другие незначительные преступления. Получается, что в результате применения указанного положения закона, лица, отбывшие уголовные наказания в виде лишения свободы за совершенные, в том числе, по совокупности с другими преступлениями, подобных преступлений в отношении несовершеннолетних, по формальным признакам подлежат взятию под административный надзор. Совершенно очевидно, что устанавливая административный надзор лицам, попадающим в эту категорию, например, совершеннолетним парню или девушке, заразившим венерическим заболеванием своих несовершеннолетних партнеров по добровольному половому акту, отчиму, нанесшему побои пасынку и в других подобных случаях, правоохранительные органы не решат проблему профилактики таких видов преступлений как, например, изнасилования, разбои, грабежи, убийства, и т. д., для предупреждения которых, в средине 60-х годов прошлого века, был создан, а в настоящее время возрожден административный надзор. В результате применения положения закона резко возрастает численность лиц, состоящих под административным надзором полиции. В конечном итоге, это привело к тому, что затрачивая значительные силы на осуществление контрольной, надзорной

и индивидуальной профилактической работы в отношении создавшейся основной массы лиц, формально подпадающих под установление административного надзора и, в то же время, не обладающих значительной степенью криминогенной и рецидивной опасности, сотрудники полиции на местах вынуждены ослабевать указанную деятельность в отношении лиц, реально характеризующихся повышенной степенью криминогенной и рецидивной опасности. В качестве подтверждения сделанного нами вывода, приведем статистические данные, указанные в научной публикации М. А. Галимовой, А. О. Астаховой, А. Р. Акиевым, согласно которым, «к концу 2011 года административный надзор был установлен в отношении 11542 человек, по итогам 2012 года количество поднадзорных лиц выросло в 3 раза — 35 569 человек, в 2020 году этот показатель вырос на порядок (по отношению к 2011 году) — 116 120 человек»[1]. О. О. Попова также отмечает, что «по состоянию на апрель 2020 года в Российской Федерации административный надзор установлен в отношении 114 305 лиц. В Алтайском крае, согласно статистическим данным, за период с января по май 2020 года, под административным надзором находятся 1 802 лица. Также нельзя оставить без внимания тот факт, что, помимо поднадзорных лиц, существует категория лиц, в отношении которых формально действуют законные основания для установления административного надзора. Кроме этого, в настоящее время в Российской Федерации на профилактическом учете в категории «лица, формально подпадающие под административный надзор» состоит 126 713 человек, в Алтайском крае — 14 913»[2]. При этом не факт, что все поднадзорные лица обладают повышенной степенью криминогенной и рецидивной опасности. В то же время, как отметила О.В. Курбатова, «неравномерное распределение лиц, подлежащих профилактическому учету, то есть проживание большого

[1] Галимова М. А., Астахова А. О., Акиев А. Р. Административный надзор за лицами, освободившимися из мест лишения свободы: правовая регламентация и проблемы реализации // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2021. № 4(45). С. 141–149.

[2] Попова О. О. Проблемы осуществления органами внутренних дел административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Алтайский юридический вестник. 2020. № 4(32). С. 61–64.

количества лиц, в отношении которых установлен административный надзор, на административном участке отдельно взятого участкового уполномоченного полиции, создает ему большую нагрузку, в сравнении с его коллегами, по осуществлению профилактических мероприятий в отношении указанных лиц»[1].

По нашему мнению, предусмотренное Законом об административном надзоре выделение в отдельную категорию лиц, осужденных за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, подлежащих взятию под административный надзор при освобождении из мест лишения свободы в обязательном порядке, являлось бы исчерпывающим основанием для его установления. Оно бы полностью соответствовало бы целям и задачам административного надзора и исключало бы какие-либо другие дополнительные формальные признаки установления надзора за совершение преступлений в отношении несовершеннолетних.

С целью устранения существующего пробела и совершенствования правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, предлагается в части 1 ст. 3 Закона об административном надзоре пункт 3 представить в следующей редакции:

«3) умышленного преступления против половой свободы и половой неприкосновенности несовершеннолетнего».

VI. Если проанализировать следующую, выявленную нами проблему правового регулирования административного надзора я за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, то реализация сформулированного нами предложения не будет противоречить содержанию ст. 3 закона, в частности, ее части 2, в которой указывается, что «в отношении совершеннолетнего лица, освобождаемого

[1] Курбатова О. В. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, как инструмент предупреждения рецидивной преступности / Под ред. Л. В. Павловой // Административная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации и зарубежных стран: сб. мат-лов междунар. науч.-практ. конф. Рязань, 25 апреля 2019 г. Рязань: Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, 2019. С. 187–191.

или освобожденного из мест лишения свободы и имеющего непогашенную либо неснятую судимость за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, за исключением случая, предусмотренного частью 2.1 настоящей статьи, а также за совершение преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступлений, административный надзор устанавливается независимо от оснований, предусмотренных частью 3 настоящей статьи». Данное положение по своему содержанию в значительной мере относится не к обозначению отдельных категорий лиц, подпадающих под установление административного надзора, как это зачастую представлено отдельными авторами различных научных публикаций, а к условиям и особому порядку его установления. В подтверждение сделанного вывода авторы исследования приводят следующие доводы. По сути своей, как уже было нами отмечено выше, в существующей редакции Закона об административном надзоре, перечнем лиц, указанных в части 1 ст. 3, охвачены и те категории лиц, которые перечислены в части 2 ст. 3 закона. Так, например, совершеннолетние лица, освобождаемые или освобожденные из мест лишения свободы и имеющие непогашенную либо неснятую судимость за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, охвачены пунктом 3 части 1 ст. 3 «3) умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего», а совершеннолетние лица, освобождаемые или освобожденные из мест лишения свободы и имеющие непогашенную либо неснятую судимость за совершение преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступлений, указанные в содержании пункта 2 части 1 ст. 3 «2) преступления при рецидиве преступлений». Их отдельное выделение из перечня категорий лиц, подлежащих установлению административного надзора в обязательном порядке, по нашему мнению, преследует цель определить условия, при наличии которых в отношении этих категорий лиц будет действовать особый порядок установления административного надзора. Этот порядок не будет учитывать поведение осужденных в местах лишения свободы во время

отбывании уголовного наказания, а также, также совершения административных правонарушений после отбытия уголовного наказания.

VII. Следующее не проработанное должным образом положение правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, выявленное нами в результате проведенного исследования, содержится в определении законом материальных оснований установления административного надзора в отношении отдельных категорий лиц, освобожденных из мест лишения свободы. Закон об административном надзоре определил совершение лицом, отбывшим наказание в виде лишения свободы и имеющим непогашенную либо неснятую судимость, в течение одного года два и более административных правонарушения против порядка управления и (или) административных правонарушения, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность, и (или) административных правонарушения, предусмотренных частью 7 ст. 11.5, и (или) ст. 11.9, и (или) ст. 12.8, и (или) ст. 12.26 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях[1]. Как отметил А. В. Лящук: «для установления и впоследствии реализации административного надзора за первой группой, требуется наличие не менее двух постановлений по делам об административных правонарушениях, вступивших в законную силу, в течение одного года с момента освобождения из мест лишения свободы. При этом важна природа совершенных правонарушений»[2].

Исследованная нами практика тридцатилетнего применения административного в советский период времени, а также полученные результаты многолетнего изучения судебной практики, выявленные проблемные факты в правоприменительной деятельности сотрудников

[1] Пункт 2 части 3 статьи 3 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

[2] Ляшук А. В. Проблемы реализации административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): мат-лы междунар. науч.-практ. конф. Санкт-Петербург, 26 марта 2021 г. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2021. С. 729–733.

полиции территориальных органов МВД России на районном уровне, дали основание сделать вывод, что применение анализируемого положения Закона об административном надзоре в действующей редакции вызывает многочисленные проблемы, решения которых, вызывает судебные разбирательства. Современные законодатели, в отличие от законодателей союзного законодательства об административном надзоре, не включили в обязанность полиции заранее письменно предупреждать лицо, формально подпадающее под установление административного надзора, о недопустимости ведения антиобщественного образа жизни и о возможном установлении административного надзора если оно повторно совершит административное правонарушение после привлечения его к административной ответственности за совершение одного из указанных в законе административных правонарушений. Существовавшая в период действия союзного законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, практика применения административного надзора, предполагала при выполнении данной функциональной обязанности милиции проводить проверку по каждому факту совершения административного правонарушения лицом, который по признакам имеющейся у него судимости формально подпадал под установление административного надзора. С этой целью, от сотрудников милиции ведомственными нормативными правовыми актами того периода времени, изданными по исполнению закона, требовалось запрашивать копию дела об административном правонарушении из органа внутренних дел, где лицо было привлечено к административной ответственности, незамедлительно брать с него письменное объяснение по факту привлечения к ответственности. В информационные центры баз данных вышестоящих органов внутренних дел направлялись учетные карточки для взятия под контроль всей информации, о привлечении этих лиц к административной ответственности. Как только сведения о привлечении лица к административной ответственности поступали в базу данных, в каком районе не произошло бы привлечение лица, они незамедлительно на отдельном бланке в качестве рекомендации

передавались в органы внутренних дел по месту их проживания. В ходе проводимой сотрудниками милиции письменной проверки с опросом лица, если эти сведения подтверждались, лицо письменно на официальном бланке предупреждалось об установлении административного надзора. Таким образом:

– обеспечивались права самого лица, формально подпадающего под установление административного надзора;

– на него оказывалось необходимое действенное профилактическое воздействие;

– исключалась возможность в дальнейшем неосновательного установления в отношении его административного надзора;

– обеспечивалось высокое качество работы сотрудников милиции;

– обеспечивался своевременный прокурорский надзор, ведомственный и судебный контроль за соблюдением закона при установлении административного надзора.

Законодатели современного Закона об административном надзоре не учли имевшие место перечисленные преимущества бывшего союзного законодательства об административном надзоре. Поднадзорные лица, в отношении которых устанавливается административный надзор зачастую сразу после его установления в настоящее время достаточно успешно доказывают в суде, что сотрудниками полиции территориальных органов МВД России нарушены их права, так как они не были в свое время уведомлены, более того, не были вообще предупреждены, о том, что в отношении их может быть установлен административный надзор. В настоящее время в практике работы сотрудников полиции нередко возникают проблемные ситуации, при которых поднадзорные лица, в отношении которых административный надзор установлен судом по заявлению органа внутренних дел, при его установлении в суде заявляют о том, что их установочными данными при совершении кем-то административных правонарушений воспользовался тот, кто его совершал: возможно родственник, или знакомый, кто знал эти данные, а сами эти лица вменяемых им в вину данных административных правонарушений

не совершали. В таких случаях рассмотрение в суде по существу поданного заявления органа внутренних дел переносится, а по заявлению лица проводится дополнительная проверка без каких-либо правовых последствий для него в случае не подтверждения его доводов. Возникновению возможных ситуаций способствует и то, что, как было отмечено выше, действующими нормативными правовыми актами осуществление какой-либо контрольной или индивидуальной профилактической работы с лицами, формально подпадающими под установление административного надзора, ни Законом об административном надзоре, ни приказом МВД России по его исполнению не предусмотрено.

Помимо этого, рассматриваемое нами положение содержит еще одну юридическую ошибку, имеющую существенное значение в правовом регулировании административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. В качестве основания для установления административного надзора по заявлению органа внутренних дел Закон об административном надзоре определяет только факт совершения лицом административного правонарушения, без определения факта привлечения его к административной ответственности за данное правонарушение. Данное обстоятельство часто вызывает неоднозначное толкование указанного положения закона сотрудниками полиции и судьями. Установленный нами пробел негативно сказывается при формулировании заявления органа внутренних дел, имевших место материальных оснований установления административного надзора конкретному лицу. Каждое лицо, совершившее указанное в законе административное правонарушение, до принятия в отношении его полномочным лицом органа внутренних дел или судом решения об административном наказании, остается в статусе подозреваемого в совершении административного правонарушения. В силу определенных причин, например, утрата доказательств, отказ заявителей от привлечения лица к административной ответственности, наконец, истечение срока привлечения к административной ответственности и т. д., лицо может вовремя не быть привлечено к административной

ответственности за совершенное им деяние. Согласно административному законодательству, лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Кроме того, как было отмечено выше, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело[1]. В ходе проводимого авторами монографии исследования практики применения территориальными органами МВД России Закона об административном надзоре были выявлены подобные факты, подтверждающие проблемы, возникающие при реализации недостаточно проработанного анализируемого положения закона. При этом в выявленных случаях, в содержании заявления о необходимости установления административного надзора, поданного в суд одним из территориальных органов МВД России на районном уровне г. Санкт-Петербурга, указывались факты совершения лицом административных правонарушений, но при этом делалась оговорка, что решений по каждому из дел об административном правонарушении не было принято.

С целью исключения возможности возникновения правовых проблем при применении данного положения Закона об административном надзоре, и совершенствования правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, его содержание следует привести в соответствие с действующим административным законодательством. Предлагается в пункт 2 части 3 ст. 3 Закона об административном надзоре внести соответствующие изменения и изложить его в следующей редакции:

«2) лицо, отбывшее уголовное наказание в виде лишения свободы и имеющее непогашенную либо неснятую судимость, совершает

[1] Статья 1.5 КоАП РФ.

в течение одного года два и более административных правонарушения против порядка управления, и (или) административных правонарушения, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность, и (или) административных правонарушения, предусмотренных частью 7 статьи 11.5, и (или) статьей 11.9, и (или) статьей 12.8, и (или) статьей 12.26 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, за что привлекается к административной ответственности».

VIII. Очередной, выявленной нами проблемой правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, является то, что в указанных в законе видах административных правонарушений, за совершения которых закон предусматривает установление административного надзора, указаны правонарушения, посягающие на здоровье населения и общественную нравственность. Составы данных правонарушений перечислены в главе 6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Как было отмечено выше, из всех видов административных правонарушений, посягающих на здоровье населения и общественную нравственность, содержащихся в данной главе даже на момент принятия Закона об административном надзоре, по сути, только два правонарушения реально могли бы обоснованно рассмотрены, как обоснованные целями и задачами, преследуемые при установлении и продлении административного надзора. В качестве таких, разработчикам проекта закона и затем, законодателями, следовало бы рассматривать незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов[1] и потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача[2]. Другие же административные правонарушения типа: сокрытие источников заражения ВИЧ-инфекций, венерической болезнью и кон-

[1] Статья 6.8 КоАП РФ.
[2] Статья 6.9 КоАП РФ.

тактов, создающих опасность заражения[1], незаконное занятие частной медицинской практикой, частной фармацевтической деятельностью либо народной медициной (целительством)[2] и даже занятие проституцией[3], курение на остановке общественного транспорта и т. п., вряд ли должны рассматриваться, в случае их совершения, в качестве оснований для установления административного надзора лицам с целью исключения их возможностей совершать тяжкие и особо тяжкие преступления против жизни, здоровья и собственности граждан.

Считаем необходимым в пункте 2 части 3 ст. 3 Закона об административном надзоре конкретизировать виды административных правонарушений, выступающих действительными материальными основаниями для установления административного надзора лицу, освобожденному из мест лишения свободы, соответствующими целям и задачам его установления

IX. Достаточно серьезным пробелом анализируемого правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, является и тот факт, что Законом об административном надзоре не был конкретизирован срок, в течение которого после освобождения из мест лишения свободы, лицо, по формальным признакам подпадающее под установление административного надзора, может быть взято под него при наличии материальных оснований. Как было отмечено выше, практика применения административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы в советский период времени, убедительно доказала выводы многих криминологов, исследовавших проблему роста рецидивной преступности в стране, о том, что наиболее реальным и эффективным сроком, необходимым для осуществления особого государственного контроля за поведением и образом жизни лица, освобожденного из мест лишения свободы, является три года со дня его освобождения. Именно в течение трех лет со дня освобождения лица

[1] Статья 6.1 КоАП РФ.
[2] Статья 6.2 КоАП РФ.
[3] Статья 6.11 КоАП РФ.

из мест лишения свободы сохраняется его повышенная криминогенная и рецидивная опасность и, как результат, наибольшая степень вероятности повторного совершения им преступлений. В связи с этим, в советский период лица, по формальным признакам подпадавшие под установление административного надзора, после их освобождения из мест лишения свободы, согласно действовавшим тогда ведомственным нормативным правовым актам, регламентирующим индивидуальную профилактическую работу участковых инспекторов милиции, ставились на профилактический учет в органах внутренних дел и состояли в течение трех лет в категории «лица, формально подпадающие под установление административного надзора». По истечению трех лет постановки на данный вид учета лица, не имеющие замечаний и положительно реагирующие на проводимую в отношении их индивидуальную профилактическую работу, переводились в категорию «лица, ранее судимые», но уже с меньшим объемом и содержанием проводимых в отношении их контрольных и индивидуально-профилактических мероприятий. После этого, только через год эти лица полностью снимались с учета органов внутренних дел. В отношении тех из них, кто в той или иной мере продолжал вести антиобщественный образ жизни, несмотря на неоднократные письменные предупреждения со стороны полномочных сотрудников милиции, устанавливался административный надзор, и предупредительная работа в отношении них уже включала в себя не только меры убеждения, но и меры принуждения, вплоть до привлечения их к административной и уголовной ответственности за нарушения правил административного надзора. В соответствии с Законом об административном надзоре, срок, на который может быть установлен административный надзор в отношении отдельных категорий лиц, освобожденных из мест лишения свободы, соответствует сроку, установленному законом для погашения судимости[1]. Сроки погашения судимости, в соответствии с уголовным законом, в свою очередь, зависят от степени

[1] Статья 86 УК РФ.

тяжести совершенного преступления, за которое лицо в свое время было привлечено к уголовной ответственности. При этом сроки погашения судимости напрямую зависят от фактически отбытого срока наказания в виде лишения свободы. То есть, если лицо было досрочно освобождено от дальнейшего отбывания уголовного наказания в виде лишения свободы, или не отбытая часть наказания была заменена более мягким видом наказания, то срок погашения судимости исчисляется, исходя из фактически отбытого срока наказания в виде лишения свободы, но с момента освобождения от отбывания основного и дополнительного наказания[1]. В данном случае действует общее правило: сроки погашения судимости исчисляются с момента отбытия основного и дополнительного наказания, но в пределах срока фактического нахождения лица в местах лишения свободы, а не срока, установленного ему приговором суда. К примеру, если приговором суда лицу назначено наказание в виде пяти лет лишения свободы, но по истечению трех лет отбывания данного вида наказания он был освобожден условно-досрочно с заменой не отбытой части наказания на более мягкое, например, в виде ограничения свободы, то срок погашения судимости будет определяться, исходя из трех лет, фактически отбытых в местах лишения свободы, но исчисляться с момента отбытия наказания в виде ограничения свободы. Как показало проведенное нами исследование, указанные обстоятельства в практике применения сотрудниками полиции Закона об административном надзоре вызывают значительные трудности. Во-первых, определение тяжести совершенного лицом преступления поставлено в зависимость от срока уголовного наказания в виде лишения свободы. В связи с этим, у сотрудников полиции возникает проблема в определении формального основания установления административного надзора лицу, который, например, был осужден за тяжкое преступление, а освободился из мест лишения свободы условно-досрочно, отбыв в местах лишения свободы срок, соответствующий уголовному

[1] Статья 86 УК РФ.

наказанию за совершение преступления иной степени тяжести, что не является формальным основанием для установления административного надзора. Во-вторых, для одних категорий лиц, подлежащих установлению административного надзора, устанавливаемый срок в пределах от одного до трех лет, но не свыше срока, установленного законом для погашения судимости. Для других категорий лиц он соответствует сроку погашения судимости. В связи с приведенными выше обстоятельствами у сотрудников полиции в правоприменительной деятельности возникает проблема с определением верхнего предела срока установления или продления административного надзора.

Кроме того, по нашему мнению, необходимо учитывать тот факт, что в соответствии со ст. 95 УК РФ сроки погашения судимости, предусмотренные частью 3 ст. 86 УК РФ для лица, совершившего преступление до достижения 18-летнего возраста, сокращаются и соответственно равны:

– одному году после отбытия лишения свободы за преступления небольшой или средней тяжести;

– трем годам после отбытия лишения свободы за тяжкое или особо тяжкое преступление.

При указанных обстоятельствах, содержание лица на учете в территориальном органе МВД России на районном в статусе формально подпадающего под установление административного надзора свыше трех лет считаем нецелесообразным. При этом считаем, что было бы целесообразным нормативными правовыми актами регламентировать процедуру установления административного надзора путем предварительного объявления лицу письменного предупреждения о возможном установлении в отношении его административного надзора в связи с совершенными им административными правонарушениями. Сформулированные нами выводы в значительной мере соответствуют задачам индивидуальной профилактики рецидива преступлений, повышения качества работы сотрудников полиции, соблюдения прав человека. Поэтому, устранение пробелов, содержащихся в Законе об административном надзоре, предлагаем осуществить

путем определения в законодательном порядке единого трёхлетнего срока со дня освобождения лица из мест лишения свободы, в течение которого в отношении лиц, указанных в пункте 2 части 3 ст. 3 Закона об административном надзоре, может быть установлен административный надзор, и порядок установления административного надзора.

С целью устранения существующих пробелов предлагается пункт 2 части 3 ст. 3 «Лица, в отношении которых устанавливается административный надзор» изложить в следующей окончательной редакции:

«2. лицо, отбывшее наказание в виде лишения свободы и имеющее непогашенную либо неснятую судимость, если оно в течение трех лет со дня освобождения из мест лишения свободы повторно в течение года привлекалось к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с побоями, незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов либо потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, и (или) административного правонарушения против порядка управления, и (или) административного правонарушения, посягающего на общественный порядок и общественную безопасность, и (или) административных правонарушения, предусмотренных частью 7 статьи 11.5, и (или) статьей 11.9, и (или) статьей 12.8, и (или) статьей 12.26 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, несмотря на сделанное ему письменное предупреждение со стороны органа внутренних дел об установлении административного надзора.

В случаях совершения лицом указанных административных правонарушений в период отбывания дополнительного уголовного наказания в виде ограничения свободы, административный надзор устанавливается со дня отбытия лицом уголовного наказания в виде ограничения свободы».

Х. Очередной пробел в Законе об административном надзоре, касается законодательного обозначения и определения содержания административных ограничений, устанавливаемых судом лицу при установлении в отношении его административного надзора.

В качестве основного понятия «административные ограничения», устанавливаемые при административном надзоре, закон определил временные ограничения прав и свобод поднадзорного, установленные ему судом[1]. Такими ограничениями, согласно закону, являются:

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[2].

При анализе содержания указанных административных ограничений, явно просматривается подмена законодателями понятий «обязанности» и «запреты» понятием «административное ограничение», устанавливаемое поднадзорным, что явно не соответствует их смысловому содержанию. Например, обязательная явка поднадзорного лица от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел для регистрации, по нашему убеждению, ни в коей мере не может быть определена в качестве ограничения, а в большей степени по своему смыслу относится к обязанности, как это, например, установлено в Законе об ограничении свободы[3] (пункт 1 части 5 ст. 1). Мы также считаем, что к обязанностям, возлагаемым судом на поднадзорное лицо, при его освобождении из мест лишения свободы, следует отнести обязанность явки в установленный срок в орган внутренних дел по избранному месту жительства для постановки на учет. Выявленные

[1] Пункт 2 статьи 1 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

[2] Часть 1 статьи 4 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

[3] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы: Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 377-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

нами обстоятельства не способствуют единообразному пониманию сотрудниками полиции территориальных органов внутренних дел содержания анализируемых положений и вызывают их двойное толкование. По нашему мнению, правильнее следовало бы установленные законом «административные ограничения» обозначить, как «административные ограничения, запреты и обязанности, установленные судом», а содержащиеся в отдельной главе закона перечень обязанностей поднадзорного лица обозначить, как «обязанности поднадзорного, предусмотренные законом».

С целью совершенствования правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы и способствования единообразному пониманию отдельных положений Закона об административном надзоре, предлагается привести название ст. 4 указанного закона в соответствие с её содержанием, исключающим двойное толкование, изложив ее в следующей редакции:

«Статья 4. Административные ограничения, запреты и обязанности, устанавливаемые судом при административном надзоре».

