

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования «Южно-Уральский государственный университет  
(национальный исследовательский университет)»  
Институт открытого и дистанционного образования  
Кафедра «Современные образовательные технологии»  
Направление подготовки «Юриспруденция»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой,

д.ю.н., профессор

\_\_\_\_\_ С.Г. Соловьев

«\_\_» \_\_\_\_\_ 2019г.

Проблемы правового регулирования административного надзора за лицами,  
освобожденными из мест лишения свободы

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

ЮУрГУ – 40.03.01.2017.899. ВКР

Руководитель, д.ю.н., профессор  
кафедры КАиМП

\_\_\_\_\_ С.Г. Соловьев  
«\_\_» \_\_\_\_\_ 2019 г.

Автор работы  
студент группы ДО-541

\_\_\_\_\_ Н.В. Стрижова  
«\_\_» \_\_\_\_\_ 2019 г.

Нормоконтролер, зав. кафедрой  
ГПД, д.ю.н. доцент

\_\_\_\_\_ Д.Б. Абушенко  
«\_\_» \_\_\_\_\_ 2019 г.

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования «Южно-Уральский государственный университет  
(национальный исследовательский университет)»  
Институт открытого и дистанционного образования  
Кафедра «Современные образовательные технологии»  
Направление подготовки «Юриспруденция»

УТВЕРЖДАЮ  
Заведующий кафедрой  
\_\_\_\_\_ С.Г. Соловьев  
«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2019 г.

### ЗАДАНИЕ

на выпускную квалификационную работу студента  
Стрижовой Натальи Владимировны  
группа ДО-541

1. Тема работы: «Проблемы правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», утверждена приказом по университету от «\_\_» \_\_\_\_\_ 2019 г. № \_\_\_\_
2. Срок сдачи студентом законченной работы «\_\_» \_\_\_\_\_ 2019 г.
3. Исходные данные к работе: научная, учебная и методическая литература по гражданскому праву, материалы правоприменительной практики, законодательство Российской Федерации.
4. Перечень вопросов, подлежащих разработке:
  - 1) исследовать историю становления и развития административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы;
  - 2) раскрыть теоретические аспекты осуществление административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы;
  - 3) исследовать основания и процедура осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы;
  - 4) исследовать проблемы и пути совершенствования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в РФ.
5. Иллюстративный материал на усмотрение автора.
6. Дата выдачи задания «\_\_» \_\_\_\_\_ 2019 г.

## КАЛЕНДАРНЫЙ ПЛАН

Наименование разделов (глав, параграфов) выпускной квалификационной работы	Срок выполнения разделов работы	Отметка руководителя о выполнении (дата, подпись)
<p>ГЛАВА 1 ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА ЗА ЛИЦАМИ, ОСВОБОЖДЕННЫМИ ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ</p> <p>§ 1.1 История становления и развития административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы</p> <p>§ 1.2 Осуществление административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: теоретические аспекты</p>	<p>13.03.2019</p> <p>30.03.2019</p>	<p>13.03.2019</p> <p>30.03.2019</p>
<p>ГЛАВА 2 ПРАКТИКА И ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА ЗА ЛИЦАМИ, ОСВОБОЖДЕННЫМИ ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ</p> <p>§ 2.1 Основания и процедура осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы</p> <p>§ 2.2 Проблемы и пути совершенствования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы в РФ</p>	<p>20.04.2019</p> <p>15.05.2019</p>	<p>20.04.2019</p> <p>15.05.2019</p>
<p>Введение. Заключение</p>	<p>31.05.2019</p>	<p>31.05.2019</p>

Руководитель работы \_\_\_\_\_ / С.Г. Соловьев /

Студент \_\_\_\_\_ / Н.В. Стрижова /

## АННОТАЦИЯ

Стрижова Н.В. Проблемы правового регулирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. – Миасс: ЮУрГУ, ДО-541, 2019. – 98 с., библиогр. список – 158 наим.

Выпускная квалификационная работа содержит исследование вопросов, связанных с проблемами теории и практики института фрайчайзинга. В представленной работе исследованы: историю становления и развития административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы; осуществление административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: теоретические аспекты; основания и процедура осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы; проблемы и пути совершенствования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы в РФ.

В работе показана актуальность выбранной темы, которая заключается в том, что она интересна и поэтому в настоящее время исследуется известными учеными в области уголовного права и юриспруденции. Доказательством этого служит перечень использованных в работе научных статей по данной тематике.