XI. Следующая, выявленная нами проблема в нормативном правовом регулировании административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, заключается в содержании отдельных административных ограничений, устанавливаемых судом поднадзорным лицам. По нашему мнению, некоторые из административных ограничений, установленных законом, не только не соответствуют целям и задачам административного надзора, но и не соответствуют отдельным положениям Конституции Российской Федерации в части охраны прав и личных интересов граждан. Например, Закон об административном надзоре в перечне административных ограничений содержит административное ограничение в виде запрещения посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях. Указанное административное ограничение по содержанию и смыслу так же в значительной степени соответствует не ограничению, как это определено в законе, а в запрету, как это

установлено в Законе об ограничении свободы[1]. Более того, применение данного ограничения, по нашему убеждению, вряд ли будет способствовать провозглашенному в законах «О полиции» и об административном надзоре, процессу исправления и социальной адаптации лица, освобожденного из мест лишения свободы, не говоря уже о том, что само по себе соблюдение этого ограничения поднадзорным лицом и надзор за выполнением данного ограничения со стороны сотрудников полиции на практике вызывает ряд проблем. Поясним сделанный нами обобщающий вывод.

Все проводимые в стране в настоящее время публичные и иные массовые мероприятия, по своему характеру, направленности, содержанию подразделяются на следующие виды: *политические* — политические шествия, митинги, демонстрации, выборы в органы государственной власти и местного самоуправления, референдумы, саммиты, и т. д.[2]; *культурно-массовые* — народные гуляния, празднования государственных и местных праздников, фестивали, концерты на открытых площадках и т. п.; *спортивные* — олимпиады, спартакиады, чемпионаты, футбольные матчи, авторалли, общегородские легкоатлетические пробеги, велопробеги, кроссы, эстафеты и т. п.; *религиозно-обрядные* — Крестные ходы, День Рождества Христова, День Святой Пасхи, Крестные ходы, крещенские купания, массовые молитвы на улицах и площадях, празднования религиозных праздников различных концессий и т. п.; *смешанные* — ярмарка либо митинг и одновременный концерт звезд эстрады на открытых площадках и т. п., специальные — похороны известных людей, встречи с политическими деятелями, и другие. Исходя из содержания и направленности различных видов публичных и массовых мероприятий достаточно трудно представить цели и задачи административного надзора, которые законодателям предполагалось решать, устанавливая запрет поднадзорным лицам на посещение массовых мероприятий и участие

[1] Там же.

[2] О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях, пикетированиях: Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

в них. Например, не представляется насколько возможно и необходимо устанавливать поднадзорному лицу запрет на посещение, например, Невского проспекта и Дворцовой площади в г. Санкт-Петербурге в период празднования Дня Победы и прохождения «Бессмертного Полка». Вызывает сомнение необходимость запрета, в частности, на посещение спортивного комплекса во время футбольного матча с участием любимой команды либо на участие в общегородском легкоатлетическом пробеге или участия в концерте в составе коллектива художественной самодеятельности. Для того чтобы выявленное нарушение установленного законом административного ограничения было надлежащим образом документально оформлено, лицо, его нарушившее, должно быть задержано и доставлено в служебное или иное помещение. Туда же должны быть приглашены очевидцы нарушения административного ограничения, в присутствии которых должен быть составлен акт о выявленном нарушении. Лицо должно быть незамедлительно письменно опрошено. В отношении лица, состоящего под административным надзором, помимо указанных действий, в присутствии очевидцев должен быть составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.24 КоАП РФ. Все эти меры административно-процессуального обеспечения производства по делу об административном правонарушении предусмотрены главой 27 КоАП РФ. Однако их реализация в условиях массового скопления людей представляется весьма проблематичной из-за высокой вероятности возможного возникновения конфликтной ситуации между сотрудниками полиции и гражданами. Если рассматривать установленное законом административное ограничение с другой стороны, то получается, что установлен запрет с достаточно серьезными правовыми последствиями при его нарушении за возможное стремление лица, освобожденного из мест лишения свободы, начать жить полноценной жизнью члена общества. Мы уже не говорим о том, насколько указанное ограничение соответствует Конституции Российской Федерации, например, в части гарантии поднадзорным лицам на реализацию их избирательного права. Как нами отражено

в материалах межвузовской научно-практической конференции в г. Санкт-Петербурге, участие поднадзорного лица, в референдуме или в выборах в органы государственной власти или местного самоуправления, это тоже участие в публичном массовом политическом мероприятии[1]. О недостаточной проработанности анализируемого положения закона с позиции его практической целесообразности, по мнению Е. Г. Упоровой, свидетельствует то обстоятельство, что «ограничения по большей части представляют собой запрет посещения мест массового скопления людей, такие как концерты, городские праздники или выход из дома после установленного времени. В чем проявляется ограничительный характер данных административных мер надзора? Лицу запрещено посещать развлекательные мероприятия, но от совершения преступления это не удерживает, поскольку его совершают в малолюдных местах или на остановке движения общественного транспорта»[2].

Остается только предположить, что, включая анализируемый запрет в перечень административных ограничений, законодатели, возможно, руководствовались следующими соображениями. Политическая активность широких масс населения, наблюдаемая в последние годы, массовые митинги протеста и демонстрации, проходящие в различных городах, иногда перерастающие в групповые неповиновения и даже сопротивления сотрудникам полиции, в том числе, на Болотной площади в г. Москве, возможно, обусловили включение данного запрета в перечень ограничений в оба закона. Очевидно, таким образом, предполагалось исключить участие поднадзорных

[1] Холманский В. И., Стульнова Т. В. Соблюдение прав человека при установлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Права человека и правоохранительная деятельность: мат-лы межвуз. науч.-практ. конф. Санкт-Петербург, 24 мая 2012 г. Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2012. С. 176–181.

[2] Упорова Е. Г. Административный надзор за лицами, освобожденными от отбывания наказания: проблемы его реализации и эффективности // Уголовно-исполнительная система сегодня: взаимодействие науки и практики: мат-лы XXI Всерос. науч.-практ. конф. Новокузнецк, 20–21 октября 2021 г. Новокузнецк: Кузбасский институт Федеральной службы исполнения наказаний, 2021. С. 186–190.

лиц в политических мероприятиях подобного рода и последующее их активное участие в групповых нарушениях общественного порядка.

С целью совершенствования правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, предлагается внести изменение в Закон об административном надзоре, представив пункт 2 части 1 ст. 4 закона в следующей редакции:

«2) Запрещение посещения мест проведения митингов, шествий, демонстраций, собраний политической направленности и участие в этих мероприятиях».

Анализируя установленные Законом об административном надзоре административные ограничения, с позиции их соответствия целям и задачам, решаемым при осуществлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, считаем, что для достижения целей и задач, преследуемых установлением и осуществлением административного надзора необходимо содержание установленных административных ограничений переформатировать таким образом, исключить возможность поднадзорному лицу бесконтрольно вести антиобщественный образ жизни, вынашивать намерения вновь совершать преступления, особенно подобно тем, за совершение которых он уже отбывал уголовное наказание, то есть, совершать специальный рецидив преступлений. Как отметил Д. М. Моргунов, «как показывает практика, администрации исправительных учреждений ФСИН России зачастую в исковых заявлениях об установлении административного надзора ходатайствуют о минимальном перечне ограничений, которые чаще всего сводятся к обязательной явке в орган внутренних дел от 1 до 4 раз в месяц для регистрации. Естественно, говорить об эффективности контроля над поднадзорным с единственным подобным ограничением не представляется возможным. В результате участковые уполномоченные прилагают значительные усилия по выявлению обстоятельств (при их наличии), предусмотренных федеральным законом, которые формируют основания для установления поднадзорному лицу дополнительных ограничений, позволяющих более эффективно контролировать его

поведение»[1]. По мнению автора, «эффективность надзорных функций, выполняемых участковыми уполномоченными, напрямую зависит от количества вмененных лицу ограничений его прав и свобод, предусмотренных федеральным законом и установленных на основании решения суда. Следовательно, чем больше административных ограничений установлено поднадзорному, тем больше у полиции профилактических способов воздействия на него, что, в свою очередь, положительно сказывается на социальном поведении ранее судимого»[2].

По нашему мнению, выраженная Д. М. Моргуновым позиция на практике вовсе не означает, что поднадзорному лицу, ранее судимому за совершение половых преступлений в отношении несовершеннолетних, необходимо запретить появляться на улицах, на которых расположены детские или школьные учебные заведения. Поднадзорному лицу, ранее судимому за совершение карманных краж, необходимо запретить ездить в общественном транспорте, метро, посещать магазины, рынки и т. д. В то же время, при выборе и формулировании административных ограничений, запретов и обязанностей, предлагаемых суду администрацией исправительного учреждения или органом внутренних дел для установления поднадзорному лицу, необходимо исходить из личности поднадзорного лица, характера и степени тяжести ранее совершенных им преступлений, способов их совершения, а так же из знания условий, способствующих совершению преступниками тех или иных видов преступлений, их типичного поведения по созданию себе условий, облегчающих им возможность совершать данные преступления. Действительно, лицу, склонному к совершению насильственных преступлений полового характера, бессмысленно устанавливать административное ограничения в виде запрещения ходить по улицам, на которых расположены детские и школьные учебные заведения. Однако, зная характерную склонность данных лиц приблизить себя к контактам с несовершеннолетними,

[1] Моргунов Д. М. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: актуальные вопросы реализации // Вестник Воронежского института МВД России. 2021. № 1. С. 277–282.

[2] Там же.

в основном под благовидным предлогом осуществления трудовой или общественной деятельности, необходимо законодательно установить ограничение, исключающее возможность реализации лицом своего преступного намерения. С этой же целью лицу, ранее судимому, например, за совершение краж личного имущества из квартир граждан, должен быть установлен запрет заниматься трудовой деятельностью в системе жилищного коммунального сервиса, связанной с посещением жилых помещений граждан и т. п.

Для совершенствования правового регулирования административного надзора и повышения его эффективности в профилактике рецидива преступлений со стороны поднадзорных лиц предлагается содержание части 1 ст. 4 Закона об административном надзоре «Административные ограничения, устанавливаемые при административном надзоре» дополнить пунктами 6 и 7 изложив их в следующей редакции:

«6) запрещение занятия трудовой или общественной деятельностью, связанной с воспитанием, обучением, занятиями по интересам, организацией досуга несовершеннолетних;

7) иные ограничения, запреты и обязанности с учетом личности поднадзорного лица, характера и степени тяжести совершенного им преступления, направленные на предупреждение специального рецидива преступления».

Внесение в часть 1 ст. 4 Закона об административном надзоре предлагаемого авторами дополнения будет соответствовать части 3 данной статьи в части расширения полномочий полиции по профилактике рецидива преступлений и повышению эффективности ее целенаправленного профилактического воздействия на недопущение специального рецидива преступлений. При этом контроль соблюдения законности при формулировании заявлений, направляемых в суд, а также за обоснованностью предлагающихся в них административных ограничений, обязаны обеспечивать сами суды при принятии окончательного решения об установлении административного надзора, и участвующие в судебных заседаниях прокуроры.

XII. Очередной выявленный нами пробел в правовом регулировании административного надзора за лицами, освобожденными

из мест лишения свободы, связан с законодательным определением сроков осуществления административного надзора. Основываясь на результатах проведенного исследования, авторы считают, что законом совершенно необоснованно для отдельных категорий лиц, освобожденных из мест лишения свободы, установлен срок административного надзора, равный сроку, необходимому для погашения судимости, за вычетом срока, прошедшего после освобождения из мест лишения свободы. Установленный законом срок касается и лиц, формально подпадающих под установление административного надзора. Данный срок в определенных случаях может соответствовать восьми и более лет. Вполне естественно, что анализируемое положение закона недостаточно проработано с позиции его практического применения, а также соответствия приведенным выше результатам многолетних научных исследований ученых по вопросам криминогенной и рецидивной опасности лиц, освобожденных из мест лишения свободы. Обоснованность выводов, сделанных учеными об эффективности максимального трехлетнего срока содержания на профилактическом учете лиц, освобожденных из мест лишения свободы и обладающих высокой степенью криминогенной и рецидивной опасности, в разные годы не одиножды доказывались на практике. Такой же позиции придерживается А. В. Карягина, считая, что «сложившаяся на данный момент статистика свидетельствует, что количество совершенных повторно преступлений в первый год после освобождения из мест лишения свободы близится к 50 %, во второй составляет около 30 %, а в третий год после освобождения — 15 %.»[1].

Поэтому, в отличие от ныне действующего, нормативное правовое обеспечение деятельности правоохранительных органов по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы советского периода устанавливало трёхлетний срок возможности его установления лицам, которые по признакам

[1] Карягина А. В. Проблемы и пути совершенствования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Вестник Таганрогского института управления и экономики. 2019. № 1(29). С. 87–92.

имеющихся у них судимостей, формально подпадали под его установление. Исключение составляли только освобожденные из мест лишения свободы, признанные судом, в соответствии со ст. 24-1 УК РСФСР, особо опасными рецидивистами. Им в административный надзор устанавливался начальником исправительно-трудового учреждения в обязательном порядке при освобождении из мест лишения свободы и в дальнейшем, при наличии материальных оснований, административный надзор продлевался каждый раз на шесть месяцев. Однако если материальных оснований для очередного продления административного надзора особо опасному рецидивисту не было, в то же время прошло три года с момента его освобождения, то административный надзор в отношении его прекращался и не подлежал новому установлению. Особо опасного рецидивиста переводили в категорию профилактического учета «ранее судимый», а через год снимали с профилактического учета, оставляя просто в поле зрения органа внутренних дел, как особо опасного рецидивиста.

Как было отмечено выше, Законом об административном надзоре определены сроки осуществления административного надзора, которые для лиц, имеющих непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, за совершение преступления при простом рецидиве преступления, установлены в пределах от одного до трех лет, но не свыше срока, установленного законодательством Российской Федерации для погашения судимости. Для лиц, судимых за совершение умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего, и лиц, указанных в части 2 ст. 3 закона, административный надзор установлен на срок, равный сроку установленному законодательством Российской Федерации для погашения судимости, за вычетом срока истекшего после отбытия наказания[1]. Содержание данного положения вызывает неоднозначное толкование и создает определенные трудности в правоприменительной деятельности сотрудников полиции территориальных органов

[1] Статья 5 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

МВД России. В анализируемом положении закона отсутствует конкретизация вида уголовного наказания, по отбытию которого ведется отсчет срока, подлежащего вычету из срока погашения судимости. Как было достаточно подробно изложено выше, указанный пробел влияет на расчет срока, устанавливаемого административного надзора. Действующее законодательство, помимо основного уголовного наказания в виде лишения свободы, предусматривает дополнительное наказание в виде ограничения свободы, отбываемое осужденным после освобождения из мест лишения свободы. Установленные судом в отношении отдельных категорий лиц, например, по заявлению исправительного учреждения сроки административного надзора, в соответствии с анализируемым положением закона, могут составлять до восьми лет. Такая ситуация теоретически возможна, если административный надзор установлен в отношении лица, имеющего судимость за особо тяжкое преступление, срок погашения которой равен восьми годам. Если учесть, что после освобождения из мест лишения свободы лицо до двух лет будет обязано отбыть дополнительное наказание в виде ограничения свободы, и этот срок вычитается из срока погашения судимости, то лицу в соответствии с пунктом 2 части 1 ст. 5 «Срок административного надзора» в анализируемом случае предстоит еще не менее пяти лет состоять под административным надзором, установленным при освобождении лица из мест лишения свободы. Данное положение, по нашему мнению, не соответствует целям и задачам по установлению и осуществлению административного надзора и не будет способствовать реальному исправлению поднадзорного. Более того, при таких обстоятельствах становится невозможным дальнейшее проведение какой бы то ни было эффективной индивидуальной профилактической работы в отношении поднадзорного лица, так как её проведение, как неоднократно отмечалось учеными криминологами, после трехлетнего срока профилактического учета в органах внутренних дел, теряет всю свою эффективность, а потому, в лучшем случае, осуществляется полномочными на то сотрудниками территориальных органов МВД России только формально.

Считаем целесообразным законодательное определение единых пределов срока административного надзора, изначально устанавливаемого судом, независимо от категории лиц, подлежащих взятию под надзор, с возможным последующим продлением при наличии материальных оснований до окончания срока, установленного законом для погашения судимости. С целью реализации данного предложения, направленного на совершенствование правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы в части единообразного применения Закона об административном надзоре и исключения неоднозначного толкования анализируемого положения закона, предлагается:

1) пункт 1 части 1 ст. 5 «Срок надзора» изложить в следующей редакции:

«1) лиц, указанных в части 1 статьи 3 настоящего Федерального закона на срок от одного года до трех лет, но не свыше срока, установленного законодательством Российской Федерации для погашения судимости».

2) из содержания Закона об административном надзоре исключить пункт 2 части 1 из ст. 5.

XIII. Не проработанным в должной мере положением Закона об административном надзоре считаем положение, устанавливающее начало исчисления срока действия административного надзора. Законом определено, что срок действия административного надзора, установленного лицу судом при освобождении из мест лишения свободы, исчисляется со дня его постановки на учет в органе внутренних дел по избранному месту жительства или пребывания, а в отношении лица, которому административный надзор установлен судом по материалам органа внутренних дел, — со дня вступления в законную силу решения суда об установлении административного надзора. Совершенно очевидно, что данное положение разработчиками проекта закона проработано без учета практики и существующей проблематики, поэтому его практическое применение в настоящее время создает определенные трудности в деятельности правоохранительных

органов и суда. Выглядит вполне очевидным является тот факт, что при разработке законопроекта и принятия закона разработчиками проекта закона и законодателями не исследовалась практика применения союзного законодательства об административном надзоре, которая еще в советское время доказала необходимость исчисления срока начала действия административного надзора в отношении лиц, которым административный надзор установлен при освобождении из мест лишения свободы, со дня их освобождения. Таким образом, исключалась возможность лица после освобождения из мест лишения свободы безнаказанно уклоняться от административного надзора, не прибывая в установленный срок к избранному месту жительства. Это достигалось путем установления прямой обязанности поднадзорному лицу после освобождения из мест лишения свободы в конкретный срок, определенный администрацией исправительного учреждения, прибыть к избранному месту жительства и в день прибытия явиться в территориальный орган внутренних дел для постановки на учет. Нарушение данной обязанности влекло наступление для поднадзорного правовых последствий, вплоть до уголовной ответственности, что являлось для него эффективным сдерживающим фактором. Законы, принятые в связи с принятием Закона об административном надзоре, предусматривают наступление правовых последствий лицу, освобожденному из мест лишения свободы, не прибывшему в установленный срок к избранному месту жительства и не явившемуся в орган внутренних дел для постановки на учет[1] (часть 3 ст. 1). По сути своей, это обстоятельство уже является прямым подтверждением того, что данное лицо с момента освобождения из мест лишения свободы находится в определенном правовом статусе поднадзорного со всеми вытекающими отсюда правовыми последствиями. Однако, законодатель, по нашему мнению, необоснованно по отношению достижения поставленных целей и решению задач

[1] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»: Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 66-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

установления и осуществления административного надзора, значительно расширил срок до трех рабочих дней со дня прибытия, обязывающий поднадзорное лицо явиться в территориальный орган МВД России для постановки на учет. В результате, поднадзорное лицо в этом и других, предусмотренных законом обстоятельствах, практически в течение трех рабочих, а то и более дней, включая возможные выходные дни, остается бесконтрольным со стороны полиции, что является одним из основных условий возможного совершения им тяжкого или особо тяжкого преступления в этот период времени. Как отметил Д.М. Моргунов, «на практике прослеживается достаточно большое количество случаев, когда поднадзорные с момента освобождения из мест лишения свободы и до момента установления дополнительных ограничений совершали тяжкие, особо тяжкие преступления, в том числе против половой свободы и половой неприкосновенности несовершеннолетнего»[1].

Основываясь на результатах проведенного монографического исследования и изучения практики применения Закона об административном надзоре в территориальных органах ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, проблем, встречающихся в деятельности участковых уполномоченных полиции и инспекторов по надзору, с целью совершенствования правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, предлагается *установить в законодательном порядке начало исчисления срока административного надзора в отношении лиц, которым административный надзор установлен при освобождении из мест лишения свободы, со дня освобождения лица из мест лишения свободы, а не со дня постановки его на учет в органе внутренних дел.*

Какие-либо возражения возможных оппонентов по содержанию предложения, по нашему мнению, лишены оснований. Основным

[1] Моргунов Д. М. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: актуальные вопросы реализации // Вестник Воронежского института МВД России. 2021. № 1. С. 277–282.

и единственным доводом, возможно приведенным противниками нашего предложения, может служить их утверждение о том, что установленный судом по заявлению администрации исправительного учреждения административный надзор в отношении лица, освобождаемого из мест лишения свободы, фактически начнет реализовываться только с момента его регистрации по месту жительства или пребывания, и выполнения конкретизированных органом внутренних дел установленных судом по месту отбывания осужденным лишения свободы административных ограничений. Теоретически, такое утверждение имеет право на существование. Однако, практически, как нами было проанализировано выше, в практике применения Закона об административном надзоре достаточно часто встречаются ситуации, при которых лицо, освобожденное из мест лишения свободы с установлением при освобождении административного надзора по заявлению администрации исправительного учреждения и изначально взятое только на списочный учет в территориальном органе МВД России, не имеющее возможности бытового устройства, длительное время, часто исчисляемого годами, формально находится в статусе поднадзорного лица, а фактически, должный административный надзор соблюдения им установленных судом по заявлению администрации исправительного учреждения административных ограничений реально не осуществляется. При этом не исключены ситуации, при которых установленный судом срок административного надзора может истечь без его реального осуществления.

Поэтому, с целью приведения в соответствие содержание принятых законов и, тем самым, совершенствования правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, предлагается в пункт 1 части 3 ст. 5 «Срок административного надзора» внести изменение, изложив его в следующей редакции:

«1) лица, указанного в части 1 статьи 3 настоящего Федерального закона, при наличии основания, предусмотренного пунктом 1 части 3 статьи 3 настоящего Федерального закона, и лиц, указанных

в частях 2 и 2.1 статьи 3 настоящего Федерального закона, со дня освобождения его из мест лишения свободы».

XIV. Не проработанными в должной мере положениями Закона об административном надзоре, вызывающими проблемы правового и организационного характера в деятельности сотрудников полиции территориальных органов МВД России на районном уровне, по нашему мнению, являются некоторые положения, в частности, определяющие основания приостановления действия административного надзора в отношении поднадзорного. К ним отнесены случаи:

– объявления поднадзорного лица в розыск;

– признания поднадзорного лица безвестно отсутствующим;

– заключения поднадзорного лица под стражу;

– осуждения поднадзорного лица, указанного в части 2.1 ст. 3 закона, к лишению свободы за совершение им в период нахождения под административным надзором преступления и направления его к месту отбывания наказания;

– осуждения поднадзорного лица к принудительным работам[1].

Как показало проведенное исследование, в деятельности сотрудников полиции территориальных органов МВД России на районном уровне повсеместно возникают ситуации, не предусмотренные законом, но которые вызывают необходимость решения вопроса о приостановлении действия административного надзора. В частности, возникает вопрос о том, что делать в случае, если поднадзорное лицо на какой-то период времени госпитализировано для прохождения стационарного лечения в лечебном учреждении. С одной стороны, лечебное учреждение, например, больница, куда может быть помещен поднадзорное лицо, в том числе, в экстренном порядке, становится местом его фактического временного пребывания, с другой стороны, — это не то место, куда следует переносить функциональные обязанности тех же участковых уполномоченных полиции территориальных органов внутренних дел по осуществлению контрольно-

[1] Часть 5 статьи 5 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

надзорных функций в отношении поднадзорного. Возможны и иные подобные ситуации.

Поэтому, для совершенствования правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в Закон об административном надзоре предлагается внести изменения в содержание части 5 ст. 5, дополнив перечень оснований для приостановления срока административного надзора пунктами 6 и 7 в следующих редакциях:

«6) госпитализация лица в лечебное учреждение для прохождения стационарного лечения;

7) иные случаи, объективно исключающие возможность соблюдения поднадзорным лицом по независящим от него причинам установленных административных ограничений».

XV. Следующей, выявленной нами проблемой в правовом регулировании административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, обусловленной недостаточно проработанными отдельными положениями Закона об административном надзоре, является определенный законом порядок его установления. Как было отмечено выше, Закон об административном надзоре наделяет полномочиями установления административного надзора суды. Инициаторами рассмотрения вопроса о необходимости установления административного надзора, согласно закону, могут выступать исправительные учреждения и органы внутренних дел[1]. В этой части закон в значительной мере стал отвечать принципам правового государства, за что неоднократно ратовали противники административного надзора в период действия союзного законодательства. Тем не менее, при разработке законопроекта и при принятии закона, очевидно, не была учтена положительная практика применения союзного законодательства об административном надзоре, существовавшая в советский период. Наделяя суды правом установления административного надзора по инициативе администрации исправительного учреждения, ни разработчики,

[1] Статья 6 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

ни законодатели не учли тот факт, что, принимая решение об установлении административного надзора в отношении лица, освобождаемого из мест лишения свободы, суды не могут фактически изначально конкретизировать те обязанности и административные ограничения, исполнять которые предстоит поднадзорному лицу. Анализ судебной практики привлечения к ответственности лиц за нарушение правил административного надзора в период действия союзного законодательства показал, что суды рассматривают дела об административных правонарушениях, по конкретным нарушениям установленных ограничений, изложенным не обобщенно, а в вынесенных постановлениях об установлении надзора, применительно к конкретному адресу проживания или пребывания поднадзорного лица. При этом в постановлении об административном надзоре, копия которого в обязательном порядке прилагалась к протоколу об административном правонарушении, указывался запрет в определенное время суток покидать жилое помещение, расположенное по конкретному адресу, являющееся местом жительства поднадзорного лица. Как было подчеркнуто нами выше, суд, рассматривая заявление, поданное администрацией исправительного учреждения по месту отбывания наказания осужденным, изначально объективно не может знать, по какому конкретному адресу возможного проживания или временного пребывания лица, освобождаемого из мест лишения свободы, следует устанавливать административные ограничения. Более того, суд не может быть уверен в том, что осужденный, после освобождения из мест лишения свободы, вообще сможет решить вопрос своего бытового устройства за период времени, на какой будет установлен административный надзор, а не останется в статусе лица, не имеющего до осуждения постоянного места жительства или пребывания, до следующего осуждения к лишению свободы. Не может в этом быть уверен и сам осужденный, если и имевший до осуждения жилую площадь по указанному им адресу, но утративший её, или утративший семейные и иные родственные связи, дававшие ему возможность решить вопросы своего бытового устройства после отбытия уголовного наказания в виде лишения

свободы. В тоже время, закон не предусматривает повторную процедуру рассмотрения судом по месту дальнейшего фактического проживания либо пребывания поднадзорного лица заявления органа внутренних дел об установлении уже конкретизированных административных ограничений, которые в общей формулировке были установлены судом при рассмотрении заявления исправительного учреждения. Более того, указанный пробел, допущенный разработчиками проекта закона и законодателями, создает проблемы в деятельности сотрудников полиции территориальных органов МВД России по осуществлению административного надзора в отношении поднадзорного лица, сменившего место жительства или пребывания.

Для устранения существующего пробела предлагается *в законодательном порядке изменить процедуру установления административного надзора судом по инициативе администрации исправительного учреждения, разделив её на два этапа.*

На первом этапе предлагается принятие судом решения об установлении административного надзора на основании заявления администрации исправительного учреждения в отношении лица, освобождаемого из мест лишения свободы, без одновременного установления ему административных ограничений. Вынесенное судом постановление должно содержать само решение суда об установлении административного надзора и установленную судом обязанность поднадзорного лица после освобождения из мест лишения свободы в срок, определенный администрацией исправительного учреждения, явиться в территориальный орган внутренних дел по избранному месту жительства или пребывания для постановки на учет. Как нами ранее было отмечено в научной статье, «По факту реального исполнения, это должна быть единственная обязанность на данном этапе, которую, с учетом приведенных нами доводов, может и должен установить суд, фактически исполнить поднадзорное лицо и реально проконтролировать орган внутренних дел, на территорию обслуживания которого обязано прибыть поднадзорное лицо, согласно предписанию администрации исправительного учреждения.

На следующем этапе, после положительного решения вопроса о бытовом устройстве и регистрации поднадзорного лица по конкретному месту жительства или пребывания, необходимо в законодательном порядке предоставить органу внутренних дел право выходить в суд с заявлением о необходимости установления поднадзорному лицу конкретных административных ограничений, а также изменения первоначально установленных судом административных ограничений в связи с переменой поднадзорным лицом своего места жительства или пребывания.

Реализация разработанного нами предложения позволит органам внутренних дел подготавливать обоснованные заявления с четко сформулированными предложениями, применительно к конкретным адресам проживания поднадзорных лиц об установлении именно тех обязанностей запретов и административных ограничений, которые, с учетом их личности, характера, степени тяжести ранее совершенного им преступления или преступлений, будут действительно способствовать профилактике совершения им специального рецидива преступлений»[1].

С целью совершенствования правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, предлагается в главу 29 «Производство по административным делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации внести следующие изменения:

1) внести изменение в ст. 273 «Решение суда по административному делу об административном надзоре» Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, представив пункт 1 части 3 в следующей редакции:

«1) по административному делу об установлении или о продлении административного надзора:

а) по заявлению исправительного учреждения об установлении

[1] Холманский В. И., Стульнова Т. В. Актуальные проблемы административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Актуальные вопросы применения норм административного права (Кореневские чтения): мат-лы III междунар. науч.-практ. конф. Москва, 22 мая 2019 г. Москва : Московский университет МВД России, 2019.

административного надзора — срок административного надзора;

б) по заявлению органа внутренних дел об установлении административного надзора — срок административного надзора, административные ограничения применительно к конкретному адресу жительства или пребывания»;

2) ст. 6 «Порядок установления, продления и прекращения административного надзора» Закона об административном надзоре дополнить частью 2 в следующей редакции:

«2. При установлении административного надзора по заявлению исправительного учреждения, суд определяет срок административного надзора и возлагает на поднадзорного обязанность в определенный администрацией исправительного учреждения срок явиться в орган внутренних дел по избранному месту жительства или пребывания для постановки на учет. Установление запретов и административных ограничений осуществляет суд по заявлению органа внутренних дел по месту жительства или пребывания поднадзорного лица после его бытового устройства и регистрации».

XVI. Следующим, выявленным нами в ходе проведенного монографического исследования положением Закона об административном надзоре, проработанного не должным образом с позиции его практического применения, является положение, предусматривающее основания для продления срока установленного административного надзора. В соответствующих разделах изложения результатов исследования нами уже подробно анализировались основания для установления административного надзора, которые по своему содержанию имеют сходство с основаниями и для его продления. При этом было наглядно показано несовершенство содержания анализируемого положения, что в практике применения закона сотрудниками полиции территориальных органов МВД России, создает определенные трудности и является причиной совершения многочисленных правовых ошибок, устранение которых требует судебных разбирательств. Более того, при определении оснований для продления срока действия административного надзора в виде совершения поднадзорным лицом

в течение одного года двух и более административных правонарушений, а не привлечения к административной ответственности за совершенные административные правонарушения, на что нами было обращено особое внимание, законодатели не учли возможность возникновения иных ситуаций с участием поднадзорных лиц. Например, поднадзорное лицо может совершить противоправное деяние в виде нанесения побоев или умышленного причинения легкого вреда здоровью. Согласно действующему уголовному законодательству, указанные деяния, в основном, отнесены к преступлениям частного обвинения. Это означает, что, в соответствии с действующими уголовным и уголовно-процессуальным законодательствами, уголовные дела по ним, за редким исключением, возбуждаются и рассматриваются только судом и только по заявлению потерпевших или их законных представителей, но не территориальными органами внутренних дел (полицией)[1]. На территориальные органы МВД России на районном уровне, в случаях, если потерпевший просит принять меры к обидчику, фактически, возлагается только задача провести в полном объеме проверку поступившего сообщения о происшествии для дальнейшего обеспечения, всестороннего и объективного рассмотрения дела в суде. Материал проверки, сообщения о происшествии по её окончании территориальный орган внутренних дел в соответствии с требованиями уголовно-процессуального законодательства, по запросу обязан направить в суд[2]. Этим, в соответствии с законом, функции территориального органа МВД России на районном уровне по вмешательству в возникшую ситуацию, фактически и ограничиваются. Потерпевшему разъясняется его право обращения в суд для решения вопроса о привлечении обидчика к уголовной ответственности в установленном законом порядке. Данным правом потерпевший, в зависимости от его желания, может воспользоваться, а может и не воспользоваться. Более того, обратившись в суд с заявлением, он, в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством, вправе в любой момент, вплоть до вынесения приговора, забрать поданное заявление, заявив о том,

[1] Статья 318 УПК РФ.

[2] Пункт 3 части 1 статьи 145 УПК РФ.

что он не имеет претензий к обидчику[1]. В практике работы территориальных органов МВД России на районном уровне чаще всего встречаются ситуации, когда потерпевшие еще на стадии проверки сообщений о подобных происшествиях, находясь в близких или иных родственных связях с обидчиком, отказываются подавать заявление о привлечении его к ответственности, либо, еще в ходе проводимой проверки, требуют возврата поданного заявления. Также нередки случаи, когда потерпевшие, изначально подав на имя начальника территориального органа МВД России на районном уровне заявление на обидчика на стадии проводимой проверки сообщения о происшествии, поступившего из медицинского учреждения, затем, отказываются являться в суд по вызову судьи для подачи заявления в установленном законом порядке. В результате, поднадзорное лицо, выступая в возникшей ситуации изначально в качестве обидчика, не будет привлечено ни к одному из видов ответственности, а значит и оснований для продления в отношении его административного надзора, в соответствии с законом, в таком случае, не будет. К административной ответственности правами органа внутренних дел или суда он не может быть привлечен, так как в его действиях в ходе проверки установлен состав преступления частного обвинения, а не административного правонарушения. При этом заявление о привлечении его к административной ответственности по ст. 6.1.1 КоАП РФ может быть не подано, а поданное заявление, до принятия мер административной ответственности, может быть истребовано заявителем обратно. К уголовной ответственности он не может быть привлечен в связи с отсутствием заявления потерпевшего, в суд. В то же время, как показала практика, несвоевременное привлечение лица к ответственности за совершение им противоправных деяний подобного рода или не привлечение его к ответственности вообще, являются одним и из основных условий совершения им в последующем более тяжкого преступления против жизни и здоровья граждан. Данное обстоятельство имеет существенное значение, если лицо ранее судимо и отбывало

[1] Статья 319 УПК РФ.

уголовное наказание в местах лишения свободы. Такие лица, как правило, характеризуются неустойчивым состоянием психики, повышенной криминогенной и рецидивной опасностью. Формой правового реагирования территориального органа МВД России на поведение поднадзорного лица в подобных ситуациях может выступить официальное предостережение о недопустимости антиобщественного поведения в связи с совершенным противоправным деянием, подпадающим под признаки преступления частного обвинения против здоровья личности[1]. В период действия союзного законодательства об административном надзоре за лицам, освобожденными из мест лишения свободы, официальное предостережение о недопустимости ведения антиобщественного образа жизни повсеместно применялось территориальными органами внутренних дел и учитывалось при установлении и продлении административного надзора, наряду с привлечением лица к административной ответственности[2] (ст. 15). В настоящее время, несмотря на то, что действующим законодательством предусмотрено объявление полицией лицу официального предостережения о недопустимости антиобщественного поведения, по сути своей, указанная процедура в значительной мере носит чисто декларативный характер, так как законами не предусмотрены реальные правовые последствия его несоблюдения[3].

Для совершенствования правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, и устранения существующего пробела в Законе об административном надзоре, предлагается в законодательном порядке наделить органы внутренних дел полномочиями правового реагирования на антиобщественное и противоправное поведение лица, как формально подпадающего под административный надзор, так и состоящего под административным надзором путем объявления ему письменного

[1] Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182 – ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Об усилении ответственности за хулиганство: Указ ПВС СССР от 26 июля 1966 г. (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] Статья 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3 - ФЗ «О полиции».

официального предостережения о недопустимости антиобщественного поведения, которое рассматривать в качестве материального основания для установления или продления административного надзора.

С целью совершенствования правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, предлагается в содержание ст. 7 «Продление административного надзора» внести изменения, изложив её в следующей редакции:

«Административный надзор может быть продлен судом в связи с привлечением лица к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с побоями, незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов либо потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, и (или) административного правонарушения против порядка управления, и (или) административного правонарушения, посягающего на общественный порядок и общественную безопасность, либо, и (или) административных правонарушений, предусмотренных частью 7 статьи 11.5, и (или) статьей 11.9, и (или) статьей 12.8, и (или) статьей 12.26 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также в связи с объявлением лицу официального предостережения органа внутренних дел о недопустимости антиобщественного поведения в связи с совершением им иных противоправных деяний против здоровья личности, отнесенных к преступлениям частного обвинения, или в случаях возбуждения в отношении поднадзорного лица уголовного дела».

XVII. Следующим не проработанным в должной мере положением Закона об административном надзоре, является положение, предусматривающее случаи прекращения административного надзора. Согласно закону, основаниями для прекращения административного надзора являются:

– истечение срока административного надзора;

– снятие судимости с поднадзорного лица;

– осуждение поднадзорного лица к лишению свободы и направление его к месту отбывания наказания;

– вступление в законную силу решения суда об объявлении поднадзорного лица умершим;

– смерть поднадзорного лица;

– прекращение применения принудительных мер медицинского характера в отношении поднадзорного лица, указанного в части 2.1 ст. 3 настоящего Федерального закона, если имеющаяся у него судимость погашена или снята;

– погашение или снятие судимости, если применение принудительных мер медицинского характера в отношении поднадзорного лица, указанного в части 2.1 ст. 3 настоящего Федерального закона, было прекращено ранее[1].

При анализе указанного положения обращается внимание то, что формулировки некоторых из перечисленных оснований носят нечеткий характер, что при правовом регулировании административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в правоприменительной практике сотрудников полиции территориальных органов МВД России на районном уровне создает проблемы правового характера. Например, пункт 1 части 1 ст. 9 «Прекращение административного надзора» в качестве основания указывает истечение срока его действия. В тоже время, данная формулировка не содержит указание на обязательное условие, при наличии которого административный надзор действительно может быть прекращен. По нашему мнению, это условие обязательно должно оговаривать отсутствие оснований для продления административного надзора. К таким основаниям, по нашему мнению, следует отнести: нарушение поднадзорным лицом установленных судом административных ограничений, обязанностей и запретов; совершение поднадзорным иных административных правонарушений, не связанных с нарушением административных ограничений; объявление органом внутренних дел

[1] Статья 9 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

поднадзорному лицу письменного официального предостережения о недопустимости в дальнейшем антиобщественного поведения; возбуждение в отношении его уголовного дела с избранием меры пресечения, не связанной с заключением под стражу и т. д.

Устанавливая в качестве основания прекращения административного надзора снятие судимости с поднадзорного лица, закон не содержит указания об учете более реального, по сравнению со снятием судимости, факта погашения судимости, как основания прекращения административного надзора[1]. В тоже время, возможность снятия судимости в производном виде определена в норме, устанавливающей сроки, необходимые для её погашения[2]. Образно выражаясь, снятие судимости, как правило, носит единичный, индивидуальный, в каждом конкретном случае, характер и осуществляется судом при соответствующем обращении лица, освобожденного из мест лишения свободы и имеющего судимость. В отличие от снятия судимости, погашение судимости носит массовый характер и осуществляется автоматически в соответствии со ст. 86 УК РФ при наличии определенных условий.

Пункт 3 части 1 ст. 9 «Прекращение административного надзора» в качестве основания определяет осуждение поднадзорного лица к лишению свободы и направление его к месту отбывания наказания. В тоже время, законодатели не учли реальные ситуации, которые могут возникнуть при применении закона сотрудниками полиции территориальных органов МВД России. Данные ситуации могут быть связаны с вынесением судом решения о направлении поднадзорного лица на принудительное стационарное лечение от алкоголизма или наркомании на длительный срок. В настоящее время принудительное лечение применяется только в отношении лиц, совершивших преступления и признанных в результате проведения судебно-психиатрической экспертизы социально опасными психически больными, а также в отношении лица, совершившего в возрасте старше восемнадцати лет

[1] Там же.
[2] Статья 86 УК РФ.

преступление против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего четырнадцатилетнего возраста, и страдающего расстройством сексуального предпочтения (педофилией), не исключающим вменяемости. В тоже время, например, реально может быть восстановлена существовавшая повсеместно в советский период времени практика осуществления принудительного лечения от хронического алкоголизма или наркомании на базе возрожденных в стране лечебно-трудовых профилакториев. Поэтому в законодательном порядке должны быть предусмотрены и такие возможные ситуации, при которых поднадзорное лицо, страдающее данными видами заболеваний, может быть направлено для прохождения принудительного лечения. В таком случае будет необходимо также решать вопрос о прекращении в отношении его административного надзора.

По нашему мнению, законодатели также не предусмотрели ситуации, когда у поднадзорного лица может возникнуть тяжелое заболевание, исключающее его социальную опасность, и необходимость осуществления в отношении его особого государственного контроля. Такими заболеваниями, например, могут быть, в частности, тяжелые формы онкологического заболевания, открытые формы туберкулеза, паралич органов и т. д. Естественно, что степень тяжести заболевания в таких случаях должны определять врачебные комиссии. Тем не менее, мы считаем, что нельзя исключать возникновение подобных ситуаций, а для этого необходимо заранее предусмотреть основания прекращения административного надзора в случае их возникновения.

С целью совершенствования правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, и устранения анализированного пробела, имеющегося в Законе об административном надзоре, предлагается:

1) в содержание ст. 9 «Прекращение административного надзора» внести изменения, изложив пункты 1, 2, 3 части 1 в следующей редакции:

«1) истечение срока административного надзора при отсутствии предусмотренных законом оснований для его продления;

2) погашение или снятие судимости с поднадзорного лица;

3) осуждение поднадзорного лица к лишению свободы и направление его к месту отбывания наказания; направление поднадзорного лица по решению суда для прохождения принудительного лечения от психического заболевания в лечебное учреждение закрытого типа; направление поднадзорного лица по решению суда на принудительное лечение от хронического алкоголизма, или наркомании на срок свыше года на базе лечебного учреждения»;

2) содержание части 1 ст. 9 Закона об административном надзоре дополнить пунктом 6 в следующей редакции:

«6. Тяжелая форма заболевания поднадзорного лица, исключающая его дальнейшую социальную опасность для общества».

XVIII. Основываясь на полученных результатах проведенного монографического исследования правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, и проведенного исследования правоприменительной практики сотрудников полиции территориальных органов МВД России на районном уровне, считаем необходимым изложить выводы, сделанные по полученным результатам. По нашему мнению, в Законе об административном надзоре положения, определяющие правовые последствия прекращения административного надзора, не достаточно проработаны с позиции соответствия целям и задачам административного надзора. Определенные законом правовые последствия, указанные в части 5 анализируемой статьи Закона об административном надзоре, нами проанализированы с позиций их соответствия поставленным задачам борьбы правоохранительных органов с ростом рецидивной преступности в обществе. Указанные положения нами проанализированы в части, допускаемой законом возможности дальнейшего установления административного надзора повторно. Такая возможность предусмотрена частью 6 данной статьи. В качестве правовых последствий прекращения административного надзора закон предусматривает снятие поднадзорного лица с учета в органах внутренних дел. Дословное толкование анализируемого положения дает вполне обоснованное понимание того, что бывшее поднадзорное лицо, в случае

прекращения в отношении его административного надзора, подлежит, не просто снятию с профилактического учета территориального органа МВД России на районном уровне, а снятию вообще с учета органа внутренних дел. Практика работы правоохранительных органов по профилактике рецидивной преступности знает достаточно примеров, когда преждевременное снятие поднадзорного лица с профилактического учета органа внутренних дел способствовало усилению его убежденности в своей бесконтрольности и вседозволенности поведения, что, в конечном итоге, являлось одним из основных условий восстановления им преступных связей, возврата к ведению антиобщественного образа жизни и, как результат, к возвращению к преступной деятельности, и, в конечном итоге, совершению тяжких и особо тяжких преступлений, в том числе, вызвавших большой общественный резонанс. Поэтому считаем, что применение содержащегося в Законе об административном надзоре анализируемого положения не способствует эффективности деятельности органов внутренних дел по профилактике рецидива преступлений со стороны бывших поднадзорных лиц. Снятие бывшего поднадзорного лица с учета территориального органа МВД России автоматически влечет ликвидацию правового основания для осуществления в отношении его со стороны сотрудников полиции, в первую очередь, участковых уполномоченных полиции, инспекторов по надзору, какой-либо контрольно-надзорной и индивидуальной профилактической работы. В практическом правоприменении анализируемого положения закона в деятельности сотрудников полиции это означает, что с момента снятия лица с учета территориального органа МВД России они лишаются каких-либо законных оснований для последующих наведений справок о привлечении лица к административной ответственности, о возбуждении в отношении его уголовного дела, прав на посещение его по месту проживания, вызова в служебное помещение территориального органа МВД России на районном уровне, либо в участковый пункт полиции, на проведение с ним профилактических бесед и т. д. Более того, снятие бывшего поднадзорного лица с учета территориального органа МВД России,

особенно в период, когда имеющаяся у него судимость не погашена, чревато еще одним, достаточно серьезным возможным последствием. В случае, если после снятия лица с учета органа внутренних дел, по какой-либо причине произойдет смена участкового уполномоченного полиции, обслуживающего территорию административного участка, на котором проживает лицо, то вновь назначенный участковый уполномоченный полиции, о проживании такого лица, продолжающего обладать высокой степенью криминогенной и рецидивной опасности, сможет, в худшем случае, узнать только тогда, когда лицо совершит очередное преступление. Более того, после смены участкового уполномоченного полиции, обслуживающего административный участок, на территории которого проживал бывший поднадзорный, само лицо может изменить место проживание и переехать в другой район или город на новое место жительства. В таком случае территориальный орган МВД России в отличие от положения, содержащегося в нормативных правовых актах в советский период, не имея информации от участкового уполномоченного полиции о смене места жительства снятого с учета органа внутренних дел бывшего поднадзорного лица, не сможет информировать территориальный орган МВД России о проживании на обслуживаемой им территории ранее судимого лица, продолжающего обладать повышенной степенью криминогенной и рецидивной опасности. Как отметили в своей научной публикации А. Г. Гришаков и Я. С. Яхонтова, «следует детализировать форму уведомления органа внутренних дел при перемене места жительства, пребывания или фактического нахождения (например, в письменной форме, при личном обращении, посредством почтовой или факсимильной связи, посредством официального обращения в сети Интернет)»[1]. По нашему мнению, оптимальным решением существующей проблемы было бы установление в законодательном порядке ранее предложенного нами единого трехлетнего срока, со дня

[1] Гришаков А. Г., Яхонтова Я. С. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: анализ правоприменительной практики, связанной с выбором места жительства или пребывания поднадзорного лица // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2020. № 1(38). С. 112–114.

освобождения лица из мест лишения свободы, в течение которого лицо должно состоять на профилактическом учете в органе внутренних дел, как лицо, по признакам судимостей, формально подпадающее под административный надзор. В течение этого времени оно подлежало бы взятию под административный надзор при наличии на то оснований. Также в законодательном порядке необходимо установить один год, по истечению трехлетнего срока, в течение которого лицо продолжало бы оставаться на учете органа внутренних дел, но уже в категории «ранее судимый». Началом отсчета срока содержания лица на профилактическом учете в категории «ранее судимый» должен быть день окончания трехлетнего срока со дня освобождения из мест лишения свободы. При этом не должно иметь значение, находилось ли лицо под административным надзором в течение прошедших трех лет, и был ли надзор прекращен при отсутствии оснований для его продления, либо административный надзор в течение прошедших трех лет при отсутствии оснований не устанавливался, либо установленный изначально административный надзор был прекращен, а день прекращения его действия находится за пределами трехлетнего срока после освобождения из мест лишения свободы.