Работа структурирована. Она состоит из: введения, двух глав, включающих в себя четыре параграфа, заключения и списка литературы.

В выпускной квалификационной работе поставлены цели, для достижения которых определены соответствующие задачи. Основной целью работы является теоретико-правовое исследование института административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы в РФ. Результатом представленного исследования является

формулирование предложений в действующее законодательство с целью его совершенствования.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	6
ГЛАВА 1 ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА ЗА ЛИЦАМИ, ОСВОБОЖДЕННЫМИ ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ	
§ 1.1 История становления и развития административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.....	10
§ 1.2 Осуществление административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: теоретические аспекты.....	25
ГЛАВА 2 ПРАКТИКА И ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА ЗА ЛИЦАМИ, ОСВОБОЖДЕННЫМИ ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ	
§ 2.1 Основания и процедура осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.....	44
§ 2.2 Проблемы и пути совершенствования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы в РФ.....	58
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	70
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	81

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования** определяется значительной ролью, которую играет институт административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Институт административного надзора в отечественной правовой системе был возрожден федеральным законом «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (далее – Закон № 64-ФЗ), предоставивший сотрудникам исправительных учреждений и органов внутренних дел право установления в судебном порядке надзора за лицами, освобождаемых или освобожденных из мест лишения свободы и имеющих непогашенную или неснятую судимость, за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления; преступления при рецидиве преступлений; умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего.

Надзор за лицами, условно-досрочно освобожденными от отбывания наказания, а также за лицами, в отношении которых установлен административный надзор, является основным и единственным средством эффективной реализации обоих институтов, препятствующим совершению новых преступлений как в период не отбытой части наказания, так и после отбытия наказания. Только надлежащее осуществление контроля способствует формированию у ранее судимых лиц позитивного, правомерного поведения.

Учитывая, что всесторонний анализ институтов контроля за лицами, освобожденными условно-досрочно от отбывания наказания, и лицами, находящимися под административным надзором, не проводился, а также, что наличие теоретических, методологических, правовых и организационных проблем в данной области требует совершенствования

норм, регламентирующих рассматриваемые правовые институты, тема, выбранная автором работы актуальна на сегодняшний день.

**Объект исследования** составляют общественные правоотношения, складывающиеся в области административного надзора.

**Предмет исследования** составляют нормы права, регулирующие отдельные аспекты административного надзора в РФ.

**Целью выпускной квалификационной работы** является теоретико-правовое исследование института административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы в РФ.

Для достижения цели, были поставлены следующие **задачи**:

- проанализировать историю становления и развития административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы;

- раскрыть вопросы осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: теоретические аспекты;

- охарактеризовать основания и процедура осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы;

- раскрыть проблемы и пути совершенствования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы в РФ.

Информационную основу исследования составили Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, ведомственные нормативные акты, касающиеся установления административного надзора.

**Научная новизна** полученных результатов заключается в том, что на основании всестороннего анализа особенностей административного надзора в Российской Федерации разработаны ряд концептуально новых выводов и

сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства в рассматриваемой сфере, а именно:

- внесено предложение об изменении порядка исчисления срока административного надзора;

- внесено предложение о применении мер уголовно-правового характера при несоблюдении административных ограничений и невыполнении обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре;

- внесено предложение о формировании задач административного надзора;

- внесено предложение об установлении административного надзора в отношении осужденных по частям первым ст. 230, 232 УК РФ;

- внесено предложение об установлении оснований прекращения административного надзора;

- внесено предложение о расширении перечня обязательных административных ограничений.

**Практическая значимость исследования** заключается в том, что теоретические положения, обобщения и выводы, содержащиеся в исследовании, могут быть использованы при проведении дальнейших исследований проблем в области административного надзора, в том числе в:

- учебно-методической работе при преподавании курсов административного права и административной деятельности России и при подготовке учебных и методических изданий;

- научно-исследовательской работе – как основа для дальнейшей разработки административно-правовых проблем в области административного надзора;

- практической деятельности – как рекомендации судебным органам по усовершенствованию правоприменения;



-правотворчества – при подготовке предложений по совершенствованию действующего отечественного административного законодательства.

**Методологическую основу исследования** составляют положения теории познания и права, применялись такие общенаучные методы как, анализ, сравнение, обобщение, а также широко применялись системно - структурный и формально-логический методы.