С целью совершенствования правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, предлагаем определить в законодательном порядке обязанность полиции осуществлять соответствующую индивидуальную воспитательную и профилактическую работу в отношении данных категорий лиц, состоящих на учете в органе внутренних дел, для предупреждения рецидива преступлений с их стороны. В связи с этим предлагается:

1) в содержание ст. 9 «Прекращение административного надзора» Закона об административном надзоре внести изменения, изложив пункты 5 и 6 в следующей редакции:

«5. После прекращения административного надзора поднадзорное лицо остается на учете в органе внутренних дел (полиции) и в отношении его в течение трех лет со дня освобождения из мест

лишения свободы может быть повторно установлен административный надзор при наличии оснований, предусмотренных пунктом 2 части 3 статьи 3 настоящего Федерального закона, на срок до трех лет, но не свыше срока, установленного законодательством Российской Федерации для погашения судимости.

6. По истечению трехлетнего срока после освобождения из мест лишения свободы, если в отношении лица, указанного в части 1 статьи 3 настоящего Федерального закона, административный надзор не был установлен, либо установленный административный надзор был прекращен, лицо остается на учете в органах внутренних дел (полиции) в категории «ранее судимый» в течение одного года и в отношении его осуществляется индивидуальная профилактическая работа, направленная на дальнейшее предупреждение совершения им преступлений и других правонарушений. По окончании данного срока лицо снимается с учета органа внутренних дел»;

2) дополнить содержание ст. 9 пунктом 7, изложив его в следующей редакции:

«7. Порядок осуществления органами внутренних дел (полицией) индивидуальной профилактической работы в отношении лиц, ранее состоявших под административным надзором, после его прекращения, вплоть до снятия лица с учета органа внутренних дел (полиции), в соответствии с пунктом 6 настоящей статьи, устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел».

При реализации внесенных нами предложений, логически более обоснованным было бы реализация содержащегося в Законе об административном надзоре положения о повторном установлении административного надзора бывшему поднадзорному лицу.

XIX. Следующими, выявленными нами положениями Закона об административном надзоре, не проработанными должным образом с позиции практического применения, по нашему мнению, являются положения, определяющие права и обязанности лица, состоящего под

административным надзором. Перечень прав, перечисленных в ст. 10 «Права поднадзорного лица», по нашему мнению, достаточно ограничен и в неполной мере учитывает ситуации, которые могут возникнуть при установлении и осуществлении административного надзора. Как отметили А. Г. Гришаков и Я. С. Яхонтова, «полагаем, что на сегодняшний день назрела необходимость внесения изменений и дополнений в федеральный закон «Об административном надзоре» в вопросах регламентации прав и обязанностей поднадзорных лиц»[1]. В предыдущих разделах результатов проведенного монографического исследования нами излагались выявленные в ходе исследования ситуации, при которых лицо, по формальным признакам подпадающее под установление административного надзора, при установлении в отношении его административного надзора, имел возможность заявить, и на практике заявлял о том, что он не привлекался к административной ответственности за те правонарушения, совершение которых положено в основание установления надзора. Отмечалось, что такие ситуации возможны, например, в случаях, если его установочными данными при совершении административных правонарушений воспользовались хорошо знающие его люди. Считаем, что с целью устранения существующего пробела и исключения возникновения подобной ситуации с целью более полного обеспечения прав поднадзорного лица в законодательном порядке необходимо закрепить право поднадзорного лица знакомиться с материалами учетного дела в части оснований установления административного надзора в соответствии с пунктом 2 части 3 ст. 3 Федерального закона. Одновременно считаем необходимым в законодательном порядке возложить на органы внутренних дел обязанность обеспечивать поднадзорному лицу возможность ознакомления с данными материалами на стадии

[1] Гришаков А. Г., Яхонтова Я. С. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: анализ правоприменительной практики, связанной с выбором места жительства или пребывания поднадзорного лица // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2020. № 1(38). С. 112–114.

подготовки в суд заявления об установлении и продлении административного надзора. Для реализации данного предложения и совершенствования правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, предлагается:

1) ст. 10 «Права поднадзорного лица» Закона об административном надзоре дополнить пунктом 5 следующего содержания:

«5) знакомиться с материалами учетного дела, в части оснований для установления административного надзора, в соответствии с пунктом 2 части 3 статьи 3 настоящего Федерального закона, и продления срока административного надзора»;

2) дополнить часть 1 ст. 12 «Полномочия органов внутренних дел при осуществлении административного надзора» Закона об административном надзоре пунктом 7, изложив его содержание в следующей редакции:

«7) знакомить лицо, в отношении которого решается вопрос об установлении административного надзора, а также поднадзорное лицо, в отношении которого решается вопрос о продлении срока административного надзора, с материалами учетного дела в части выявленных фактов, положенных в основание заявления в суд о необходимости установления или продления административного надзора».

XX. Проведенный в ходе монографического исследования анализ положений Закона об административном надзоре, определяющих обязанности поднадзорному лицу, позволяет сделать вывод о недостаточной проработанности содержания некоторых из них, в части дальнейшей эффективности их применения при осуществлении органами внутренних дел административного надзора с целью профилактики рецидива преступлений. Как уже отмечалось выше, вызывает обоснованные сомнения целесообразность установления отдельным положением поднадзорному лицу трехдневного срока для явки в орган внутренних дел для постановки на учет после прибытия к избранному месту жительства или пребывания при освобождении из мест лишения свободы. Этот же срок установлен ему для уведомления органа внутренних дел о прибытии из краткосрочного отпуска,

и, что совсем, по нашему мнению, необъяснимо, для уведомления органа внутренних дел о перемене своего места жительства или пребывания[1]. Дословное толкование анализируемого положения, по нашему мнению, дает основание полагать, что поднадзорному лицу законом фактически предоставляется возможность в течение нескольких дней находиться вне контроля сотрудников полиции территориального органа внутренних дел, что может явиться условием для совершения им противоправных деяний. В таком случае, районный орган внутренних дел по избранному поднадзорным лицом места жительства или пребывания, во всех оговоренных выше ситуациях, не менее двух суток, а в некоторых случаях, до пяти суток, включая выходные дни, не будет даже иметь представление о нахождении на обслуживаемой территории лица, характеризующегося повышенной криминогенной
и рецидивной опасностью. Одновременно, поднадзорное лицо не будет являться субъектом нарушений установленных обязанностей и административных ограничений, при условии, что он до конца установленного законом срока уведомит территориальный орган внутренних дел о своем прибытии или о месте своего фактического нахождения. По нашему мнению, совершенно очевидно, что административный надзор для того и устанавливается, чтобы лицо с момента освобождения его из мест лишения свободы и в течение всего срока его действия находилось под постоянным, непрерывным контролем правоохранительных органов и, в первую очередь, органов внутренних дел (полиции). Только таким образом можно обеспечить условия, при которых поднадзорное лицо лишится возможности бесконтрольно вести антиобщественный образ жизни, совершать правонарушения и преступления. В период действия союзного законодательства об административном надзоре соблюдению этого требования уделялось особое внимание. Так, например, при освобождении поднадзорного лица из мест лишения свободы в справке об освобождении ставился штамп «Установлен надзор», указывался кратчайший маршрут следования, пункт

[1] Статья 11 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

назначения и дата явки в орган внутренних дел в день прибытия к избранному месту жительства для постановки на учет. При этом бывший осужденный обеспечивался необходимыми проездными документами на конкретный рейс, что исключало ему возможность объяснять причину несвоевременного прибытия, трудностями в приобретении проездных билетов. Это также исключало возможность отклонения поднадзорного лица от маршрута следования, так как в противном случае, он подлежал задержанию сотрудниками любого органа внутренних дел и незамедлительному информированию об этом территориальный орган внутренних дел по избранному им месту жительства, а также администрацию исправительного учреждения, откуда лицо освободилось. При разрешении кратковременного выезда поднадзорного лица за пределы установленной ограничением территории ему на руки выдавался маршрутный листок с указанием времени убытия, места назначения и даты незамедлительной явки по прибытии в территориальный орган внутренних дел для постановки на временный учет. При явке в день прибытия поднадзорного лица орган внутренних дел по месту временного пребывания оперативному дежурному предписывалось поставить его на учет, в маршрутном листке сделать отметку о времени явки и незамедлительно проинформировать участкового инспектора милиции, обслуживающего территорию, на которой предполагалось временное проживание поднадзорного лица. При этом поднадзорному лицу устанавливалась обязанность ежедневной явки в орган внутренних дел по месту временного проживания для регистрации, о чем в регистрационном листе каждый раз делалась соответствующая отметка. При убытии поднадзорного с места временного проживания обратно к месту постоянного жительства, в его маршрутном листке делалась соответствующая отметка. По прибытию к месту постоянного проживания поднадзорное лицо обязано было незамедлительно явиться в орган внутренних дел по месту постоянного проживания, уведомить о своем прибытии, о допущенных во время выезда нарушениях и сдать маршрутный листок. Сюда же по почте из органа внутренних дел по месту временного пребывания

поднадзорного лица незамедлительно направлялся регистрационный лист и копии дела об административном правонарушении, в случае его совершения поднадзорным. Любое нарушение установленного порядка влекло для поднадзорного лица наступление правовых последствий. В настоящее время, ни действующий Закон об административном надзоре, ни приказ по его исполнению не предусматривают подобные процедуры, связанные с обязанностями поднадзорного лица и полномочиями сотрудников полиции по осуществлению административного надзора. Как отметил Д. М. Моргунов, «существуют проблемы, требующие решения на внутриведомственном уровне. К примеру, когда поднадзорные лица в целях уклонения от административного надзора в течение срока надзора умышленно несколько раз изменяют место фактического пребывания. В данном случае федеральным законом предусмотрено уведомление поднадзорным органа внутренних дел, в котором он состоял на профилактическом учете. Вместе с тем порядок уведомления, т. е. каким образом, в какое время, какое должностное лицо должно быть уведомлено, законом не определен, равно как и ведомственным приказом, где указано только на необходимость составления при этом соответствующего маршрутного листа»[1]. Содержание отдельных положений анализируемой статьи, на наш взгляд, также лишено логического смысла, если рассматривать их в контексте достижения целей и решения задач, определенных самим Законом об административном надзоре. Например, пункт 5 рассматриваемой статьи возлагает на поднадзорного лица обязанность в течение трех рабочих дней уведомить орган внутренних дел по месту жительства или пребывания, о перемене своего места жительства или пребывания. Данная обязанность представляется неуместной, так как она изначально как бы не исключает возможность самовольной, без предварительного согласования с органом внутренних дел по месту регистрации, перемены поднадзорным лицом своего места жительства или пребывания,

[1] Моргунов Д. М. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: актуальные вопросы реализации // Вестник Воронежского института МВД России. 2021. № 1. С. 277–282.

по которому ему установлены обязанности, запреты и административные ограничения.

Для приведения анализируемое положение Закона об административном надзоре в соответствии с его назначением, целями и задачами, предлагается внести изменения в содержание пунктов 2, 3, 5 ст. 11 «Обязанности поднадзорного лица», заменив в каждом пункте словосочетание *«в течение трех рабочих дней»* на словосочетание *«в установленный органом внутренних дел день прибытия».*

XXI. Результаты проведенного исследования показали, что в Законе об административном надзоре достаточно противоречиво определено право поднадзорного лица на обращение в орган внутренних дел с заявлением, о разрешении ему изменить место жительства, по которому установлен административный надзор. Закон, как это было отмечено выше, определяя это право, одновременно устанавливает обязанность поднадзорного лица уведомлять орган внутренних дел в течение трех рабочих дней в случае самовольного изменения им места жительства. Данное положение у сотрудников полиции вызывает неоднозначное понимание и, по нашему мнению, является достаточно существенным пробелом Закона об административном надзоре, противоречащим самой сути административного надзора, на что Т. В. Стульновой было обращено внимание в научной статье, содержащейся в материалах всероссийской научно-практической конференции в г. Санкт-Петербурге[1]. Дословное толкование положений закона приводит к пониманию того, что поднадзорное лицо вправе самостоятельно без разрешения территориального органа МВД России на районном уровне и суда изменить место своего жительства, по которому установлены административные ограничения, и при этом он не будет подлежать никакой ответственности, если в течение трех рабочих дней, последующих после самовольной смены места

[1] Стульнова Т. В. Право граждан, состоящих под административным надзором полиции, на обращения в полицию и полномочия органов внутренних дел по их разрешению // Деятельность полиции и права человека: мат-лы Всерос. науч.-практ. конф. Санкт-Петербург, 30 марта 2012 г. Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2013. Ч. 2. С. 104–108.

жительства, уведомит об этом орган внутренних дел по месту установления административного надзора. Как нами доложено в своих выступлениях на научной сессии ГУАП в г. Санкт-Петербурге, анализируемое положение не соответствует целям и задачам, решение которых предусмотрено при установлении и осуществлении административного надзора в отношении отдельных категорий лиц, характеризующихся высокой степенью криминогенной и рецидивной опасности[1]. Оно не способствует защите прав и законных интересов законопослушных граждан, которые могут пострадать от преступных деяний этих поднадзорных, временно оказавшихся вне надзора полиции.

XXII. С позиций проанализированного выше нами положения Закона об административном надзоре, излишней является установленная в законе обязанность поднадзорного лица уведомлять территориальный орган внутренних дел в течение трех рабочих дней о трудоустройстве, если рассматривать эту обязанность в контексте возможного наступления правовых последствий за её невыполнение[2]. Понятно, что сотрудники полиции районных органов внутренних дел, осуществляющие надзорные и индивидуальные профилактические функции в отношении поднадзорного лица, должны своевременно получать информацию о его трудовой занятости, источниках существования. В то же время, в условиях существующей в настоящее время в стране официально признанной безработицы, по нашему мнению, представляется излишним привлекать поднадзорное лицо к административной ответственности за то, что он, самостоятельно трудоустроившись, своевременно не сообщил в территориальный орган МВД России на районном уровне о своем трудоустройстве[3]. Данное положение,

[1] Холманский В. И., Стульнова Т. В. Правовые аспекты реализации органами внутренних дел и судами установленных законом полномочий по разрешению обращений лиц, состоящих под административным надзором // Научная сессия ГУАП: сб. докладов. Санкт-Петербург: ГУАП, 2012. С. 387–389.

[2] Пункт 6 части 1 статьи 11 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

[3] Часть 1 статьи 5 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 66-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

по нашему убеждению, не соответствует задачам оказания на поднадзорное лицо профилактического или воспитательного воздействия.

XXIII. Законом об административном надзоре определены полномочия территориальных органов внутренних дел при осуществлении административного надзора, что имеет немаловажное значение для обеспечения прав поднадзорных и соблюдения законности в деятельности сотрудников полиции. В тоже время, как отмечено нами в материалах Международной научно-практическая конференция в г. Краснодаре, анализ содержания отдельных положений, устанавливающих права и обязанности органов внутренних дел, свидетельствует о необходимости их конкретизации с целью исключения неоднозначного толкования исполнителями при их применении[1]. Устанавливая обязанности территориальных органов внутренних дел объявлять и осуществлять розыск поднадзорного лица, освобожденного из мест лишения свободы и не прибывшего без уважительных причин в определенный администрацией исправительного учреждения срок к избранному месту жительства или пребывания, а также розыск поднадзорного лица, самовольно оставившего место жительства или пребывания, либо выехавшего за установленные судом пределы территории, закон не уточняет те допустимые периоды времени, при превышении которых органы внутренних дел будут обязаны осуществлять указанные полномочия[2]. Участвуя в работе Всероссийской научно-практической конференции в г. Краснодаре, мы обратили внимание участников на то, что из содержания Закона об административном надзоре не видно, с какого момента отсутствия поднадзорного лица по месту проживания он будет считаться самовольно оставившим место жительства или пребывания. Отсюда, исполнителям, в лице сотрудников полиции территориальных органов МВД России, не понятно,

[1] Холманский В. И., Стульнова Т. В. Полномочия органов внутренних по профилактике рецидивной преступности в соответствии с Федеральным законом «О полиции» // Социально-гуманитарные и юридические науки: современные тренды в изменяющемся мире: сб мат-лов II междунар. науч.-практ. конф. Краснодар, 6 июня 2011 г. Краснодар, 2011. С. 354–356.

[2] Статья 12 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

когда территориальные органы внутренних дел будут обязаны объявлять на него розыск, заводить розыскное дело, проводить оперативно-розыскные мероприятия и т. д. По нашему мнению, основанному на результатах проведенного исследования осуществление этих действий требует четкой регламентации законом[1].

С целью совершенствования правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, и устранения существующего пробела, предлагается конкретизировать содержание данной статьи, установив десятидневный срок, по истечению которого лицо должен считаться не прибывшим к избранному месту жительства или пребывания, или самовольно оставившим его внести изменения в содержание пункта 5 части 1 ст. 12 «Полномочия органов внутренних дел при осуществлении административного надзора», изложив его в следующей редакции:

«5) Объявлять и осуществлять розыск поднадзорного лица, освобожденного из мест лишения свободы, не прибывшего без уважительных причин в срок свыше десяти дней после истечения определенного администрацией исправительного учреждения срока прибытия к избранному месту жительства или пребывания, а также розыск лица, самовольно оставившего место жительства или пребывания, либо выехавшего за установленные судом пределы территории, если судом ему было установлено такое административное ограничение, и отсутствующего, в связи с этим, по месту жительства или пребывания свыше десяти дней».

XXIV. Следующие пробелы в правовом регулировании административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в результате проведенного монографического исследования, выявлены нами в части установления Законом об административном

[1] Холманский В.И., Стульнова Т.В. Некоторые проблемы законодательного регулирования прав поднадзорных лиц и полномочий территориальных органов МВД России при осуществлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Административная деятельность полиции в условиях информационного общества: мат-лы Всерос. науч.-практ. конф. Краснодар, 10 февраля 2022 г. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2022.

надзоре полномочий органов внутренних дел по осуществлению административного надзора в контексте осуществления отдельных прав поднадзорных лиц. В Законе об административном надзоре установлено право территориального органа внутренних дел давать разрешение поднадзорному лицу, в отношении которого установлены административные ограничения, предусмотренные пунктами 3, 4 и 5 части 1 ст. 4 закона, на пребывание вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства, либо пребывания этого лица, и (или) на краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории в связи с перечисленными в положении исключительными личными обстоятельствами[1]. По нашему мнению, Закон об административном надзоре содержит необоснованно расширенный перечень исключительных личных обстоятельств, по которым поднадзорный вправе обращаться в орган внутренних дел с просьбой разрешить ему краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории. Как отметили А. Г. Гришаков и Я. С. Яхонтова, «при анализе федерального закона «Об административном надзоре» можно также заметить, что часть 3 статьи 12 наделила орган внутренних дел полномочиями на разрешение поднадзорному лицу, в отношении которого установлено административное ограничение в виде запрета на выезд за установленные судом пределы территории, на краткосрочный выезд в связи с определенными исключительными личными обстоятельствами. Заметим, что ситуации, связанные с выездом поднадзорного лица при перемене места жительства, в рассматриваемой статье не урегулированы, что, в свою очередь, вызывает много вопросов на практике, как у сотрудников полиции, так и у поднадзорных лиц»[2]. В законе перечислены следующие исключительные личные обстоятельства: смерть или угрожающая жизни тяжелая болезнь близкого родственника; необходимость получения поднадзорным лицом медицинской помощи, а также прохождения лечения в учреждениях органов

[1] Часть 3 статьи 12 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

[2] Гришаков А. Г., Яхонтова Я. С. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: анализ правоприменительной практики, связанной с выбором места жительства или пребывания поднадзорного лица // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2020. № 1(38). С. 112–114.

здравоохранения, если эти помощь и лечение не могут быть получены по месту жительства или пребывания поднадзорного лица либо в установленных судом пределах территории; невозможность дальнейшего проживания поднадзорного лица по месту жительства, пребывания или фактического нахождения в связи со стихийным бедствием или иными чрезвычайными обстоятельствами; прохождение поднадзорным лицом обучения за установленными судом пределами территории; необходимость прохождения вступительных испытаний при приеме в образовательную организацию; необходимость решения следующих вопросов при трудоустройстве: явка в органы службы занятости населения для регистрации и дальнейшего взаимодействия с этими органами в целях поиска подходящей работы либо регистрации в качестве безработного, если в установленных судом пределах территории отсутствуют соответствующие органы службы занятости населения; прохождение предварительного собеседования; прохождение обязательного предварительного медицинского осмотра (обследования), необходимого для заключения трудового договора, если этот осмотр (обследование) не может быть пройден в установленных судом пределах территории; заключение трудового договора; заключение договора гражданско-правового характера, предметом которого являются выполнение работ и (или) оказание услуг; государственная регистрация в качестве индивидуального предпринимателя, получение лицензии на осуществление определенного вида деятельности[1]. Проведенный нами детальный анализ установленных обстоятельств показывает, что не все они являются исключительными личными, дающими основания поднадзорным лицам обращаться в орган внутренних дел с заявлением о краткосрочном выезде с места жительства либо пребывания, по которому установлен административный надзор. Кроме этого, как следует из их содержания, не все они являются, как обозначены в законе, кратковременными. Их реализация на практике, с высокой степенью вероятности может явиться одним из основных условий совершения поднадзорным лицом преступлений вне зоны обслуживания органа внутренних дел, осуществляющего

[1] Часть 3 статьи 12 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

административный надзор. Из приведенных в Законе об административном надзоре исключительных личных обстоятельств в качестве таких вполне могут выступать обстоятельства, удовлетворение которых объективно потребует значительных временных затрат, например, обучение поднадзорного лица, решение вопросов его трудоустройства и само трудоустройство, сдача вступительных экзаменов и т. д. Необходимо учитывать тот факт, что определив полномочия суда по установлению, продлению административного надзора, по установлению, дополнению, или наоборот сокращению ранее установленных административных ограничений, закон, в отличие от союзного законодательства об административном надзоре, не установил полномочий ни суда, ни органа внутренних дел по изменению первоначально установленных судом административных ограничений применительно к новому адресу проживания, в связи с возможным изменением поднадзорным места жительства или пребывания. Это обстоятельство является существенным пробелом действующего в настоящее время законодательства об административном надзоре. В результате, поднадзорное лицо, проживая не по адресу, по которому изначально установлен административный надзор, а по месту нахождения в результате разрешенного органом внутренних дел краткосрочного выезда, и при этом, не соблюдая изначально установленные судом административные ограничения, при качественной адвокатской помощи может оказаться не привлеченным за эти нарушения ни к административной, ни к уголовной ответственности. Анализируемая проблема заключается в том, что в эти периоды поднадзорное лицо может оказаться вне всякого контроля со стороны территориальных органов МВД России, как по месту проживания или пребывания, по которому установлен административный надзор, так и по месту временного пребывания, что может выступить условием для совершения им преступлений. Как показало проведенное монографическое исследование правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, существующий пробел в настоящее время вызывает в деятельности сотрудников полиции территориальных органов МВД России на районном уровне, осуществляющих административный надзор, достаточно серьезные

проблемы правового и организационного характера при обращении в территориальный орган МВД России на районном уровне поднадзорного лица с заявлением разрешить ему краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории, в связи с исключительными личными обстоятельствами. В ходе проведенного исследования практики применения Закона об административном надзоре нами были выявлены многочисленные факты неправомерных управленческих решений некоторых начальников территориальных органов на районном уровне МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области при подготовке в суды заявлений об установлении административного надзора. Очевидно осознавая несовершенный характер анализируемых положений закона, и не исключая наступления в отношении себя негативных правовых последствий, в случае более чем вероятного совершения поднадзорным лицом преступления при нахождении в краткосрочном выезде, начальники некоторых территориальных органов внутренних дел на районном уровне самоустранились от принятия решений по рассмотрению заявлений поднадзорных лиц о предоставлении им разрешения на краткосрочный выезд за пределы территорий, установленных судом. Свои полномочия по принятию таких решений они, вопреки содержанию пункта 6.6 Порядка осуществления административного надзора за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы, утверждённого Приказом об административном надзоре, переадресовали инспекторам по надзору и даже участковым уполномоченным полиции, придав, таким образом, своему неправомочному действию силу судебного решения.