**Структура работы** обусловлена целью и предметом исследования.

Выпускная квалификационная работа включает в себя введение, две главы, содержащие четыре параграфа, заключения и библиографического списка.

# ГЛАВА 1 ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА ЗА ЛИЦАМИ, ОСВОБОЖДЕННЫМИ ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ

## § 1.1 История становления и развития административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы

Непрерывный процесс развития общества возможен только при условии понимания происходивших на протяжении всей истории развития государства процессов формирования правовой системы и устройства государства. Историко-правовой анализ законодательной системы Российской Федерации дает возможность установить связь между уровнем социального развития общества и характером его взаимодействия с правовой системой государства, в рамках которого это общество существует.

Существующая правовая система основана на богатом, накопленном поколениями историческом опыте, успехи которого, безусловно, должны быть учтены в процессе непрерывного совершенствования правовой системы государства в общем и развития правовых институтов в частности. Не является исключением и институт административного надзора за лицами, находящимися под административным надзором, процесс развития которого является отражением взаимосвязи между социально-политическими процессами, происходившими на различных этапах развития российской государственности, и формировавшейся, как следствие, нормативно-правовой базы.

Историко-правовой анализ показывает, что изучаемый автором 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.

Первый исторический этап, затрагивающий период от образования в IX в. раннефеодальной монархии, трансформировавшейся к середине XVI в. в абсолютную монархию, просуществовавшую вплоть до начала XX в., можно назвать «дореволюционным».

Начало второго, «советского» этапа развития было ознаменовано кардинальными изменениями в социальном и государственном устройстве России в 1917 году, тотальным отрицанием богатого постепенитенциарного опыта Российской империи и становлением советского права.

Третий этап, «современный», ознаменовался не менее коренными изменениями после долгих лет существования советской системы устройства общества и государства, отрицанием положительных достижений прошлого и огромного положительного опыта постепенитенциарного надзора, выработанного советской правовой системой.

Накопленный исторический опыт дает право утверждать, что на первом этапе развития института административного надзора его полноправным предшественником являлся полицейский надзор за поведением лиц, освобожденных из мест лишения свободы, существовавший еще на раннем этапе развития российской государственности. Признавая необходимость существования данного института, И.Я. Фойницкий указывал на то, что «он носит принудительный характер и рассчитан главным образом на обеспечение общественной безопасности»<sup>1</sup>. Однако имелись другие точки зрения. Так, В.М. Гессен отмечал что «многочисленные правительственные комиссии, обсуждавшие вопросы полицейского законодательства, всегда

---

<sup>1</sup> Фойницкий И.Я. Учение о наказании в связи с тюрьмоведением. Санкт-Петербург, 1889. 514 с. URL: <http://lawlibrary.ru/izdanie24335.html> (дата обращения: 19.03.2019).

признавали практическую бесполезность – даже с точки зрения охранения государственного порядка – рассматриваемой меры»<sup>2</sup>.

В России до конца второго десятилетия XVIII в. не было регулярных полицейских органов, следовательно, не знали и слова «полиция», а соответствующая деятельность называлась «благочиние». Тем не менее, признаки надзорной полицейской деятельности имели место. На рассматриваемом историческом этапе свод устных норм обычного права (закон русский) упоминается уже в договоре 911 г. с Византией.

В ранних историко-правовых памятниках отмечается, что с этого времени в обществе возникла потребность в правоохранительной деятельности, а именно в исполнении функций контроля и принуждения, т. е. полицейских функций<sup>3</sup>. С XVI в. на улицах и площадях Москвы выставлялась стража, которая осуществляла контроль за порядком, не допускала хождения ночами по городу (за что били кнутом или заключали в тюрьму). В 1505 г. по распоряжению Ивана III на московских улицах были установлены решетки, на выездах из города – заставы. Решетки на ночь запирались, у них выставлялись сторожа. Отвечали за решеточный караул приказчики<sup>4</sup>. Общий судебно-административный и полицейский надзор за уездами осуществляли губные старосты, они боролись с разбойниками, а также занимались делами об убийствах, поджогах и пр., помимо прочего заведовали тюрьмами<sup>5</sup>.

Возникновение специализированных полицейских органов в России, как и в Европе, было связано со становлением абсолютизма, и, как следствие, проводимыми реформами Петра I. В литературе отмечалось, что именно он, кардинально изменивший весь государственный аппарат, создавший

---

<sup>2</sup> Гессен В. Лекции по полицейскому праву. Санкт-Петербург: изд-во студентов, 1907-1908. 196 с. URL: <http://ordrf.ru/history/320/> (дата обращения: 19.03.2019).

<sup>3</sup> Звягин С. П., Коновалов А. Б., Макаруч С. В. Полиция и милиция России в XVIII – начале XX вв.: учебное пособие. Кемерово, 2001. С. 5.

<sup>4</sup> Сизиков М. И. История полиции России (1718-1917 гг.): Становление и развитие общей регулярной полиции в России XVIII века. М., 1992. Вып. 1. С. 3.

<sup>5</sup> История полиции России. Краткий исторический очерк и основные документы: учебное пособие. М., 1998. С. 45.

регулярную армию, положил начало созданию профессиональной полиции, издав 25 мая 1718 г. указ об учреждении в Санкт-Петербурге должности генерал-полицмейстера<sup>6</sup>.

Функция полицейского надзора была возложена на образованные органы полиции, возникшие одновременно с учреждением Министерства внутренних дел Российской империи и являлась основным направлением деятельности Департамента полиции.

Как отмечает О.И. Бекетов, развитие института полицейского надзора претерпевало постоянные изменения, сводившиеся то к усилению надзорных мер, то к их смягчению<sup>7</sup>. В начале 80-х годов XIX века министр внутренних дел М.Т. Лорис-Меликов настоял на отказе от применявшихся ранее в массовом порядке административных мер (в том числе ссылки под надзор полиции) по отношению к отдельным социальным группам (студенчеству, разночинцам, национальным группам)<sup>8</sup>. В Указе императора Александра II, посланном сенату 15 марта 1801 года, «О прощении людей, содержащихся по делам, производившимся в Тайной Экспедиции, с присовокуплением 4-х списков оных» говорилось: «Всемиловнейше прощаем всех поименованных в списках без изъятия и повелеваем Сенату Нашему освободить их немедленно из настоящих мест их пребывания, уничтожая над последними и порученный присмотр»<sup>9</sup>.

Пришедший на пост императора Александр III после трагической смерти его отца Александра II принял курс на усиление самодержавия и силовые методы укрепления власти. 12 марта 1882 года императором Александром III было утверждено «Положение о полицейском надзоре, учреждаемом по распоряжению административных властей». Возникновение данного вида надзорной деятельности во многом было обусловлено

---

<sup>6</sup>Краткий курс по уголовно-исполнительному праву. М.: Окей-книга, 2018. С. 44.

<sup>7</sup> Бекетов О. И. Полицейский надзор: теоретико-правовое исследование: дис. д-ра. юрид. наук. Омск, 2011. С. 44.

<sup>8</sup> Малинин В.Б. Уголовно-исполнительное право / В.Б. Малинин, Л.Б. Смирнов. М.: Ленинградский государственный университет им. А.С.Пушкина, 2018. С. 224.

<sup>9</sup>Ольшевская Н. Уголовно-исполнительное право / Н. Ольшевская. М.: ИЗДАТЕЛЬСТВО «АСТ», 2018. С. 60.

развитием законодательства об исключительных мерах в России во второй половине XIX столетия, вызванных борьбой с революционным движением. В соответствии с данным положением, надзор учреждался над «вредными для общественного спокойствия» так называемыми политически неблагонадежными лицами<sup>10</sup>. Представления местных органов власти об установлении гласного полицейского надзора рассматривались Особым совещанием при министре внутренних дел.

Положение о полицейском надзоре закрепляло пространный перечень правоограничений, устанавливаемых в отношении поднадзорных. К таковым относились следующие:

1. Поднадзорное лицо ограничивалось в свободе передвижения. У него отбирались документы о звании и вид на жительство, взамен которых выдавалось свидетельство на проживание в назначенной ему местности. Временные отлучки в пределах уезда разрешались местным начальником полиции, в пределах губернии – губернатором, в другие губернии – министром внутренних дел или товарищем министра, курирующем государственную полицию, и допускались только по особо уважительным причинам и при одобрительном поведении поднадзорного. Лицо, состоящее под надзором, как в месте своего постоянного жительства, так и в месте временного пребывания обязано было являться в полицию по первому требованию или периодически.