Ранее в практике работы районных органов внутренних дел страны по исполнению союзного законодательства об административном надзоре нередко возникали подобные ситуации, когда поднадзорные лица обращались с заявлениями, содержащими просьбу разрешить им проживать не по адресу, по которому были установлены ограничения, а проживать, например, по месту жительства гражданской или законной жены, мужа и т. п. Принятие решения по данным заявлениям предполагало обязательное осуществление целой процедуры проверочных и разрешительных действий. Во время

действия союзного законодательства об административном надзоре органы внутренних дел были наделены полномочиями, не только устанавливать, но и самостоятельно изменять установленные обязанности, ограничения поднадзорному лицу. Поэтому, при положительном решении вопроса, если новый адрес проживания поднадзорного лица находился на территории, обсуживаемой органом внутренних дел, где поднадзорное лицо состояло на учете, начальник органа внутренних дел самостоятельно выносил постановление об изменении ему ограничений, действуя в рамках, предоставленных ему законом полномочий. Если адрес проживания, указанный в заявлении поднадзорного лица, находился на территории, обслуживаемой другим органом внутренних дел, поднадзорному лицу на руки выдавался контрольный листок, с которым он должен был явиться в орган внутренних дел, обслуживающий территории, на которой находился этот адрес. При подтверждении явки поднадзорного лица в орган внутренних дел по новому месту проживания, дело административного надзора по запросу в трехдневный срок предавалось в этот орган внутренних дел. Начальник органа внутренних дел по новому месту проживания лица выносил постановление об изменении установленных ограничений поднадзорному лицу применительно к его новому месту жительства. С данным постановлением поднадзорное лицо знакомилось под подпись и в последующем несло предусмотренную законом ответственность за нарушение установленных ограничений по новому месту жительства. В настоящее время, в соответствии с законом, полномочиями по установлению административного надзора и одновременному установлению административных ограничений наделен только суд. При этом, как было отмечено выше, территориальные органы МВД России и исправительные учреждения имеют право только подавать в суд заявления о необходимости установления административного надзора. В то же время, в Законе об административном надзоре право территориального органа МВД России на районном уровне на обращение в суд с заявлением об установлении или изменении поднадзорному лицу установленных ранее

административных ограничений, в связи с изменением им места жительства или пребывания, не закреплено. В законе определено только право территориального органа МВД России просить суд о частичной отмене либо дополнении ранее установленных поднадзорному лицу административных ограничений[1]. Таким образом, не имея полномочий для самостоятельного изменения установленных судом административных ограничений, обязанностей, запретов и не имея право выхода в суд с заявлением, содержащим такие предложения, территориальные органы МВД России на районном уровне, действуя в соответствии с законом и принимая положительное решение по разрешению обращений поднадзорных лиц на невыполнение административных ограничений, установленных судом, превышают свои полномочия, неосновательно возвышая свой статус над статусом суда, что является, своего рода, юридическим казусом.

Данное обстоятельство является существенным пробелом правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, и вызывает правовые и организационные проблемы при его реализации. По нашему убеждению, законом должна соблюдаться концептуальная последовательность в определении полномочий исправительных учреждений, органов внутренних дел и суда в вопросах установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Мы считаем, что если, в соответствии с принятой законодателями концепцией, суд наделен правом устанавливать административный надзор и административные ограничения, то он должен быть наделен правом их изменять применительно к новому месту проживания поднадзорного лица при перемене им места жительства или пребывания. По этим же основаниям, только суду, а не территориальному органу МВД России на районном уровне, должно быть предоставлено право разрешать поднадзорному лицу временно не исполнять установленные административные ограничения при краткосрочном выезде за установленные пределы территории в связи

[1] Часть 3 статьи 4 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

с исключительными личными обстоятельствами, и право на разрешение такого краткосрочного выезда. Решение анализируемой проблемы, по нашему мнению, возможно при законодательном наделении поднадзорных лиц правом на обращение в суд с заявлением о необходимости разрешения проживать не по месту жительства или пребывания, а также на разрешение краткосрочного выезда за пределы установленного ограничением территории. В результате суд, установив определенные ограничения, обязанности, запреты, вправе вполне законно и обоснованно будет разрешать их временное несоблюдение, а территориальные органы МВД России на районном уровне будут действовать в рамках предоставленных им полномочий по исполнению решения суда.

Считаем, что в Законе об административном надзоре должен быть четко оговорен механизм реализации определенного законом полномочия органа внутренних дел и поднадзорных лиц при возникновении вышеуказанных ситуаций. При этом должны быть соблюдены не только права поднадзорного лица, но и требования принятого закона.

С целью совершенствования правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, предлагается:

а) внести изменение в ст. 10 «Права поднадзорного лица» Закона об административном надзоре, изложив пункт 1 в следующей редакции:

«1) обращаться в суд с заявлением о досрочном прекращении административного надзора, о частичной отмене установленных судом административных ограничений о получении разрешения на пребывание вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания, и (или) на краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории в связи с исключительными личными обстоятельствами, предусмотренными частью 3 статьи 12 настоящего Федерального закона»;

б) исключить из содержания статьи *пункт 3*;

в) исключить из содержания ст. 12 «Полномочия органов внутренних дел при осуществлении административного надзора» Закона об административном надзоре *часть 3*;

г) в главу 29 «Производство по административным делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации внести следующие изменения:

1) часть 2 ст. 270 «Подача административных исковых заявлений, связанных с административным надзором» изложить в следующей редакции:

«*2. Административное исковое заявление об установлении административных ограничений лицу, которому административный надзор установлен при освобождении из мест лишения свободы, административное исковое заявление о продлении административного надзора, административное исковое заявление о дополнении ранее установленных административных ограничений, административное исковое заявление об изменении ранее установленных судом административных ограничений, в связи с изменением поднадзорным лицом места жительства или пребывания, подаются в суд органом внутренних дел»*;

2) часть 3 ст. 270 «Подача административных исковых заявлений, связанных с административным надзором» изложить в следующей редакции:

«3. Административное исковое заявление о досрочном прекращении административного надзора, административное исковое заявление о частичной отмене административных ограничений, административное исковое заявление о разрешении кратковременного выезда за установленные судом пределы территории в связи с исключительными личными обстоятельствами, и административное исковое заявление об изменении установленных административных ограничений в связи с изменением места проживания поднадзорного лица могут подаваться в суд органом внутренних дел или поднадзорным лицом либо его представителем»;

3) часть 6 ст. 270 «Подача административных исковых заявлений, связанных с административным надзором» изложить в следующей редакции:

«6. Административные исковые заявления о продлении административного надзора, о дополнении ранее установленных административных ограничений, о частичной отмене административных ограничений, о досрочном прекращении административного надзора, об изменении установленных административных ограничений в связи с изменением места проживания поднадзорного лица подаются в суд по месту осуществления административного надзора. ... (далее — по тексту)»;

4) ст. 271 «Содержание административного искового заявления, связанного с административным надзором, и прилагаемые к нему документы» дополнить частью 10, изложив ее в следующей редакции:

«10. В административном исковом заявлении об изменении установленных судом административных ограничений в связи с изменением поднадзорным лицом места проживания, в том числе, в связи с кратковременным выездом за установленные судом пределы территории по исключительным личным обстоятельствам прилагаются материалы проверки органа внутренних дел об основании и целесообразности перемены места проживания поднадзорного лица»;

5) внести изменение в часть 1 ст. 272 «Рассмотрение административного дела об административном надзоре», изложив ее содержание в следующей редакции:

«1. Вопрос о принятии к производству суда административного искового заявления, связанного с административным надзором, разрешается судьей незамедлительно. После принятия административного искового заявления суд в случае необходимости истребует необходимые документы и материалы, а в случаях признания необходимым обязательного участия в судебном заседании лица, в отношении которого решается вопрос об установлении, о продлении административного надзора, о дополнении административных ограничений, об изменении установленных административных ограничений в связи с изменением места проживания поднадзорного лица также возлагает

на исправительное учреждение или орган внутренних дел, которыми подано административное исковое заявление, обязанность обеспечить участие в судебном заседании этого лица»;

6) внести изменение в часть 3 ст. 273 «Решение суда по административному делу об административном надзоре», дополнив ее пунктами 4) и 5) в следующей редакции:

«4) по административному делу о разрешении кратковременного выезда за установленные судом пределы территории в связи с исключительными личными обстоятельствами — мотивированное решение о разрешении или не разрешении выезда»;

«5) по административному делу об изменении установленных административных ограничений в связи с изменением места проживания поднадзорного лица административных ограничений — административные ограничения, установленные судом применительно к новому адресу проживания».

XXV. Анализ Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 66-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», позволил выявить в его содержании ряд неоднозначных положений, которые создают определенные проблемы в деятельности органов внутренних дел при осуществлении административного надзора. Закон устанавливает уголовную ответственность за уклонение от административного надзора, внося в Уголовный кодекс Российской Федерации соответствующую статью[1]. Как отметили М. А. Галимова, А. О. Астахова, А. Р. Акиев, «в первый пятилетний период действия административного надзора удельный вес лиц, привлеченных к уголовной ответственности по ст. 314.1 УК РФ, составлял в среднем 3 % от общего количества поднадзорных лиц, начиная с 2016 года этот показатель увеличился в 2 раза и приобрел устойчивую

[1] Статья 1 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 66-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

положительную динамику: 2016 г. — 7,0 %, 2017 г. — 7,6 %, 2018 г. — 8,7 %, 2019 г. — 9,2 %, 2020 г. — 9,4 %. На сегодняшний день практически каждый десятый из числа лиц, в отношении которых судом установлен административный надзор, привлекается к уголовной ответственности за нарушение правил этого надзора»[1].

Изначально вызывало неоднозначное толкование названия ст. 314.1 УК РФ «Уклонение от административного надзора или неоднократное несоблюдение установленных судом в соответствии с федеральным законом ограничения или ограничений», содержащее термин «ограничение», не соответствующий установленному законом термину «административное ограничение». В соответствии с Законом об административном надзоре при установлении административного надзора поднадзорному лицу одновременно устанавливаются административные ограничения, которые представляют собой временное ограничение прав и свобод лица, освобожденного из мест лишения свободы, установленное судом в соответствии с законом. Как было отмечено выше, в отличие от Закона, об административном надзоре, термин «ограничение» используется в Законе об ограничении свободы. В соответствии с указанным законом, ограничения устанавливаются судом лицам, которым ограничение свободы применено в качестве основного либо дополнительного вида уголовного наказания, или при условно-досрочном освобождении из мест лишения свободы при условии замены неотбытой части лишения свободы ограничением свободы, как более мягким видом наказания. При указанных обстоятельствах в деятельности сотрудников полиции возникают проблемы толкования указанной статьи в части определения субъекта ее нарушения.

С целью совершенствования правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, и приведения названия ст. 314.1 УК РФ «Уклонение от административного надзора или неоднократное несоблюдение

[1] Галимова М. А., Астахова А. О., Акиев А. Р. Административный надзор за лицами, освободившимися из мест лишения свободы: правовая регламентация и проблемы реализации // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2021. № 4(45). С. 141–149.

установленных судом в соответствии с федеральным законом ограничения или ограничений», и приведения ее названия в соответствии с содержанием Закона об административном надзоре, предлагается внести в ее обозначение изменение, изложив ее название, как *«Уклонение от административного надзора или злостное несоблюдение установленных судом в соответствии с федеральным законом административных ограничений, запретов, обязанностей».*

Как показало проведенное монографическое исследование практики применения анализируемой нормы в правоприменительной деятельности территориальных органов МВД России на районном уровне, возникают достаточно серьезные правовые проблемы. Диспозиция статьи не содержит конкретных уточняющих признаков, характеризующих объективную сторону состава преступления. При решении вопроса о возбуждении уголовного дела в отношении поднадзорного лица, освободившегося из мест лишения свободы и не прибывшего в установленный администрацией исправительного учреждения срок к избранному месту жительства или пребывания, возникает проблема определения временного фактора. Закон не устанавливает срок неприбытия поднадзорного лица, дающий основание усматривать в его действиях состав преступления. Например, будет ли этот срок исчисляться с нуля часов дня, следующего за днем, установленным администрацией исправительного учреждения для прибытия поднадзорного лица, и этого будет достаточно для возбуждения уголовного дела, даже в случае, если поднадзорное лицо в час ночи следующего дня явится прямо с вокзала прибытия в дежурную часть органа внутренних дел, чтобы сообщить о том, что он только что прибыл к избранному месту жительства или пребывания, хотя должен был прибыть накануне. Или этот срок должен исчисляться несколькими сутками, чтобы у сотрудников полиции территориальных органов внутренних дел было четкое убеждение в том, что поднадзорное лицо действительно умышленно уклоняется от административного надзора, в связи с этим подлежит привлечению к уголовной ответственности.

Полагаем, что в содержание статьи следует внести изменение, уточняющее срок прибытия поднадзорного лица к избранному им месту жительства или пребывания и явки в орган внутренних дел, нарушение которого следует рассматривать в качестве уголовно-наказуемого деяния. Считаем, что вполне обоснованно следует установить десятидневный срок, по истечению которого следует считать действия поднадзорного лица уголовно наказуемыми по части 1, ст. 314.1 УК РФ.

Аналогичной конкретизации требует установленное диспозицией статьи деяние в виде самовольного оставления поднадзорным лицом места жительства или пребывания, по которому установлены обязанности и административные ограничения. Полученные результаты исследования показали, что в деятельности сотрудников полиции районных органов внутренних дел по осуществлению административного надзора возникают проблемы, связанные с квалификацией действий лица, состоящего под административным надзором, отсутствующего по месту жительства или пребывания в течение определенного, но не установленного законом срока. Например, проверками установлено, что поднадзорное лицо не появляется в жилом помещении по месту жительства или пребывания, по которому в отношении его установлены административные ограничения, в течение одного или двух дней, а, со слов родственников или соседей, может находиться, не выезжая за пределы установленной судом территории, у своей знакомой. Данный факт, исходя из буквального толкования существующего содержания статьи, сотрудниками полиции вполне может быть расценен как самовольное оставление лицом места жительства или пребывания. Однако, во время проводимой по выявленному факту проверки, поднадзорное лицо заявляет, что он не имел умысел на уклонение от административного надзора. Указанное заявление поднадзорного лица при решении вопроса о возбуждении уголовного дела по части 1 ст. 314.1 УК РФ подразделение дознания вынужденно учитывается в пользу поднадзорного лица.

Для совершенствования правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в части единообразной квалификации уголовно наказуемых действий поднадзорного лица, связанных с его неприбытием в установленный срок к избранному месту жительства или пребывания, а также с самовольным оставлением места жительства, пребывания или фактического нахождения с целью уклонения от административного надзора, предлагается в часть 1 ст. 314.1 внести изменение, изложив содержание ее диспозиции в следующей редакции:

«1. Неприбытие без уважительных причин лица, в отношении которого установлен административный надзор при освобождении из мест лишения свободы, к избранному им месту жительства или пребывания в определенный администрацией исправительного учреждения срок, превышающий десять дней, а равно самовольное оставление поднадзорным лицом места жительства, пребывания или фактического нахождения на срок, превышающий десять дней, совершенные в целях уклонения от административного надзора, … (далее — по тексту)».

XXVI. По нашему мнению, пробелом рассматриваемого положения закона, до принятия Федерального закона от 31 декабря 2014 г. № 514-ФЗ, являлся и тот факт, что в нем не была предусмотрена уголовная ответственность лица за злостные нарушения установленных судом административных ограничений. Практика тридцатилетнего применения союзного законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, доказала обоснованность своевременного введения уголовной ответственности именно за злостные нарушения правил административного надзора. Угроза наступления уголовной ответственности за злостные нарушения административного надзора в период действия союзного законодательства об административном надзоре выступала в качестве эффективного принудительно-правового фактора осознания поднадзорными лицами необходимости соблюдения установленных обязанностей и ограничений, что, в конечном итоге, значительно повлияло на снижение

уровня рецидивной преступности в обществе. Анализируя соответствующие положения закона, нами, как это было изложено выше, после принятия Закона об административном надзоре и по итогам первых лет его действия, были сделаны вполне обоснованные выводы о необходимости внесения в законодательство об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, соответствующих изменений, устанавливающих уголовную ответственность, именно за *злостные* нарушения поднадзорным лицом установленных судом административных ограничений. Для этого нами было четко установлено научное и практическое обоснование понятия «злостное нарушение установленных судом административных правонарушений». В 2014 году, формулируя в рамках правового мониторинга нормативных правовых актов в части административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, предложения, направленного через правовой отдел университета в МВД России, нами была предложена авторская дефиниция данного понятия: «Злостное нарушение лицом, в отношении которого установлен административный надзор, административных ограничения или ограничений, установленных ему судом в соответствии с федеральным законом, – признается несоблюдение лицом, в отношении которого установлен административный надзор, административных ограничения или ограничений, установленных ему судом в соответствии с федеральным законом, при условии, что это лицо ранее привлекалось к административной ответственности за аналогичное деяние два раза в течение одного года», что нами было подтверждено в научном издании[1].

Обоснованность содержания разработанной нами дефиниции была продиктована необходимостью ужесточения правовых последствий злостного нарушения поднадзорным лицом установленных судом административных ограничений, а также необходимостью единообразного толкования содержащегося в законе положения. Предполагалось,

[1] Холманский В. И., Стульнова Т. В. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: этапы становления в России, перспективы совершенствования и развития: монография. Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017. С. 234.

что поднадзорное лицо, будучи дважды привлеченным к административной ответственности за неоднократные нарушения установленных административных ограничений, и при этом фактически предупрежденный о возможном последующем привлечении его к уголовной ответственности, будет осознавать недопустимость своего дальнейшего неправомерного нарушения установленных правил пребывания под административным надзором. Это обстоятельство осознания угрозы постепенного приближения возможного наступления уголовной ответственности, по нашему мнению, позволило бы повлиять на изменение поднадзорным лицом своего поведения и образа жизни в лучшую сторону. Предлагаемая в дефиниции конкретизация понятия «злостное нарушение» установленных административных ограничений раскрывала последовательный порядок привлечения лица, состоящего под административным надзором: вначале к административной ответственности за однократное, затем за повторное, то есть, неоднократное нарушение установленных судом административных ограничений, и только после этого, к уголовной ответственности за очередное, уже злостное нарушение административных ограничений. Таким образом, любое продолжение несоблюдения им установленных судом административных ограничений после неоднократного принятия мер административной ответственности, предлагалось квалифицировать, как «злостное» нарушение. Детализированная конкретизация была продиктована тем обстоятельством, что в работе районных органов внутренних дел по осуществлению административного надзора неоднократно наблюдаются ситуации, когда поднадзорное лицо одним действием нарушает два и более установленных судом административных ограничения. Например, поднадзорное лицо без разрешения выезжает за установленные судом пределы границ территории и находится там более суток, тем самым нарушая еще и установленный судом запрет на нахождение в установленное время вне жилого помещения, являющегося его местом жительства или пребывания. Либо поднадзорное лицо отсутствовало по месту жительства или пребывания, по которому установлен административный надзор, в установленное административным ограничением время в течение нескольких дней. При этом каждое нарушение зафиксировано актами

в ходе проводимых проверок сотрудниками полиции. Однако это совсем не означало, что поднадзорный после задержания будет привлечен к административной ответственности за каждое из совершенных им нарушений, установленных судом административных ограничений. Согласно закону, сотрудниками полиции должен быть составлен протокол об административном правонарушении по ст. 19.24 КоАП РФ, в котором указываются все выявленные нарушения административных ограничений, однако по результатам его рассмотрения, по совокупности совершения нарушений административных ограничений, будет вынесено только одно постановление об административном наказании, как за единичный факт совершения административного правонарушения. Также в случае выявления сотрудниками полиции отсутствия поднадзорного лица по месту жительства в установленное судом время в течение, например, двух дней подряд, он при задержании, привлекается к административной ответственности, как за совершение одного, а не двух правонарушений, так как, в таком случае, лицо считается находившимся в состоянии совершения длящегося административного правонарушения. После неоднократного (два раза) привлечения лица к административной ответственности за допущенные нарушения, совершение очередного, именно злостного нарушения установленных судом административных ограничений, должно рассматриваться в качестве основания для возбуждения уголовного дела. В связи с судебными рассмотрениями подобных ситуаций, возникавших ранее в практике применения органами внутренних дел союзного законодательства об административном надзоре, Верховным судом РСФСР неоднократно давались соответствующие разъяснения, что, в конечном итоге, способствовало единообразному толкованию и применению отдельных положений законодательства. Кроме этого, использование термина «злостное», по замыслу авторов, означает не количество совершенных поднадзорным лицом установленных судом административных ограничений, а целенаправленный характер противоправных действий поднадзорного лица на очередное совершение указанных нарушений, несмотря на предварительное, неоднократное привлечение его к административной ответственности за совершение аналогичных правонарушений.

В результате, ст. 314.1 УК РФ была дополнена частью 2, устанавливающей уголовную ответственность лицам, состоящим под административным надзором, и, по мнению законодателей, *неоднократно* не соблюдающим административные ограничения, установленные в отношении их судом. Внесенные законодателями изменения в название и диспозицию анализируемой нормы права кардинально изменили первоначальный смысл и содержание разработанного нами предложения. Как было отмечено выше: во-первых, была осуществлена подмена терминов «злостное» на «неоднократное»; во-вторых, в предложение было внесено словосочетание «сопряженное с совершением административного правонарушения». При этом законом были уточнены предполагаемые виды административных правонарушений, одновременно выступающие в качестве материальных оснований установления и продления административного надзора: против порядка управления (за исключением административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.24 КоАП РФ), либо административного правонарушения, посягающего на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность и другие[1].

В результате, принятый закон, не только не разрешил существовавшую проблему, а, по нашему мнению, и мнению многих ученых и сотрудников полиции территориальных органов МВД России, судей, еще больше усугубил ее, создав дополнительные проблемы сотрудникам полиции и судьям при применении законодательства об административном надзоре в практической деятельности. Если изначально нами предполагалось, что принятие разработанной нами и научно обоснованной редакции предложения позволит своевременно привлекать поднадзорных лиц к уголовной ответственности за злостное нарушение установленных им судом административных ограничений, после того, как они, будучи дважды привлеченными к административной ответственности за совершенные нарушения

[1] Пункт 3 статьи 1 Федерального закона от 31 декабря 2014 г. № 514-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

административных ограничений, допустили их нарушения в очередной раз, то есть, в соответствии с редакцией принятого закона, уголовная ответственность по указанной статье, может наступить только при условии, что поднадзорный при этом, что называется, «в чистом виде», совершит еще какое-либо из перечисленных в законе административных правонарушений. Принятие данного несовершенного закона в указанной редакции и многочисленные проблемы, возникшие в правоприменительной практике в связи с его применением, естественным образом, вызвало его активное обсуждение на страницах научных изданий. Высказывая свое мнение о принятом законе М. А. Галимова, А. О. Астахова, А. Р. Акиев отмечают, что «Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 514-ФЗ не только изменил название ст. 314.1 УК РФ, предусматривающей уголовную ответственность за нарушение правил и требований административного надзора, но и расширил сферу этой ответственности»[1]. Авторы считают, что «помимо редакционного изменения названия законодатель расширил сферу действия статьи, добавив часть 2, устанавливающую уголовную ответственность за неоднократное несоблюдение лицом административных ограничения или ограничений, установленных ему судом в соответствии с федеральным законом, сопряженное с совершением административного правонарушения против порядка управления (за исключением административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.24 КоАП РФ), либо административного правонарушения, посягающего на общественный порядок и общественную безопасность, либо административного правонарушения, посягающего на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность»[2]. В подтверждение данного высказывания, авторы монографического исследования неоднократно наблюдали выявленные ситуации, при которых в отношении поднадзорных лиц, совершивших преступления во время неоднократного

[1] Галимова М. А., Астахова А. О., Акиев А. Р. Административный надзор за лицами, освободившимися из мест лишения свободы: правовая регламентация и проблемы реализации // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2021. № 4(45). С. 141–149.

[2] Там же.