2. Жилище поднадзорного не пользовалось неприкосновенностью, гарантированной судопроизводственным законодательством. Полиция имела право в любое время суток входить в квартиру поднадзорного, производить в ней обыски и выемки с обязательным составлением протокола.

3. Существенно ограничивалась личная неприкосновенность поднадзорного, поскольку последний мог быть задержан полицией при малейшем подозрении в чем-либо противном закону.

---

<sup>10</sup> Зубарев С.М. Уголовно-исполнительное право 5-е изд., пер. и доп. Учебник для академического бакалавриата / Сергей Михайлович Зубарев. М.: Юрайт, 2016. С. 264.

4. Министру внутренних дел предоставлялось право запрещать поднадзорному непосредственное получение и отправку почтовой и телеграфной корреспонденции. В этом случае местные почтовые и телеграфные учреждения все письма, получаемые на имя такого лица, препровождали на просмотр.

5. В чрезвычайной степени поднадзорное лицо ограничивалось в гражданской дееспособности. Всякое занятие, которое могло ставить поднадзорного в непосредственное общение с окружающими, всякая публичная деятельность ему были запрещены. Поднадзорные не могли состоять на государственной службе, заниматься педагогической и адвокатской деятельностью<sup>11</sup>.

В дореволюционный период первым окончательно оформленным нормативным актом, регулирующим надзорную деятельность государства за освобожденными из мест лишения свободы, стало Уложение о наказаниях уголовных и исправительных от 15 августа 1845 года, которым назначался надзор полиции за лицами, осужденными на ссылку в Сибирь или другие отдаленные губернии на жительство и освобожденными из временного заключения (ст. 47) и др.<sup>12</sup>. Статья 971 Устава уголовного судопроизводства<sup>13</sup> предписывала приговоренным к отдаче под надзор полиции отправиться «в назначенное для них или избранное ими самими место жительства с уведомлением о том полиции, под надзор коей они поступают, и Губернатора, заведывавшего сею полицией». Согласно ст. 1 Устава о предупреждении и пресечении преступлений<sup>14</sup>, к мерам предупреждения и пресечения преступлений была отнесена в т.ч. такая мера, как отдача под надзор полиции. Дореволюционными специалистами в области права было замечено, что в подобных условиях полицейская опека должна была

---

<sup>11</sup> Уголовно-исполнительное право России. Особенная часть. В 2 томах. Том 1. Учебник. М.: Юрайт, 2016. С. 158.

<sup>12</sup> Фокин В.М. Уголовно-исполнительное право / В.М. Фокин. М.: Питер, 2017. С. 799.

<sup>13</sup> Устав уголовного судопроизводства. Свод законов. Том XVI. Часть 1. Судебные уставы. Издание 1892. С. 461. URL: <http://civil.consultant.ru/code/> (дата обращения: 22.03.2019).

<sup>14</sup> Свод законов Российской Империи. Том XIV. Санкт-Петербург, 1900. С. 71. URL: <http://civil.consultant.ru/code/> (дата обращения: 22.03.2019).

проникать во все углы и подробности народной жизни, это говорит о заинтересованности Российского государства дореволюционного периода в предупреждении рецидивной преступности и организации контроля за освобожденными из мест лишения свободы лицами.

После октябрьских событий 1917 года огромный опыт постпенитенциарного контроля был забыт, полиция упразднена, а огромный массив информации о поднадзорных лицах утерян.

Необходимо обратить внимание на то, что в период с начала октябрьских событий 1917 года по июль 1966 года персонифицированный административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, не устанавливался. Этому есть ряд обоснованных причин: во-первых, в годы Гражданской войны и Великой Отечественной войны все силы милиции молодого Советского государства были брошены на борьбу с бандитизмом и немецко-фашистскими диверсионными отрядами, а во-вторых, длительным и сложным процессом формирования и перестройки советской милиции, проходившей в те годы один из самых сложных периодов своего существования.

Однако уже в эти тяжелые годы в органах внутренних дел СССР появилась необходимость усиленного применения профилактических мер в борьбе с преступностью. Идея профилактики правонарушений в СССР не была основана на достаточно серьезном организационном фундаменте. В органах внутренних дел не было структурных подразделений, способных заниматься профилактикой правонарушений. Более того, изначально не совсем было ясно, в каком звене органов внутренних дел и какие именно подразделения с этой целью следует создавать. Долгие годы органы внутренних дел упорно искали наиболее эффективные организационные и тактические формы профилактики правонарушений.



Итогом кропотливой работы стал Указ Президиума Верховного Совета СССР № 5364<sup>15</sup>, который утвердил Положение об административном надзоре органов милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы (Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 года был введен и с 01 июля 1992 года признан утратившим силу согласно постановлению ВС СССР от 02 июля 1991 г., а фактически перестал действовать на территории Российской Федерации только в 2010 году).

Суть административного надзора, определенного Указом Президиума Верховного Совета СССР № 5364-VI «Об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», состояла в создании системы контроля и ограничений для категории лиц, отбывших уголовное наказание в исправительных учреждениях, сохранивших антисоциальные умения и навыки, приведшие или способные привести к совершению нового преступного деяния. С помощью правильно подобранных ограничений создается действенная возможность исключить социальное взаимодействие ранее осужденных с теми, кто разделяет асоциальные взгляды и криминальные устремления, убирая тем самым первичную причину преступности – поддержание и погружение личности в криминальные традиции, в неформальных группах – криминально активных лиц. Уменьшение асоциальных контактов, а также осуществление постоянного наблюдения и контроля за кругом общения поднадзорного усложняют создание и организацию преступных сообществ, создают нужные предпосылки для достижения результатов в формировании правильного социального и правового мировоззрения<sup>16</sup>.

Учитывая это, в апреле 1969 года МВД СССР была разработана и введена приказом в действие Инструкция по основам организации и тактики предотвращения преступлений органами милиции. Далее этап за этапом

---

<sup>15</sup>Указ Президиума ВС СССР от 26 июля 1966 года № 5364-VI «Об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (утратил силу) // Свод законов СССР. Т. 10. С. 273.

<sup>16</sup>Уголовно-исполнительное право. М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2018. С. 148.

разрабатывались и внедрялись новые методы и формы профилактики, важное место среди которых занимал гласный административный надзор за лицами, ранее совершавшими неоднократные, в том числе тяжкие, преступления. Одной из главных задач, стоящих перед гласным административным надзором милиции, был учет ранее судимых лиц, организация воспитательной работы с ними, а также изучение причин и условий, влияющих на совершение повторных правонарушений и преступлений.

С течением времени в условиях реформирования российской политической, экономической и правовой систем в 90-е годы XX века становилось все более проблематичным применение законодательства, унаследованного от советского государства. С 1981 года (когда были внесены последние изменения в Положение)<sup>17</sup> и до 01 января 2010 года Положение не претерпело ни одного изменения и дополнения, что явилось причиной постепенного прекращения его фактической реализации.

Так, исключение ряда положений об административном надзоре, например из уголовного законодательства, ставило вопрос о необходимости в целом административного надзора как меры предупреждения совершения повторных преступлений. С другой стороны, ряд федеральных законов содержал положения, корреспондирующие с административным надзором за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Закон РФ «О милиции»<sup>18</sup> относил в п. 18 ч. 1 ст.10 к компетенции милиции контроль в пределах своей компетенции соблюдение лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них в соответствии с законом ограничений, участие в предусмотренных законом случаях в контроле за поведением осужденных, которым назначены виды наказания, не связанные с лишением свободы, либо наказание назначено условно. Федеральный закон

---

<sup>17</sup> Указ Президиума ВС СССР от 05 марта 1981 года № 4087-X «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты СССР об охране общественного порядка» // Ведомости Верховного Совета СССР и съезда народных депутатов СССР. 1981. № 10. Ст. 232.

<sup>18</sup> Закон РФ от 18 апреля 1991 года № 1026-1 «О милиции» (утратил силу) // Ведомости СНД и ВС РСФСР». 1991. № 16. Ст. 503.

«О наркотических средствах и психотропных веществах»<sup>19</sup> в ст.50 определял необходимость установления в законодательстве административного надзора в отношении лиц, совершивших преступление, связанное с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов или прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, частей растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры.

Таким образом, в моменту принятия решения о разработке закона об административном надзоре за лицами, освободившимися из мест лишения свободы, возникла ситуация, когда законодательство предусматривает установление ограничений прав и свобод лицам, указанными выше, но нет законных оснований для установления надзора за лицами, освобожденных из мест лишения свободы, совершившими иные тяжкие и особо тяжкие преступления.