(по редакции статьи принятого закона) нарушения установленных судом административных ограничений, возбуждались уголовные дела по совершенным преступлениям, но при этом подозреваемым не вменялись, по совокупности совершения преступлений, обвинения по части 2 ст. 314.1 УК РФ, так как поднадзорное лицо в момент совершения преступления, не находились, в частности, в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, не занимались проституцией, наконец, не курили на территории автостоянки общественного транспорта и т. п. М. А. Галимова, А. О. Астахова, А. Р. Акиев совершенно обоснованно отмечают, что «наибольшие сложности у правоприменителя вызывает часть 2 ст. 314.1 УК РФ. Отсутствие единства в понимании и оценке таких признаков объективной стороны деяния, как неоднократность и сопряженность, различные подходы к их процессуальному оформлению приводят к постановлению кардинально различных судебных решений. Произвольное толкование признака сопряженности приводит к тому, что в некоторых случаях под объективной стороной рассматриваемого состава преступления фактически понимается произвольный набор административных правонарушений, предусмотренных ст. 19.24 КоАП РФ и главами 6, 19 и 20 КоАП РФ. Неоднократность по смыслу части 2 статьи 314.1 УК РФ предполагает совершение лицом в течение года двух и более деяний, состоящих в нарушении установленных судом административных ограничений, за которые лицо было привлечено к административной ответственности и наказанию, при условии, что временной промежуток между первым и третьим (не менее чем третьим) фактами неисполнения установленных ограничений не может быть более одного года»[1]. Подчеркивая не проработанность должным образом содержания внесенного положения в закон, авторы отмечают, что «важно, что временной промежуток со дня вступления в силу постановления об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.24 КоАП РФ, и его

[1] Там же.

исполнения до момента совершения третьего факта несоблюдения поднадзорным лицом одного или нескольких установленных ограничений, за которое лицо привлекается к уголовной ответственности по части 2 ст. 314.1 УК РФ, не может составлять более одного года. При этом несоблюдение административных ограничений, совершенное в третий (не менее чем в третий) раз, будет признаваться уголовно наказуемым лишь в случае его сопряженности с совершением определенного административного правонарушения (исчерпывающий перечень которых указан в тексте части 2 ст. 314.1 УК РФ). То есть, третье несоблюдение административных ограничений само по себе повлечет только административную ответственность, равно как и последующие, если они не были сопряжены с совершением административного правонарушения из указанного перечня»[1]. Подводя итог проведенному анализу внесенного в закон нового положения, авторы делают вполне обоснованный вывод о том, что «такое требование нельзя признать законным и обоснованным, поскольку не является (по смыслу закона) обязательным условием привлечения к уголовной ответственности по части 2 ст. 314.1 УК РФ наличие не менее трех фактов неисполнения требований административного надзора, каждый из которых сопряжен с совершением другого административного правонарушения само по себе повлечет только административную ответственность, равно как и последующие, если они не были сопряжены с совершением административного правонарушения из указанного перечня»[2].

Тем не менее, как отметили М. А. Галимова, А. О. Астахова, А. Р. Акиев, «в процессе применения реализация отдельных составов ст. 314.1 УК РФ имеет место практически в равных долях. Удельный вес лиц, привлеченных к уголовной ответственности по части 2 ст. 314.1 УК РФ, от общего количества лиц, привлеченных к уголовной ответственности по ст. 314.1 УК РФ, составил в 2016 г. — 49,1 %, в 2017 г. — 50,2 %, в 2018 г. — 48,5 %, в 2019 г. — 48,8 %, в 2020 г. — 50,2 %»[3].

[1] Там же.
[2] Там же.
[3] Там же.

Для совершенствования правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы и устранения существующего пробела, предлагается внести изменение в содержание части 2 ст. 314.1 УК РФ, изложив ее диспозицию в следующей редакции:

«2. Злостное, то есть, очередное несоблюдение после повторного в течение одного года привлечения к административной ответственности за несоблюдение лицом, в отношении которого установлен административный надзор, административных ограничения или ограничений, установленных ему судом в соответствии с федеральным законом, (далее — по тексту)*…».*

XXVII. Принятый одновременно с принятием Закона об административном надзоре федеральный закон содержит изменения, вносимые в УИК РФ. Закон определяет порядок действий администрации исправительного учреждения ФСИН России по установлению административного надзора в отношении отдельных категорий лиц, освобождаемых из мест лишения свободы[1]. Анализ содержания вносимой законом в УИК РФ ст. 173.1 «Установление административного надзора в отношении лица, освобождаемого из мест лишения свободы», показал некоторую недостаточную проработанность её отдельных положений, и отсутствие учета возможного возникновения в правоприменительной деятельности различных типичных ситуаций при установлении и осуществлении административного надзора в отношении перечисленных в статье категорий лиц. Так, часть 3 ст. 173.1 УИК РФ устанавливает обязанность администрации исправительного учреждения не позднее, чем за два месяца до истечения, определенного приговором суда срока отбывания, осужденным наказания в виде лишения свободы подавать в суд заявление об установлении административного надзора по основаниям, предусмотренным федеральным законом. При этом в статье ничего не говорится об обязанности администрации исправительного учреждения не позднее, чем за полгода до освобождения

[1] Статья 173.1. УИК РФ.

лица из мест лишения свободы принимать весь комплекс мер к установлению возможности реального проживания осужденного по избранному им месту жительства или пребывания после его освобождения из мест лишения свободы. Как было отмечено выше, осужденный за время отбывания наказания, в течение достаточно длительного периода, зачастую, теряет семейные, родственные и иные связи, дававшие ему право проживания на жилплощади, на которой он проживал до осуждения. Как отметил Д. М. Моргунов, «Исправительные учреждения непосредственно перед освобождением поднадзорного из мест лишения свободы направляют запрос в орган внутренних дел по избранному им месту жительства в целях установления возможности проживания по данному адресу, однако при получении объективно отрицательного ответа, например о том, что дом по избранному месту жительства сгорел или непригоден для проживания, исправительными учреждениями не предпринимается никаких усилий по установлению реального места жительства подучетного. В результате предписание об освобождении поднадзорного лица направляется в орган внутренних дел, на территорию обслуживания которого поднадзорный фактически не прибыл, что создает серьезные сложности в установлении его фактического местонахождения»[1].

Как нами неоднократно отмечалось, некоторые осужденные до совершения преступлений вообще не имели жилой площади и являлись лицами БОМЖ и З, поэтому для них даже сам выбор дальнейшего места проживания объективно остается достаточно проблемным. В тоже время, для них, в отличие от обычных лиц, освобожденных из мест лишения свободы, статус лиц, в отношении которых при освобождении устанавливается административный надзор по заявлению исправительного учреждения, является более уязвимым. Установленный судом административный надзор по заявлению администрации исправительного учреждения, согласно законодательству

[1] Моргунов Д. М. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: актуальные вопросы реализации // Вестник Воронежского института МВД России. 2021. № 1. С. 277–282.

об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, предполагает возложение на лицо ряда обязанностей и административных ограничений, неисполнение которых влечет для него наступление правовых последствий, вплоть до очередного привлечения к уголовной ответственности. Поэтому, если своевременно не учитывать вышеуказанные обстоятельства, то это, впоследствии, более чем вероятно, будет негативно отражаться на качестве осуществляемой органами внутренних дел работы по профилактике рецидива преступлений со стороны данной категории лиц, и в целом на состоянии оперативной обстановки. Причем, это одинаково отражается на профилактике преступлений со стороны, не только тех лиц, в отношении которых надзор установлен при освобождении из мест лишения свободы, но и тех, кто не нарушал режим содержания при отбывании наказания, а по формальным признакам судимостей и при наличии материальных оснований, все-таки подлежит в дальнейшем взятию под административный надзор. Как было отмечено выше, в деятельности территориальных органов МВД России на районном уровне часто возникают проблемы, когда для постановки на учет, согласно предписанию, выданному администрацией исправительного учреждения, в установленный срок является лицо, в отношении которого судом при освобождении установлен административный надзор. При этом оказывается, что поднадзорный не имеет возможности проживать на территории, обслуживаемой органом внутренних дел в силу указанных выше причин. С одной стороны, такому лицу невозможно отказать в постановке на учет, так как он прибыл в территориальный орган внутренних дел в соответствии с предписанием администрации исправительного учреждения. С другой стороны, осуществление административного надзора в отношении такого лица становится практически невозможным, так как все установленные судом административные ограничения, при отсутствии реального места жительства или пребывания, теряют смысл. С третьей стороны, поднадзорное лицо БОМЖ и З, не имея источников существования, будет вынужден, в лучшем случае, как уже отмечалось

выше, ночевать в ночных приютах для бездомных, если такие существуют, в худшем случае, на чердаках, в подвалах, подъездах, тепловых центрах, вокзалах, что в настоящее время и происходит на практике, и, в конечном итоге, вновь совершать преступления, как минимум, с целью обеспечить свое существование. В тоже время, администрация исправительного учреждения, выпустив такое лицо за территорию исправительного учреждения по истечению срока уголовного наказания, фактически снимает с себя всю ответственность за сложившуюся ситуацию, возлагая её, таким образом, на территориальный орган внутренних дел.

Для исключения возникновения подобных ситуаций предлагается:

1) в часть 3 ст. 173-1 «Установление административного надзора в отношении лица, освобождаемого из мест лишения свободы» УИК РФ внести изменения, изложив её в следующей редакции:

«3. Администрация исправительного учреждения не позднее, чем за шесть месяцев до освобождения из мест лишения свободы лица, в отношении которого предполагается установление административного надзора, направляет в орган внутренних дел по избранному осужденным месту жительства или пребывания запрос о возможности его проживания или пребывания по указанному адресу после освобождения от отбывания наказания. При получении положительного ответа администрация исправительного учреждения не позднее, чем за два месяца до истечения, определенного приговором суда срока отбывания, осужденным наказания, подает в суд заявление об установлении административного надзора по основаниям, предусмотренным федеральным законом»;

2) в содержании части 6 ст. 173-1 УИК РФ в словосочетании «указанном в части четвертой настоящей статьи» слово «четвертой» изменить на слово «пятой».

XXVIII. Анализ содержания новой редакции ст. 19.24 «Несоблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре» КоАП РФ,

содержащейся в законе[1], проведенный в контексте отдельных положений Закона об административном надзоре, показал недостаточную проработанность её содержания. Существующие пробелы при довольно частом применении этой статьи органами внутренних дел вызывают определенные трудности и, в значительной мере способствуют, как нарушению прав поднадзорного, так и возможным нарушениям законности самими органами внутренних дел. При анализе содержания ст. 4 «Административные ограничения, устанавливаемые при административном надзоре», соответствие их названия смысловому содержанию весьма сомнительно. Например, обязательная явка поднадзорного лица, от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел для регистрации, по смыслу относящаяся к обязанности, включена в категорию ограничения, пусть даже и административного. Запреты не пребывать в определенных местах, не выходить из жилого помещения в установленное судом время, не выезжать за установленные судом пределы территории, также по смыслу не соответствуют своему обозначению. В период существования союзного законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, подобные запреты были отнесены к запрещающим обязанностям. Поэтому отнесение их к категории административных ограничений, и даже обозначение в качестве запрещений, на наш взгляд, носит необоснованный характер, что, несомненно, создает трудности в толковании и применении закона.

Часть вторая ст. 19.24 КоАП РФ предусматривает наступление административной ответственности поднадзорному при невыполнении им обязанностей, предусмотренных федеральным законом. Данные обязанности изложены в ст. 11 «Обязанности поднадзорного лица» Закона об административном надзоре. Нами проанализировано содержание обязанностей на предмет возможного привлечения поднадзорного лица к административной ответственности за их невыполнение

[1] Статья 5 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 66-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

с позиции соблюдения его прав. Следует отметить, что установление административной ответственности поднадзорному лицу за невыполнение отдельных обязанностей явно не способствует его исправлению и воспитанию, а скорее наоборот. Например, как было отмечено выше, совершенно недопустимо поднадзорное лицо, в условиях существующей в стране экономической ситуации, привлекать к административной ответственности в виде предусмотренного санкцией статьи административного штрафа поднадзорного, если он, пусть даже и в трехдневный срок со дня самостоятельного трудоустройства, не сообщил об этом в орган внутренних дел. Как было отмечено выше, в условиях развала производств в стране и существующей безработицы, даже среди когда-то высококвалифицированных специалистов, территориальные органы внутренних дел, практически в одиночестве занимающиеся проблемами профилактики рецидивной преступности, должны только радоваться самостоятельному трудоустройству поднадзорного лица, а не появившейся возможности составить на него протокол об административном правонарушении в связи с несвоевременным сообщением им об этом. К сожалению, существующая в практике работы территориальных органов МВД России, так называемая, «палочная» система учета показателей служебной деятельности, особенно в службе участковых уполномоченных полиции, способствует обратному.

Считаем необходимым законодательно отделить обязанности, возлагаемые судом на поднадзорное лицо при установлении административного надзора, за невыполнение которых должна наступать административная ответственность в соответствии со ст. 19.24 КоАП РФ, от общих обязанностей поднадзорного, предусмотренных федеральным законом.

Содержащееся в законе положение, устанавливающее административную ответственность поднадзорному лицу за невыполнение обязанности давать в органе внутренних дел объяснение в устной и (или) письменной форме по вопросам, связанным с соблюдением им установленных судом административных ограничений и выполнением

обязанностей, на наш взгляд, противоречит ст. 51 Конституции Российской Федерации. Чаще всего такие ситуации в правоприменительной практике органов внутренних дел возникают при выявлении фактов несоблюдения поднадзорным лицом административных ограничений или при несоблюдении им установленных обязанностей. Значит, поднадзорное лицо, обязанное давать объяснения и при этом признавать или не признавать тот или иной факт допущенного правонарушения, по сути своей, будет обязан свидетельствовать против себя. В тоже время, ст. 51 Конституции Российской Федерации закрепляет право любого гражданина страны не свидетельствовать против себя или своих близких не только при совершении правонарушения, но и преступления.

Поэтому, предлагается *пересмотреть содержание ст. 11 «Обязанности поднадзорного» Закона об административном надзоре с позиции соблюдения и защиты прав поднадзорного лица, охраняемых Конституцией Российской Федерации*.

По нашему мнению, ст. 19.24 КоАП РФ так же должна предусматривать ужесточение санкций в случаях нарушения поднадзорным установленных судом административных ограничений в период возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных со стихийными бедствиями или техногенными катастрофами. Как показала практика, в том числе и международный опыт, в этот период резко возрастает количество преступлений насильственного, корыстно-насильственного и корыстного характера. В зоне чрезвычайных ситуаций совершаются кражи личного имущества граждан, другого имущества, оставленного без присмотра, грабежи, разбойные нападения, мародерство и т. п. Естественно, что на такие преступления, в первую очередь, идут люди, склонные к совершению подобных преступлений или ранее судимые за подобные преступления.

В рамках сформулированных нами обобщающих выводов и разработанных предложений по внесению изменений в Закон об административном надзоре, предлагается:

1) название ст. 19.24 КоАП РФ изложить в следующей редакции:

«Статья 19.24. Несоблюдение административных ограничений, запретов, обязанностей, установленных судом при административном надзоре, и невыполнение поднадзорным лицом обязанностей, предусмотренных федеральным законом»;

2) содержание диспозиций частей 1–3, настоящей статьи изложить в следующей редакции:

«1. Несоблюдение лицом, в отношении которого установлен административный надзор, административных ограничений, запретов, обязанностей, установленных ему судом в соответствии с федеральным законом, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния, … (далее — по тексту).

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

3. Повторное в течение одного года совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 настоящей статьи, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния, … (далее — по тексту)»;

3) содержание ст. 19.24 КоАП РФ дополнить частью 1.1, установив административную ответственность в виде административного ареста сроком пятнадцать суток за несоблюдение поднадзорным лицом установленных судом административных ограничений, и обязанностей при возникновении чрезвычайных ситуаций, вызванных стихийными бедствиями или происшествиями техногенного характера:

«1.1 Несоблюдение лицом, в отношении которого установлен административный надзор, административных ограничений запретов, обязанностей, установленных ему судом в соответствии с федеральным законом, при возникновении чрезвычайных ситуаций, вызванных стихийными бедствиями или происшествиями техногенного характера, влечет административный арест на срок пятнадцать суток».

XXIX. Исследование правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы,

выявило очередное, не проработанное должным образом положение, внесенное последующим изменением в анализируемый закон[1]. Согласно анализируемому изменению, часть 2 ст. 9 «Прекращение административного надзора» Закона об административном надзоре была дополнена предложением следующего содержания: «Суд, в который было подано заявление о досрочном прекращении административного надзора, уведомляет об этом потерпевшего и (или) его представителя в письменной форме в день принятия заявления к рассмотрению»[2]. Часть 1 ст. 12 Закона об административном надзоре «Полномочия органов внутренних дел при осуществлении административного надзора» этим же законом дополнена пунктом 7 следующего содержания: «7) в письменной форме уведомлять потерпевшего и (или) его представителя о прекращении административного надзора в день прекращения административного надзора»[3]. По нашему мнению, изменения, внесенные в Закон об административном надзоре, в значительной степени носят декларативный и популистский характер и лишены всякого смысла при рассмотрении их в плоскости практической реализации и соответствия целям и задачам административного надзора и принципу соблюдения прав граждан, когда-то потерпевших от преступных действий бывших поднадзорных лиц. Их практическая реализация создает очередные проблемы организационного характера в деятельности судов и сотрудников полиции органов внутренних дел. Во-первых, законодатели не учли тех обстоятельств, что граждане, потерпевшие в свое время от преступных действий поднадзорных лиц, не обязательно проживают на территории, обслуживаемой одним районным органом внутренних дел. Чаще всего,

[1] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования прав потерпевших в уголовном судопроизводстве: Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 432-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Часть 3 статьи 5 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 432-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования прав потерпевших в уголовном судопроизводстве».

[3] Часть 4 статьи 5 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 432-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования прав потерпевших в уголовном судопроизводстве».

на практике встречаются ситуации, что на момент, как осуждения лица за совершенное преступление, так и освобождения его из мест лишения свободы по отбытию длительного срока уголовного наказания, не говоря уже о прекращении административного надзора, поднадзорное лицо и бывший потерпевший от его преступных действий, либо его родственники или представители, в случае смерти потерпевшего, проживают в различных регионах страны, поменяли свои фамилии и т. д. Установление, в таких случаях, органами внутренних дел адресов их проживания в настоящее время вызывает достаточно серьезные трудности организационного характера в деятельности, как судов, так и сотрудников полиции. Во-вторых, уведомление бывшего потерпевшего лица о возникновении вопроса о прекращении, в том числе досрочно, административного надзора, установленного поднадзорному лицу, по нашему мнению, несомненно, причиняет ему психологическую травму и не имеет никакого научно-теоретического, практического и чисто человеческого обоснования, а также не отвечает целям и задачам административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

С целью совершенствования правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, предлагается внести следующие изменения в Закон об административном надзоре:

1) из части 2 ст. 9 «Прекращение административного надзора» исключить предложение *«Суд, в который было подано заявление о досрочном прекращении административного надзора, уведомляет об этом потерпевшего и (или) его представителя в письменной форме в день принятия заявления к рассмотрению»*;

2) из части 1 ст. 12 «Полномочия органов внутренних дел при осуществлении административного надзора» исключить пункт 7 в редакции *«7) в письменной форме уведомлять потерпевшего и (или) его представителя о прекращении административного надзора в день прекращения административного надзора».*

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Административный надзор полиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, возник в середине 60-х годов XX века. За тридцатилетний период своего фактического существования, он доказал, что является эффективным принудительным правовым средством предупреждения роста рецидивной преступности в обществе. Представляя собою межотраслевой институт, механизм реализации которого был обеспечен нормами административного, исправительно-трудового, уголовного, уголовно-исполнительного права, административный надзор постоянно развивался и совершенствовался. Проводимые в советский период времени научные исследования в данной области регулирования общественных отношений, результаты изучения практики применения законодательства об административном надзоре, изучение судебной практики, существующей проблематики в деятельности правоохранительных органов по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, обосновывали необходимость своевременного внесения изменений в действовавшее союзное законодательство. В связи с этим, к началу 90-х годов XX века союзное законодательство об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, достигло своего совершенства. В результате его применения средний уровень рецидивной преступности по стране среди лиц, состоящих под административным надзором, не превышал 20 %, из которых только 10 % составляли совершенные преступления уголовной направленности, а остальные 10 % составляли факты привлечения поднадзорных лиц к уголовной ответственности за злостные нарушения правил административного надзора.

Демократические преобразования, начавшиеся в стране в середине 80-х годов XX века, оказали значительное влияние на законотворческую деятельность. В результате поспешного и непродуманного реформирования законодательства, институт административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы,

постепенно был лишен правовой основы и к концу 90-х годов фактически прекратил свое существование. Одновременно правоохранительные органы были лишены права осуществлять, не только контрольно-надзорную, но и индивидуальную профилактическую работу в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы, обладающих повышенной степенью криминогенной и рецидивной опасности. Эти обстоятельства незамедлительно отразились на повышении роста рецидивной преступности в стране. Его угрожающие размеры не могли не волновать общество, правоохранительные органы, ученых, руководителей государства. В научных публикациях, в выступлениях руководителей правоохранительных ведомств, все чаще стали звучать мнения о необходимости воссоздания административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. В то же время, единой концепции о путях воссоздания административного надзора среди ученых, занимающихся данной проблемой, выработано не было. Единственно, что объединяло ученых в их видении путей воссоздания административного надзора, было то, что административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, должен устанавливаться судом. По мнению ученых, это, в б*о*льшей степени, соответствовало бы принципам построения демократического общества и правового государства. Во всем остальном, ученые, занимавшиеся разработкой проектов закона об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в значительной степени руководствовались внутриведомственными интересами либо субъективным восприятием существовавших проблем роста рецидивной преступности и путей их решения. Исследованный анализ комментариев, опубликованных в соответствующий период времени проектов законов по вопросам воссоздания административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, различных научных публикаций по этой теме, свидетельствовал об отсутствии у авторов, в значительной мере, должного уровня познаний в правоприменительной практике, в судебной практике, результатов многолетних исследований ученых в данной сфере

регулирования общественных отношений. Ничем иным невозможно объяснить тот факт, что ученые двух основных субъектов профилактики рецидивной преступности в стране: Минюста России и МВД России, в течение ряда лет, при взаимной осведомленности, одновременно создавали свои проекты закона совершенно идентичного содержания. В результате, в течение полутора лет было принято два совершенно аналогичных по содержанию закона: Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 377-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы», подготовленный Минюстом России, и Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», подготовленный МВД России. Оба закона определяют объектами, соответственно, контроля и надзора одних и тех же лиц, освобожденных из мест лишения свободы, содержат практически одинаковые ограничения их прав и свобод, выступающие основными факторами профилактического воздействия на них с целью предупреждения рецидива преступлений. В результате, вместо, казалось бы, внешне видимого правового обеспечения двойного профилактического воздействия на наиболее криминогенных и опасных в плане рецидива лиц, принятие указанных законов значительно ослабило весь процесс осуществляемой правоохранительными органами профилактики роста рецидивной преступности в обществе. В их правоприменительной деятельности указанные законы фактически разделили на «чужих» и «своих» между полицией и УИИ, относящимися к разным ведомствам, лиц, освобожденных из мест лишения свободы, в период их наибольшей степени рецидивной и криминогенной опасности. При разработке Федерального закона от 27 декабря 2009 г. № 377-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской

Федерации о наказании в виде ограничения свободы» разработчиками Минюста России в его основу было положено бывшее союзное законодательство об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Одновременно ими осознанно было допущено нарушение установленных правил подготовки нормативных актов, выразившееся в том, что разрабатываемым ими законом об отдельном виде уголовного наказания отменялось юридически продолжавшее действовать на тот момент союзное законодательство об административном надзоре. За время своего юридического существования, административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, никогда не рассматривался в качестве отдельного вида уголовного наказания. Это означает, что союзное законодательство, представлявшее собой основу правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, могло быть отменено либо аналогичным законом, каким мог выступить Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», либо отдельным целевым законом об отмене действия на территории Российской Федерации отдельных законодательных актов, но ни в коей мере, не законом об отдельном виде уголовного наказания.

Внутриведомственный интерес Минюста России просматривался и при решении вопроса о ведомственной принадлежности *специализированного государственного органа*, обязанного осуществлять контроль за лицами, условно-досрочно освобожденными из мест лишения свободы, в соответствии со ст. 79 Уголовного кодекса Российской Федерации. Несмотря на очевидность того, что указанные лица после их условно-досрочного освобождения от дальнейшего отбывания, назначенного судом уголовного наказания в виде лишения свободы, продолжали оставаться в статусе субъектов исполнения, назначенного судом наказания, Минюст России с августа 1998 года в течение почти 23 лет до 2 марта 2021 г. отказывался признавать подчиненные ему УИИ ФСИН России в качестве субъектов контроля

за ними. В результате, в течение практически 23 лет эти лица, обладающие определенной степенью криминогенной и рецидивной опасности, после освобождения из мест лишения свободы оставались бесконтрольными со стороны указанных правоохранительных органов. Это обстоятельство являлось одним из основных условий совершения этими лицами тяжких и особо тяжких преступлений против жизни, здоровья, собственности, часто вызывающих большой общественный резонанс в стране.

Принятием Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», были сделаны первые шаги по созданию нормативного правового обеспечения правоохранительных органов и, в первую очередь полиции, деятельности по профилактике рецидивной преступности. В то же время, полученные результаты проведенного монографического исследования показали достаточно низкий уровень компетенции разработчиков проекта закона и законодателей в достаточно серьезной сфере регулирования общественных отношений, какой является профилактика рецидивной преступности в обществе. При разработке проекта закона и его принятии не были учтены преимущества союзного законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, прошедшего тридцатилетнюю апробацию в правоохранительных органах, правоприменительная практика, судебная практика, результаты многолетних научных исследований по разрабатываемой теме, проблематика, существующая в деятельности сотрудников правоохранительных органов, изменения, произошедшие в экономической, социальной, политической жизни страны. Разработчиками проекта закона и законодателями не были учтены отдельные положения других законодательных актов. В результате, отдельные положения, содержащиеся в принятом законе, противоречат положениям других федеральных законов правоохранительной направленности. Указанные обстоятельства являются причинами того, что воссозданный административный надзор за лицами, освобожденными из мест

лишения свободы, в настоящее время еще не стал эффективным принудительным правовым средством борьбы с ростом рецидивной преступности в обществе.

Проводя настоящее монографическое исследование состояния правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, и формулируя предложения по внесению изменений в действующее законодательство, авторы основывались на результатах изучения существующей проблематики в правоприменительной практике сотрудников правоохранительных органов Санкт-Петербурга и других регионов страны. Анализ проблем, возникающих в деятельности сотрудников полиции, поиски их решений позволили авторам сформулировать предложения, направленные на дальнейшее совершенствование правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты[1]

1. Конституция Российской Федерации : [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.].

2. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ.

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ.

4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ.

5. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 514-ФЗ.

6. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы : Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 377-ФЗ.

7. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» : Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 66-ФЗ.

8. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования прав потерпевших в уголовном судопроизводстве : Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 432-ФЗ.

9. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации по вопросам административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : Федеральный закон от 28 мая 2017 г. № 102-ФЗ.

[1] Представляется в соответствии со справочно-правовой системой «КонсультантПлюс».

10. О внесении изменений и дополнений в законодательство СССР об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 сентября 1983 г. № 10007-X.

11. О внесении изменений в статью 173.1 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации и статьи 3 и 5 Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» : Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 252-ФЗ.

12. О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации : Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ.

13. О полиции : Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ.

14. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию : Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ.

15. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации : Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-I.

16. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации : Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ.

17. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ.

18. Об оперативно-розыскной деятельности : Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ.

19. Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации : Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ.

20. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ.

21. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ.

22. О передаче уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации в ведение Министерства юстиции Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 28 июля 1998 г. № 904.

23. О реформировании уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 8 октября 1997 г. № 1100.

24. Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 13 марта 1997 г. № 232.

25. О вопросах Федеральной миграционной службы : Постановление Правительства Российской Федерации от 13 июля 2012 г. № 711.

26. О государственной информационной системе миграционного учета : Постановление Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2007 г. № 94.

27. О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации : Постановление Правительства Российской Федерации от 15 января 2007 г. № 9.

28. Об утверждении Перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение : Постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 г. № 754.

29. Об утверждении Положения о создании, ведении и использовании центрального банка данных по учету иностранных граждан, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации, в том числе участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом : Постановление Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2005 г. № 186.

30. Об утверждении Положения об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы : Постановление Правительства Российской Федерации от 9 июня 2003 г. № 335.

31. Об утверждении Правил подачи иностранным гражданином или лицом без гражданства уведомления о подтверждении своего проживания в Российской Федерации : Постановление Правительства Российской Федерации от 17 января 2007 г. № 21.

32. Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию : Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713.

33. Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции : Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166.

34. О внесении изменений в Порядок осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, утвержденный приказом МВД России от 8 июля 2014 г. № 818 : Приказ МВД России от 25 июня 2014 г. № 534.

35. О внесении изменений в приказ МВД России от 16 сентября 2002 г. № 900 : Приказ МВД России от 30 марта 2006 г. № 217.

36. О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений : Приказ МВД России от 17 января 2006 г. № 19.

37. О мерах по совершенствованию деятельности участковых уполномоченных милиции : Приказ МВД России от 16 сентября 2002 г. № 900.

38. О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности : Приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205.

39. О полномочиях должностных лиц МВД России по составлению протоколов по делам об административных правонарушениях

и административному задержанию : Приказ МВД России от 5 мая 2012 г. № 403.

40. О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : Приказ МВД России от 8 июля 2011 года № 818.

41. Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 20 апреля 2013 г. № 176.

42. Об утверждении Инструкции об организации деятельности пограничных органов по административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства : Приказ ФСБ России от 23 декабря 2008 г. № 631.

43. Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества : Приказ Минюста России от 20 мая 2009 г. № 142.

44. Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказания в виде ограничения свободы : Приказ Минюста России от 11 октября 2010 г. № 258.

45. Об утверждении Регламента взаимодействия ФСИН России и МВД России по предупреждению совершения лицами, состоящими на учете уголовно-исполнительных инспекций, преступлений и других правонарушений : Приказ Минюста России № 190, МВД России № 912 от 4 октября 2012 г.

46. Об организации работы по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области : Приказ ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 29 июня 2022 г. № 347.

47. Об осуществлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : Приказ ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 9 августа 2012 г. № 446.

48. Об утверждении Инструкции по организации взаимодействия ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области при осуществлении и организации контроля за лицами, в отношении которых установлен административный надзор, а также розыска поднадзорных лиц : Приказ ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, УФСИН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 25 марта 2013 г. №185/127/2.

Монографии, учебники, учебные пособия, сборники

49. Административная деятельность полиции : курс лекций / под ред. канд. юрид. наук, проф. В. А. Кудина. – 3-е изд. испр. и доп. – Москва : ДГСК МВД России, 2018. – 736 с. – Текст : непосредственный.

50. Административная деятельность полиции : учебно-практическое пособие / Аврутин Р. Ю., Беженцев А. А., Лампадова С. С. [и др.]; под общ. ред. Р. Ю. Аврутина. – Санкт-Петербург : Изд-во СПб ун-та МВД России, 2021. – 376 с. – ISBN 978-5-91837-453-5. – Текст : непосредственный.

51. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции : учебно-практическое пособие / под общ. ред. В. И. Холманского. – Санкт-Петербург : Изд-во СПБ ун-та МВД России, 2021. – 128 с. – ISBN 978-5-91837-421-4. – Текст : непосредственный.

52. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции : учебное наглядное пособие / сост. Беженцев А. А., Аврутин Р. Ю., Паук Н. Н. [и др.]. – Санкт-Петербург : Изд-во СПб ун-та России, 2020. – 168 с. – ISBN 978-5-91837-347-7. – Текст : непосредственный.

53. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции : учебник / под ред. проф. В. А. Кудина. – 2-е изд. испр. и доп. – Москва : ДГСК МВД России, – 2018. – 304 с. – Текст : непосредственный.

54. Иванова, С. И. Деятельность участкового уполномоченного полиции по контролю (надзору) за лицами, в отношении которых судом установлены ограничения : учебно-практическое пособие. –

Тюмень : Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, 2014. – 80 с. – ISBN 978-5-93160-194-6. – Текст : непосредственный.

55. Каплунов, А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел : теория и практика : монография // под общ. ред. В. П. Сальникова. – Санкт-Петербург, 2004. – 377 с. – Текст : непосредственный.

56. Лампадова, С. С., Воронина, О. В., Сахарова, Т. А. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов : курс лекций. – Санкт-Петербург : Изд-во СПб ун-та МВД России, 2015. – 308 с. – ISBN 978-5-9907169-6-4. – Текст : непосредственный.

57. Лампадова, С. С., Холманский, В. И., Стульнова, Т. В. Контрольно-надзорная деятельность органов внутренних дел (полиции) : научно-практическое пособие. – Санкт-Петербург : Изд-во СПБ ун-та МВД России, 2016. – 332 с. – ISBN 978-5-9908253-9-0. – Текст : непосредственный.

58. Состояние преступности в Санкт-Петербурге. Криминологический мониторинг и прогноз : научно-практическое пособие. – Санкт-Петербург : Изд-во СПб ун-та МВД России, 2019. – 356 с. – Текст : непосредственный.

59. Состояние преступности в Санкт-Петербурге. Криминологический мониторинг и прогноз : научно-практическое пособие : в 2 частях. – Санкт-Петербург : Изд-во СПб ун-та МВД России, 2020. – Ч. 1. – 244 с.

60. Состояние преступности в Санкт-Петербурге. Криминологический мониторинг и прогноз : научно-практическое пособие : в 2 частях. – Санкт-Петербург : Изд-во СПб ун-та МВД России, 2021. – Ч. 2. – 176 с.

61. Состояние преступности в Санкт-Петербурге. Криминологический мониторинг и прогноз : научно-практическое пособие. – Санкт-Петербург : Изд-во СПб ГУП «СПб ИАЦ», 2022. – 308 с.

62. Холманский, В. И. Правовые основы деятельности органов внутренних дел с лицами, освобожденными из мест лишения свободы: монография / под ред. Б. Ф. Кваши. – Санкт-Петербург : МИНПИ, 2011. – 176 с. – ISBN 978-5-94856-792-1. – Текст : непосредственный.

63. Холманский, В. И., Стульнова, Т. В. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : этапы становления в России, перспективы совершенствования и развития : монография. – Санкт-Петербург : Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017. – 272 с. – Текст : непосредственный.

64. Холманский, В. И., Стульнова, Т. В., Петров,а О. В. Правовые основы, основания, порядок установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: учебное пособие. – Москва : Флинта, 2016. – 184 с. – ISBN 978-5-9765-1744-8. – Текст : непосредственный.

Научные статьи

65. Абатуров, А. И. Актуальные проблемы установления административного надзора за лицами, освобождаемыми из исправительных учреждений / А. И. Абатуров. – Текст : непосредственный // Пенитенциарная система и общество: опыт взаимодействия : сборник материалов VI Международной научно-практической конференции, Пермь, 2–4 апреля 2019 г. – Пермь: Пермский институт Федеральной службы исполнения наказаний, 2019. – С. 33–34.

66. Багуцкий, Н. В., Дадаева, Ю. В. Проблемы судопроизводства, возникающие при реализации режима административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы / Н. В. Багуцкий, Ю. В. Дадаева. – Текст : непосредственный // Общество: политика, экономика, право. – 2020. – № 7(84). – С. 35–39. – Библиогр.: с. 38 (28 назв.).

67. Барышников, М. В. Отдельные аспекты осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы / М. В. Барышников. – Текст : непосредственный // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В. В. Лукьянова. – 2020. – № 4(85). – С. 101–105. – Библиогр.: с. 104 (5 назв.).

68. Бекетов О. И., Головко В. В. Современные тенденции организации деятельности полиции по осуществлению административного

надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы / О. И. Бекетов, В. В. Головко. – Текст : непосредственный // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2019. – № 1(45). – С. 90–95. – Библиогр.: с. 94 (6 назв.).

69. Ваньков, А. В. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : проблемы и пути их решения / А. В. Ваньков. – Текст : непосредственный // Право и государство: теория и практика. – 2018. – № 10(166). – С. 134–137. – Библиогр.: с. 137 (7 назв.).

70. Васильев, Ф. П., Майдыков, А. А., Миронов, А. Н. Что нам совершенствовать, чтобы исполнить Федеральный закон «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»? / Ф. П. Васильев, А. А. Майдыков, А. Н. Миронов. – Текст : непосредственный // Административное право и процесс. – 2011. – № 11. – С. 31–35. – Библиогр.: с. 35 (6 назв.).

71. Васильев, Ф. П., Миронов, А. Н., Майдыков, А. А. Правовое регулирование осуществления административного надзора / Ф. П. Васильев, А. Н. Миронов, А. А. Майдыков. – Текст : непосредственный // Административное право и процесс. – 2011. – № 10. – С. 36–40. – Библиогр.: с. 40 (1 назв.).

72. Виссаров, А. В., Епанечникова Н. А. Сравнительный анализ исторического развития института административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы / А. В. Виссаров, Н. А. Епанечникова. – Текст : непосредственный // Марийский юридический вестник. – 2019. – № 4(31). – С. 10–12. – Библиогр.: с. 12 (6 назв.).

73. Галимова, М. А., Астахова, А. О., Акиев А. Р. Административный надзор за лицами, освободившимися из мест лишения свободы: правовая регламентация и проблемы реализации / М. А. Галимова, А. О. Астахова, А. Р. Акиев. – Текст : непосредственный // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2021. – № 4(45). – С. 141–149. – Библиогр.: с. 149 (5 назв.).

74. Гришаков, А. Г. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : анализ произошедших в законодательстве изменений / А. Г. Гришаков. – Текст : непосредственный // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. – 2018. – № 18-1. – С. 170–172. – Библиогр.: с. 172 (4 назв.).

75. Гришаков, А. Г., Яхонтова, Я. С. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : анализ правоприменительной практики, связанной с выбором места жительства или пребывания поднадзорного лица / А. Г. Гришаков, Я. С. Яхонтова. – Текст : непосредственный // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. – 2020. – № 1(38). – С. 112–114. – Библиогр.: с. 114 (2 назв.).

76. Дадашева, Р. А. Административный надзор за лицами, в отношении которых применялись принудительные меры медицинского характера, как мера профилактического воздействия / Р. А. Дадашева. – Текст : непосредственный // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной Всероссийской научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 23 марта 2018 г. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2018. – С. 168–173.

77. Жерновой, М. В. Административный надзор как мера профилактики рецидивной преступности / М. В. Жерновой. – Текст : непосредственный // Административное право и процесс. – 2012. – № 5. – С. 50–52. – Библиогр.: с. 52 (4 назв.).

78. Зырянов, С. М. Административный надзор полиции и полицейский надзор: соотношение правовых категорий / С. М. Зырянов. – Текст : непосредственный // Журнал российского права. –2012. – № 2. – С. 46–55. – Библиогр.: с. 54–55 (23 назв.).

79. Иманбаев, С. М., Микишев, Т. К. Реализация органами внутренних дел института административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы / С. М. Иманбаев, Т. К. Ми-

кишев. – Текст : непосредственный // Юрист Юга России и Закавказья. – 2019. – № 1(25). – С. 9–15. – Библиогр.: с. 15 (7 назв.).

80. Вынужденная миграция [Текст непосредственный] = Forced migration / Московский гос. ун-т им. М. В. Ломоносова, Экономический фак., Центр по изучению проблем народонаселения ; [редкол. : В. А. Ионцев (гл. ред.) и др.].. – Москва : МАКС-пресс, 2001. – Вып. 6. Серия : Международная миграция населения : Россия и современный мир – 159 с.

81. Карягина, А. В. Проблемы и пути совершенствования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы / А. В. Карягина. – Текст : непосредственный // Вестник Таганрогского института управления и экономики. – 2019. – № 1(29). – С. 87–92. – Библиогр.: с. 91–92 (5 назв.).

82. Квалификация преступлений, предусмотренных ст. 314.1 УК РФ. Алгоритм документирования, рекомендации по расследованию уголовных дел: методические рекомендации. – Текст : непосредственный – Санкт-Петербург: УОД ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, 2015. – 12 с.

83. Клюева, А. А. Особенности и проблематика ведения административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы / А. А. Клюева. – Текст : непосредственный // Вестник науки. – 2021. – Т. 1. – № 5(38). – С. 78–84. – Библиогр.: с. 83–84 (10 назв.).

84. Колосова, И. В., Енина, А. А. Влияние на поднадзорных, оказываемое установлением административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы / И. В. Колосова, А. А. Енина. – Текст : непосредственный // Скиф. Вопросы студенческой науки. – 2020. – № 9(49). – С. 276–279. – Библиогр.: с. 279 (2 назв.).

85. Комментарий к Федеральному закону от 6 апреля 2011 года № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (постатейный) / Я. Л. Ванюшин, В. А. Галкин, А. В. Филатова ; под ред. С. А. Денисова. – Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2012. – 48 с. . – Текст : непосредственный.

86. Курбатова, О. В. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, как инструмент предупреждения рецидивной преступности / О. В. Курбатова. – Текст : непосредственный // Административная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации и зарубежных стран : материалы международной научно-практической конференции, Рязань, 25 апреля 2019 г. / под ред. Л. В. Павловой. – Рязань : Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, 2019. – С. 187–191.

87. Лампадова, С. С., Стульнова, Т. В., Холманский, В. И. Проблемы правового и организационного характера в обеспечении деятельности правоохранительных органов по профилактике рецидива преступлений со стороны иностранных граждан, в том числе осужденных на территории Российской Федерации условно либо к наказаниям, не связанным с лишением свободы / С. С. Лампадова, Т. В. Стульнова, В. И. Холманский. – Текст : непосредственный // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2014. – № 1(61). – С. 233–240. – Библиогр.: с. 240 (12 назв.).

88. Лебедева, О. О. О производстве по делам об административном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы / О. О. Лебедева. – Текст : непосредственный // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 27 марта 2020 г. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2020. – С. 689–696.

89. Литвищенко, Я. В., Мамин, А. С. Система органов внутренних дел, осуществляющих административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы / Я. В. Литвищенко, А. С. Мамин. – Текст : непосредственный // Тенденции развития науки и образования. – 2021. – № 72-6. – С. 74–77. – Библиогр.: с. 77 (5 назв.).

90. Ляшук, А. В. Проблемы реализации административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы /

А. В. Ляшук. – Текст : непосредственный // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : материалы международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 26 марта 2021 г. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2021. – С. 729–733.

91. Мамаева, Е. А. Актуальные вопросы рассмотрения административных дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы / Е. А. Мамаева. – Текст : непосредственный // Законность и правопорядок. – 2018. – № 1-2(18). – С. 10–12. – Библиогр.: с. 12 (5 назв.).

92. Моргунов, Д. М. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : актуальные вопросы реализации свободы / Д. М. Моргунов. – Текст : непосредственный // Вестник Воронежского института МВД России. – 2021. – № 1. – С. 277–282. – Библиогр.: с. 281–282 (11 назв.).

93. Овсянников, В. А. Историко-правовая характеристика института административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы / В. А. Овсянников. – Текст : непосредственный // Проблемы правоохранительной деятельности. – 2017. – № 4. – С. 108–112. – Библиогр.: с. 111–112 (10 назв.).

94. Попова, О. О. Проблемы осуществления органами внутренних дел административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы / О. О. Попова. – Текст : непосредственный // Алтайский юридический вестник. – 2020. – № 4(32). – С. 61–64. – Библиогр.: с. 64 (4 назв.).

95. Порядок организации работы территориальных органов МВД России с лицами, подпадающими под действие Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» : методические рекомендации – Текст : непосредственный / ГУОООП МВД России; ФГКУ «ВНИИ МВД России». – Москва : ВНИИ МВД России, 2012. (не публиковались).

96. Самиулина, Я. В., Суханова, К. А. Повышение эффективности организации административного надзора за лицами, освобожденными из пенитенциарных учреждений / Я. В. Самиулина, К. А. Суханова. – Текст : непосредственный // Юридическая наука и практика : альманах научных трудов Самарского юридического института ФСИН России, Самара, 1 февраля 2020 г. – Самара: Самарский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний, 2020. – С. 172–174.

97. Смирнова, И. Н., Буданова, Л. Ю. К вопросу об административном надзоре за лицами, освободившимися из мест лишения свободы / И. Н. Смирнова, Л. Ю. Буданова. – Текст : непосредственный // Известия Тульского государственного университета. – 2020. – № 1. – С. 89–94. – Библиогр.: с. 94 (6 назв.).

98. Стульнова, Т. В. Право граждан, состоящих под административным надзором полиции, на обращения в полицию и полномочия органов внутренних дел по их разрешению / Т. В. Стульнова. – Текст : непосредственный // Деятельность полиции и права человека : материалы всероссийской научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 30 марта 2012 г. : в 2 частях. – Санкт-Петербург : Изд-во СПб ун-та МВД России, 2013. – Ч. 2. – С. 104–108.

99. Тепляшин, П. В. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы / П. В. Тепляшин. – Текст : непосредственный // Законность. – 2011. – № 10. – С. 16–19.

100. Тюкалова, Н. М., Кулаков Н. А. Проблемы административного надзора за лицами, осужденными за совершение преступлений в области оборота наркотиков разрешению / Н. М. Тюкалова, Н. А. Кулаков. – Текст : непосредственный // Вестник Воронежского государственного университета. Серия : Право. – 2021. – № 3(46). – С. 185–192. – Библиогр.: с. 191 (8 назв.).

101. Упорова, Е. Г. Административный надзор за лицами, освобожденными от отбывания наказания: проблемы его реализации и эффективности / Е. Г. Упорова – Текст : непосредственный // Уголовно-исполнительная система сегодня: взаимодействие науки и практики : материалы XXI Всероссийской научно-практической конференции,

Новокузнецк, 20–21 октября 2021 года. – Новокузнецк: Кузбасский институт Федеральной службы исполнения наказаний, 2021. – С. 186–190.

102. Холманский, В. И. Правовые аспекты в организации профилактики рецидива преступлений среди лиц, освобожденных из мест лишения свободы : доклад. / В. И. Холманский. – Текст : непосредственный // Вопросы труда, занятости населения и трудовой миграции : материалы X Межрегиональной конференции, Санкт-Петербург, 22 апреля 2021 г. / V Санкт-Петербургского Международного форума труда. – Санкт-Петербург, 2021.

103. Холманский, В. И. Проект Федерального закона № 151943 «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»: достоинства и недостатки / В. И. Холманский. – Текст : непосредственный // Российский следователь. – 2010. – № 5. – С.31–40.

104. Холманский, В. И. Актуальные проблемы нормативно-правового обеспечения борьбы с ростом рецидива преступлений в обществе / В. И. Холманский. – Текст : непосредственный // Закон и право. – 2009. – № 5. – С. 63–64. – Библиогр.: с. 64 (6 назв.).

105. Холманский, В. И., Стульнова, Т. В. К вопросу о соответствии ряда формальных оснований установления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, его назначению / В. И. Холманский, Т. В. Стульнова. – Текст : непосредственный // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 22 марта 2012 г. : в 2 частях: – Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2012 . – Ч. 2 . – С. 99–102.

106. Холманский, В. И., Стульнова, Т. В. Нормативно-правовое обеспечение деятельности правоохранительных органов по профилактике рецидивной преступности и права граждан, состоящих под их контролем (надзором) / В. И. Холманский, Т. В. Стульнова. – Текст : непосредственный // Деятельность полиции и права человека : материалы Всероссийской научно-практической конференции, Санкт-

Петербург, 30 марта 2012 г. : в 2 частях. – Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2013. – Ч. 2. – С. 137–140.

107. Холманский, В. И., Стульнова, Т. В. Полномочия органов внутренних по профилактике рецидивной преступности в соответствии с Федеральным законом «О полиции» / В. И. Холманский, Т. В. Стульнова. – Текст : непосредственный // Социально-гуманитарные и юридические науки: современные тренды в изменяющемся мире : материалы II международной научно-практической конференции, Краснодар, 6 июня 2011 г. – Краснодар, 2011 . – С. 354–356.

108. Холманский, В. И. Проблемы восстановления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, и пути их решения / В. И. Холманский. – Текст : непосредственный // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2010. – № 1(45). – С. 74–82. – Библиогр.: с. 82 (4 назв.).

109. Холманский, В. И., Стульнова, Т. В. Проблемы нормативно-правового обеспечения борьбы с ростом рецидивной преступности в обществе / В. И. Холманский, Т. В. Стульнова. – Текст : непосредственный // Научная сессия ГУАП: сборник докладов : в 3 ч. Ч. III : Гуманитарные науки. – Санкт-Петербург : ГУАП, 2010. – С. 399–402.

110. Холманский, В. И., Стульнова, Т. В. Совершенствование нормативно-правового обеспечения деятельности органов внутренних дел как один из путей борьбы с ростом рецидивной преступности в обществе / В. И. Холманский, Т. В. Стульнова. – Текст : непосредственный // Предупреждение и раскрытие преступлений в условиях мегаполиса (к 80-летию со дня рождения Д. В. Ривмана) : материалы Всероссийского научно-практического семинара, Санкт-Петербург, 27 ноября 2009 г. / сост. : Н. В. Дементьева, Ю. Н. Голованов, С. А. Мыльникова, В. С. Харламов. – Санкт-Петербург : Изд-во СПб ун-та МВД России, 2010. – С. 193–197.

111. Холманский, В. И., Стульнова, Т. В. К вопросу о взаимодействии полиции и уголовно-исполнительных инспекций в предупреждении роста рецидивной преступности в обществе / В. И. Холманский, Т. В. Стульнова. – Текст : непосредственный // Юридическая наука

и практика в современной России : материалы межвузовской научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 3 декабря 2012 г. – Санкт-Петербург: ГУАП, 2013. – С. 38–46.

112. Холманский, В. И., Стульнова, Т. В. Правовые аспекты реализации органами внутренних дел и судами установленных законом полномочий по разрешению обращений лиц, состоящих под административным надзором / В. И. Холманский, Т. В. Стульнова. – Текст : непосредственный // Научная сессия ГУАП: сборник докладов. – Санкт-Петербург: ГУАП, 2012 . – С. 387–389.

113. Холманский, В. И., Стульнова, Т. В. Полномочия органов внутренних дел (полиции) как субъекта системы профилактики рецидивной преступности / В. И. Холманский, Т. В. Стульнова. – Текст : непосредственный // Система профилактики преступности: современное состояние, проблемы, перспективы развития : материалы Всероссийской научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 20-21 октября 2011 г. : в 2 частях. – Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2011 . – Ч. 2 . – С. 119-123.

114. Холманский, В. И., Стульнова Т. В. Соблюдение прав человека при установлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы / В. И. Холманский, Т. В. Стульнова. – Текст : непосредственный // Права человека и правоохранительная деятельность : материалы межвузовской научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 24 мая 2012 г. – Санкт-Петербург : Изд-во СПб ун-та МВД России, 2012. – С. 176–181.

115. Холманский, В. И., Стульнова, Т. В. Проблемы правового и организационного характера в деятельности правоохранительных органов по профилактике роста рецидива преступлений со стороны лиц, условно-досрочно освобожденных из мест лишения свободы / В. И. Холманский, Т. В. Стульнова. – Текст : непосредственный // Актуальные вопросы противодействия организованной преступности в России : материалы региональной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора Д. В.Ривмана, Санкт-Петербург,

6–7 ноября 2013 г. – Санкт-Петербург : Изд-во СПб ун-та МВД России, 2014. – С. 170–176.

116. Холманский, В. И., Стульнова, Т. В. Правовые аспекты нормативного обеспечения индивидуальной профилактической работы участковых уполномоченных полиции с лицами, освобожденными из мест лишения свободы / В. И. Холманский, Т. В. Стульнова. – Текст : непосредственный // Система профилактики преступности: современное состояние, проблемы и перспективы развития : материалы ежегодной Всероссийской научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 31 октября 2014 г. – Санкт-Петербург : Изд-во СПб ун-та МВД России, 2014. – С. 64–70.

117. Холманский, В. И., Стульнова, Т. В. Административно-правовые аспекты установления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы / В. И. Холманский, Т. В. Стульнова. – Текст : непосредственный // Научный портал МВД России. – 2013. – № 4 (24). – С. 73–79. – Библиогр.: с. 79 (16 назв.).

118. Лампадова С. С., Холманский, В. И., Стульнова, Т. В. Проблемы правового и организационного характера в обеспечении деятельности правоохранительных органов по профилактике рецидива преступлений со стороны иностранных граждан, в том числе осужденных на территории Российской Федерации условно либо к наказаниям, не связанным с лишением свободы / С. С. Лампадова, В. И. Холманский, Т. В. Стульнова. – Текст : непосредственный // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2014. – № 1(61). – С. 233–240. – Библиогр.: с. 239–240 (12 назв.).

119. Холманский, В. И., Стульнова, Т. В. К вопросу о целесообразности установления и осуществления административного надзора в отношении иностранных граждан, пребывающих на территории Российской Федерации / В. И. Холманский, Т. В. Стульнова. – Текст : непосредственный // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2014. – № 3(63). – С. 53–58. – Библиогр.: с. 58 (6 назв.).

120. Холманский, В. И., Стульнова, Т. В. К вопросу об организации контрольной и индивидуальной профилактической работы

с лицами, подпадающими под установление административного надзора / В. И. Холманский, Т. В. Стульнова. – Текст : непосредственный // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2015. – № 1(39). – С. 30–37. – Библиогр.: с. 36–37 (8 назв.).

121. Холманский, В. И., Стульнова, Т. В. Как совершенствовать профилактический учет и индивидуальную профилактическую работу с отдельными категориями лиц в территориальных органах МВД России? / В. И. Холманский, Т. В. Стульнова. – Текст : непосредственный // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2015. – № 3(67). – С. 39–45. – Библиогр.: с. 45 (6 назв.).

122. Холманский, В. И., Стульнова, Т. В. Особенности осуществления сотрудниками полиции индивидуальной профилактической и контрольно-надзорной деятельности в отношении лиц, состоящих под административным надзором / В. И. Холманский, Т. В. Стульнова. – Текст : непосредственный // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2016. – № 1(69). – С. 230–237. – Библиогр.: с. 237 (7 назв.).

123. Холманский, В. И., Стульнова, Т. В. Административный надзор полиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, как принудительное правовое средство предупреждения рецидива противоправных проявлений террористического и экстремистского характера / В. И. Холманский, Т. В. Стульнова. – Текст : непосредственный // Социально-экономические и политические корни идеологии экстремизма и терроризма: проблемы интерпретации и противодействия : материалы ежегодной международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 17 июня 2016 г. – Санкт-Петербург : Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. – С. 234–238.

124. Холманский, В. И., Стульнова, Т. В. Возможности совершенствования нормативного обеспечения профилактической деятельности участковых уполномоченных полиции Санкт-Петербурга в связи с принятием федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» / В. И. Холманский,

Т. В. Стульнова. – Текст : непосредственный // Система профилактики преступности: современное состояние, проблемы и перспективы развития : материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 28 октября 2016 г. – Санкт-Петербург : Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. – Ч. 2. – С. 268–273.

125. Холманский, В. И., Стульнова, Т. В. Проблемы правового и организационного характера, возникающие в работе участковых уполномоченных полиции по исполнению федерального законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы / В. И. Холманский, Т. В. Стульнова. – Текст : непосредственный // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. – № 3 (71). – С. 49–56. – Библиогр.: с. 56 (12 назв.).

126. Холманский, В. И., Стульнова, Т. В. К вопросу о необходимости совершенствования нормативно-правового обеспечения профилактической и контрольно-надзорной работы участковых уполномоченных полиции с лицами, условно-досрочно освобожденными из мест лишения свободы / В. И. Холманский, Т. В. Стульнова. – Текст : непосредственный // Научный портал МВД России. – 2017. – № 1 (37). – С. 80–89. – Библиогр.: с. 88–89 (30 назв.).

127. Холманский, В. И., Стульнова, Т. В. Значение институтов ограничения свободы, и административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в профилактике роста рецидивной преступности в обществе / В. И. Холманский, Т. В. Стульнова. – Текст : непосредственный // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2017. – № 2 (74). – С. 83–89. – Библиогр.: с. 89 (6 назв.).

128. Холманский, В. И., Стульнова, Т. В. Правовые аспекты законодательного обеспечения деятельности участковых уполномоченных полиции по профилактике роста рецидивной преступности / В. И. Холманский, Т. В. Стульнова. – Текст : непосредственный // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности :

материалы международной научно-практической конференции, Новороссийск, 22–23 сентября 2016 г. / под общ ред. В. А. Сосова. – Краснодар : Изд-во ООО «Издательский Дом – Юг», 2017. – С. 379–385.

129. Холманский, В. И., Стульнова, Т. В. Проблемы правового обеспечения деятельности участковых уполномоченных полиции по профилактике рецидива преступлений со стороны лиц, условно-досрочно освобожденных из мест лишения свободы / В. И. Холманский, Т. В. Стульнова. – Текст : непосредственный // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2017. – № 3 (75). – С. 59–64. – Библиогр.: с. 63–64 (24 назв.).

130. Холманский, В. И., Стульнова, Т. В. Роль участковых уполномоченных полиции в предупреждении и пресечении административных правонарушений и преступлений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства на административном участке / В. И. Холманский, Т. В. Стульнова. – Текст : непосредственный // Актуальные проблемы законодательного регулирования миграционных процессов на территории государств-участников СНГ : материалы международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 27 октября 2017 г. / мод. Лампадова С. С. – Санкт-Петербург : Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017. – С. 127–136.

131. Холманский, В. И., Стульнова, Т. В. Категории лиц, состоящих на профилактических учетах у участковых уполномоченных полиции г. Санкт-Петербурга / В. И. Холманский, Т. В. Стульнова. – Текст : непосредственный // «Безопасный город», как комплексная система обеспечения безопасности мегаполиса : материалы международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 15–16 ноября 2017 г. / мод. Лампадова С. С. – Санкт-Петербург : Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017.

132. Холманский, В. И., Стульнова, Т. В. Оперативно-профилактическое наблюдение, как метод индивидуальной профилактики преступной деятельности / В. И. Холманский, Т. В. Стульнова. – Текст : непосредственный // Актуальные проблемы оперативно-

розыскной и административной деятельности органов внутренних дел. – 2017. – № 3. – С. 42–52.

133. Холманский, В. И., Стульнова, Т. В. Причины правового и организационного характера низкой эффективности деятельности полиции по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы / В. И. Холманский, Т. В. Стульнова. – Текст : непосредственный // Актуальные проблемы совершенствования правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : материалы межведомственной научно-практической конференции, Ростов, 27 марта 2019 г. – Волгодонск : Волгодонский филиал ФГКОУВО «Ростовский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации» (ВФ ФГКОУ ВО РЮН МВД России), 2019.

134. Холманский, В. И., Стульнова, Т. В. Актуальные аспекты административно-правового обеспечения деятельности полиции по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы / В. И. Холманский, Т. В. Стульнова. – Текст : непосредственный // Актуальные вопросы применения норм административного права (Кореневские чтения) : материалы III международной научно-практической конференции, Москва, 22 мая 2019 г. – Москва : Московский университет МВД России, 2019.

135. Холманский, В. И., Стульнова, Т. В. Высокий уровень рецидивной преступности, как результат несовершенства правового обеспечения индивидуальной профилактической деятельности полиции Федерации / В. И. Холманский, Т. В. Стульнова. – Текст : непосредственный // Вопросы совершенствования деятельности полиции по охране общественного порядка : сборник научных статей, Москва, 2019 г. –Москва : ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2019.

136. Холманский, В. И., Стульнова, Т. В. Актуальные проблемы законодательного регулирования вопросов о целесообразности установления административного надзора или условного осуждения иностранных граждан за преступления, совершенные на территории

Российской Федерации / В. И. Холманский, Т. В. Стульнова. – Текст : непосредственный // Актуальные проблемы законодательного регулирования миграционных процессов на территории государств – участников СНГ : материалы ежегодной международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 22 мая 2019 г. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский университет МВД России, 2019. – С. 139–144.

137. Холманский, В. И., Стульнова, Т. В. Правовые и организационные факторы, влияющие на эффективность деятельности полиции по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы / В. И. Холманский, Т. В. Стульнова. – Текст : непосредственный // Актуальные вопросы административной деятельности полиции : материалы Всероссийской научно-практической конференции, Нижний Новгород, 31 марта 2021 г. – Нижний Новгород : Нижегородская академия МВД России, 2021.

138. Холманский, В. И., Стульнова, Т. В. «Правовые и организационные аспекты совершенствования правоприменительной деятельности органов внутренних дел по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы / В. И. Холманский, Т. В. Стульнова. – Текст : непосредственный // Актуальные вопросы применения норм административного права (Кореневские чтения) : материалы V международной научно-практической конференции, Москва, 16 апреля 2021 г. – Москва : Московский университет имени В. Я. Кикотя, 2021.

139. Холманский, В. И., Стульнова, Т. В. Проблемы совершенствования законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, и пути их решения / В. И. Холманский, Т. В. Стульнова. – Текст : непосредственный // Инновации административно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел : материалы Всероссийской научно-практической конференции, Белгород, 21 апреля 2021 г. – Белгород : Белгородский юридический институт МВД России имени И. Д. Путилина, 2021.

140. Холманский, В. И., Стульнова, Т. В. Теоретические и практические аспекты административно-правового регулирования правоохранительной деятельности полиции / В. И. Холманский, Т. В. Стульнова. – Текст : непосредственный // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика : материалы международной научно-практической конференции, Краснодар, 17–18 июня 2021 г. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2021.

141. Холманский, В. И., Стульнова, Т. В. Особенности становления, развития и современного состояния института осуществления участковым уполномоченным полиции индивидуальной профилактической работы с лицами, состоящими на профилактическом учете / В. И. Холманский, Т. В. Стульнова. – Текст : непосредственный // Проблемы правоприменительной деятельности участковых уполномоченных полиции в современный период : материалы внутриведомственного круглого стола, Барнаул, 16 ноября 2021 г. – Барнаул : Барнаульский юридический институт МВД России, 2021.

142. Холманский, В.И., Стульнова, Т.В. Некоторые проблемы законодательного регулирования прав поднадзорных лиц и полномочий территориальных органов МВД России при осуществлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы / В. И. Холманский, Т. В. Стульнова. – Текст : непосредственный // Административная деятельность полиции в условиях информационного общества : материалы Всероссийской научно-практической конференции, Краснодар, 10 февраля 2022 г. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2022.

143. Холманский В. И., Стульнова Т. В. Федеральный закон о наказании в виде ограничения свободы: недостатки в использовании, в борьбе с ростом рецидивной преступности и пути совершенствования / В. И. Холманский, Т. В. Стульнова. – Текст : электронный // Юридическая наука: история и современность. 2011. № 2. ISSN 2218-7170. URL: http://fonduniver.ru/un-2011-2/.

Авторефераты, диссертации

144. Бекетов, О. И. Профилактическая функция административного надзора милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : специальность 12.00.14 : автореф. дис. … канд. юрид. наук / Бекетов Олег Иванович. – Москва, 1983. (не публиковалась).

145. Беляев, В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности (вопросы теории и практики) : специальность 12.00.01 : автореф. дис. … д-ра юрид. наук / Беляев Валерий Петрович; Саратовская государственная академия права. – Саратов, 2006. – 55 с.

146. Беляев, В. П. Надзор как правовая форма государственной деятельности: общетеоретические проблемы : специальность 12.00.01 : автореф. дис. … канд. юрид. наук / Беляев Валерий Петрович. – Белгород, 2000. – 183 с.

147. Бочкарев, И. Е. Административно-предупредительные меры, применяемые милицией (по материалам органов внутренних дел Нижегородской области) : специальность 12.00.14 : дис….канд. юрид. наук / Бочкарев Игорь Евгеньевич. – Москва, 2001. –209 с.

148. Гревцов, О. В. Уголовная политика современной России и предупреждение преступности : специальность 12.00.08 : автореф дис. … канд. юрид. наук / Гревцов Олег Вальтерович. – Санкт-Петербург, 2000. – 17 с.

149. Дворянский, А. М. Тяжкие насильственные преступления против личности и пути их профилактики (социально-криминологический аспект) : специальность 12.00.08 : дис. … канд. юрид. наук / Дворянский Александр Михайлович. – Санкт-Петербург, 1998. – 182 с.

150. Дмитриев, А. Т. Правовые и организационные проблемы административного надзора органов внутренних дел : специальность 12.00.02 : автореф дис. … канд. юрид. наук / Дмитриев Андрей Томмиевич. – Москва, 1998. – 16 с.

151. Замыцких, В. П. Криминологический анализ и предупреждение рецидивных преступлений, совершаемых лицами, отбывшими наказания в виде лишения свободы за корыстно-насильственные

преступления : специальность 12.00.08 : автореф. дис. … канд. юрид. наук / Замыцких Виктор Павлович. – Москва, 2000. – 19 с.

152. Коломытцев, Н. А. Борьба с особо опасным рецидивом преступлений: теория и практика : специальность 12.00.08 : автореф. дис. … д-ра. юрид. наук / Коломытцев Николай Алексеевич. – Москва, 2000. – 44 с.

153. Маштакова, Е. А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации : специальность 12.00.01 : дис. … канд. юрид. наук / Маштакова Елена Александровна. – Ростов-на-Дону, 2000. – 204 с.

154. Перец, В. И. Правовые и организационные проблемы осуществления милицией гласного административного надзора : специальность 12.00.02 : автореф. дис. … канд. юрид. наук / Перец Василий Иванович. – Москва, 1980. – 12 с.

155. Пузырев, С. В. Административный надзор и контроль как формы исполнительской деятельности органов внутренних дел Российской Федерации : специальность 12.00.14 : дис. … канд. юрид. наук / Пузырев Сергей Викторович. – Саратов, 2006. – 194 с.

156. Редько, Н. Л. Персонифицированный полицейский надзор : специальность 12.00.14 : автореф. дис. … канд. юрид. наук / Редько Наталья Леонидовна ; Южно-Уральский государственный унтверситет. – Челябинск, 2009. – 23 с.

157. Таджиханов, У. Административный надзор милиции за лицами, освободившимися из мест лишения свободы : специальность 12.00.02 : автореф. дис. … канд. юрид. наук / Таджиханов Убайдулла ; Ташкентский государственный университет им. В. И. Ленина. – Ташкент, 1978. – 20 с.

158. Харитонов, А. Н. Государственный контроль над преступностью : Вопросы теории : специальность 12.00.01 : автореф. дис. … д-ра юрид. наук / Харитонов Александр Николаевич. – Нижний Новгород, 1997. – 354 с.

159. Холманский, В. И. Правовые основы деятельности органов внутренних дел по осуществлению административного надзора

за отдельными категориями лиц и лицами, освобожденными из мест лишения свободы : специальность 12.00.00 : автореф. дис. … канд. юрид. наук / Холманский Виталий Иванович; Международный Институт независимых педагогических исследований. – Санкт-Петербург, 2010. – 18 с.

160. Шевченко, В. Ф. Уголовно-правовая и криминологическая характеристика рецидивной преступности : специальность 12.00.08 : автореф. дис. … канд. юрид. наук / Шевченко Вадим Феликсович. – Санкт-Петербург, 1998. –20 с.

Судебная практика

161. Определение судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РСФСР от 10 сентября 1978 г. по делу Ершова // Бюллетень Верховного Суда РСФСР. – 1979. – № 1–12. – Москва: Юридическая литература, 1979. – Текст : непосредственный.

162. О судебной практике по делам о злостном нарушении правил административного надзора : постановление Пленума Верховного Суда СССР от 20 марта 1973 г. № 5 // Бюллетень Верховного Суда СССР. – 1973. – № 6. – С. 2–3. – Текст : непосредственный.

163. О практике применения судами законодательства об ответственности за нарушение правил административного надзора : постановление Пленума Президиума Верховного Суда СССР от 5 июля 1974 г. № 6 // Сборник постановлений Пленума Верховного Суда СССР. – 1924–1974. – Ч 2. – Москва : Известия, 1978. – Текст : непосредственный.

164. О внесении изменений в Постановление Пленума Верховного Суда РСФСР № 5 от 20 марта 1973 г. «О судебной практике по делам о злостном нарушении правил административного надзора» : Постановление Пленума Верховного Суда РСФСР от 17 декабря 1974 г. № 8 // Бюллетень Верховного Суда РСФСР. – 1975. – № 3. – Текст : непосредственный.

165. О дополнении и изменении некоторых постановлений Пленума Верховного Суда РСФСР по уголовным делам : постановление

Пленума Верховного Суда РСФСР от 20 декабря 1983 г. № 10 // Бюллетень Верховного Суда РСФСР. – 1984. – № 4. – Текст : непосредственный.

166. О внесении изменений в некоторые Постановления Пленума Верховного Суда СССР : постановление Пленума Верховного Суда СССР от 15 ноября 1984 г. № 26 // Бюллетень Верховного Суда СССР. – 1985. – № 1. – Текст : непосредственный.

167. О внесении изменений в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 мая 2017 года № 15 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 22 декабря 2022 г. № 41 // Российская газета. – 2022. – 30 декабря. – Текст : непосредственный.

168. О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, связанных с несоблюдением административных ограничений, устанавливаемых при административном надзоре : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 22 декабря 2022 г. № 40 // Российская газета. – 2022. – 30 декабря. – Текст : непосредственный.

169. О применении судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 22. // Российская газета. – 2013. – 4 июля. – Текст : непосредственный.

170. О результатах обобщения судебной практики разрешения дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : постановление Президиума Ленинградского областного суда от 14 августа 2012 г. – Текст : электронный. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

171. О судебной практике по делам о нарушении правил административного надзора : постановление Пленума Верховного Суда РСФСР от 16 декабря 1986 г. № 4 // Бюллетень Верховного Суда РСФСР. – 1984. – № 1. – Текст : непосредственный.

172. О судебной практике условно-досрочного освобождения от отбывания наказания, замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2009 г. № 8 // Российская газета. – 2015. – 30 ноября. – Текст : непосредственный.

Иные справочные материалы

173. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» / Ю. Е. Аврутин, С. П. Булавин, Ю. П. Соловей, В. В. Черников. – Текст : непосредственный. – Москва : Проспект, 2011. – 551 с. – ISBN 978-5-392-18035-6.

174. Учреждение и осуществление административного надзора органов милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. – Текст : непосредственный // Методические рекомендации / ГУВД Леноблгорисполкомов. – Ленинград : ГУВД Леноблгорисполкомов, 1977. 4 с. (не публиковались).

175. Индивидуальная профилактика правонарушений. – Текст : непосредственный // Методические рекомендации / МВД СССР. – Москва : МВД СССР, 1976. 6 с. (не публиковались).

176. О порядке исчисления срока погашения судимости и документального оформления погашения судимости лицом, имеющим судимость. – Текст : непосредственный // Методические рекомендации / УПВС ГУВД по СПб и ЛО. – Санкт-Петербург: УПВС ГУВД по СПб и ЛО, 2001. – № 16-к-1975. 4 с. (не публиковались).

177. Некоторые вопросы исполнения законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. – Текст : непосредственный // Инструктивно-методические материалы / УПП ГУООП МВД России.– Ленинград : УПП ГУООП МВД России, 1992. – № 1/1995. 12 с. (не публиковались).

178. Порядок организации работы территориальных органов МВД России с лицами, подпадающими под действие Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» [разъяснение] –

Текст : непосредственный // Методические рекомендации / Подготовлено ГУОООП МВД России ; ФГКУ «ВНИИ МВД России». – Москва : ВНИИ МВД России, 2001. – № 16-к-1975. 6 с. (не публиковались).

179. О состоянии работы органов внутренних дел по предупреждению преступлений и иных правонарушений, совершаемых ранее судимыми лицами, в том числе по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы [обзор]. – Текст : непосредственный / МВД России. – Москва : МВД России, 2017. – № 1/10624. 8 с. (не публиковались).

Научное издание

Холманский Виталий Иванович,
кандидат юридических наук;
Стульнова Татьяна Владимировна,
кандидат юридических наук

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА ЗА ЛИЦАМИ, ОСВОБОЖДЕННЫМИ ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ

Монография

Редактор *Артамонов Р. Е.*
Компьютерная верстка *Артамонов Р. Е.*
Дизайн обложки *Шеряй А. Н.*

ISBN 978-5-91837-695-9

EDN VPOQSL

Подписано в печать 14.04.2023. Формат 60×84 $^{1}/_{16}$
Печать цифровая. Объем 23,65 п. л. Тираж 25 экз. Заказ № 18/23

Отпечатано в Санкт-Петербургском университете МВД России
198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1.