Однако основная проблема реализации Положения об административном надзоре состояла в том, что с принятием Конституции в 1993 г. провозглашение прав и свобод человека и гражданина, признание их высшей ценностью привело к существенной демократизации законодательства. Так в ч.3. ст. 55 Конституции РФ<sup>20</sup> закреплено, что отдельные их ограничения допускаются судом и только на основании Федерального закона, а Положение об административном надзоре 1966г.- это приказ МВД СССР, не имеющий статуса Федерального закона. В связи с этим нормы действующего положения вошли в противоречие с положениями Конституции РФ<sup>21</sup>.

Второй причиной возрождения института административного надзора России явилось осложнение криминальной ситуации в России, а также рост

---

<sup>19</sup> Федеральный закон от 08 января 1998 года № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» //Собрание законодательства РФ. 1998. № 2. Ст. 219.

<sup>20</sup> Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Российская газета. 1993. № 237.

<sup>21</sup> Эминов В.Е. Уголовно-исполнительное право России. Общая часть. Учебник для академического бакалавриата / В.Е. Эминов. М.: Юрайт, 2016.С. 13.

на ее фоне повторных преступлений<sup>22</sup>. Следует отметить, что в советский период уровень рецидивной преступности среди лиц, состоявших под административным надзором, колебался в пределах 10%<sup>23</sup>.

А, начиная с нового столетия, произошел существенный рост количества повторно совершенных преступлений. В 2002 году удельный вес лиц, ранее судимых и вновь совершивших преступления, в общем числе выявленных лиц составлял 15,6%, в 2007 году эта цифра равнялась уже 23,2%. В 2009 году при обсуждении законопроекта в первом чтении были озвучены следующие показатели рецидивной преступности: общий показатель рецидивной преступности – 25%, по отдельным видам преступлений, таким, как грабежи, разбои, кражи, бандитизм, - от 40 до 60%.

Кроме того, по данным органов исполнения наказания, в течение последних лет из мест лишения свободы ежегодно освобождается более 350 тыс. ранее судимых лиц, которыми совершается каждое пятое преступление<sup>24</sup>.

Время показало неправильность отказа от достаточно хорошо работавшего в советский период института административного надзора. Профилактическая деятельность в Российской Федерации по предупреждению преступлений ранее судимыми лицами доказывала свою недостаточную эффективность.

Так в 2011 году в российском праве на основании ряда законодательных актов был возрожден институт административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, существовавший в советский период. Разработка закона об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, осуществлялась длительное время. Необходимость принятия данного закона была

---

<sup>22</sup> Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»// Справочно-правовая система «Гарант».

<sup>23</sup> Административное право / С.В. Бабурин и др. М.: Щит-М, 2018. С. 28.

<sup>24</sup> Бабай А.Н. Административное право / А.Н. Бабай, А.Г. Пархоменко. М.: НОУ ВПО Московский психолого-социальный университет, МОДЭК, 2018. С. 356.

обусловлена в первую очередь отсутствием необходимых правовых основ по предупреждению рецидивной преступности<sup>25</sup>.

Первоначально проект комментируемого Закона был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ в марте 2005 г. группой депутатов (А.М. Розуваном, Т.Н. Москальковой, А.И. Гуровым, В.И. Илюхиным, В.А. Васильевым и др.). Сложность регулируемой сферы вызвала острые дискуссии в основном по вопросам круга лиц, подпадающих под действие настоящего Закона, ограничения их прав и свобод при осуществлении административного надзора, применении форм административного надзора. В итоге это потребовало более четырех лет работы Комитета Государственной Думы по безопасности над законопроектом. Кроме того, после принятия Государственной Думой законопроекта в первом чтении (апрель 2009 г.) его доработка осуществлялась еще два года (до марта 2011г.)<sup>26</sup>.

Существенным отличием действующего законодательства об административном надзоре является то, что его установление, продление, прекращение относится к ведению суда, а это, как полагают некоторые авторы, представляется весьма оправданным<sup>27</sup>.

В настоящее время отношение ученых и сотрудников органов внутренних дел к этой принудительной мере административного предупреждения хотя и остается неоднозначным, но всеми признается тот факт, что отсутствие специального закона, позволяющего осуществлять надзор за ранее судимыми лицами, сыграло не последнюю роль в росте рецидивной преступности современной постсоветской России.

В настоящее время, согласно статистике, более 50% повторных преступлений приходится на первый год после освобождения, 30% – на второй и 15% – на третий. Отсутствие в государстве комплексной

---

<sup>25</sup> Вельмин А.С. Историко-юридический анализ проблем возрождения административного надзора в современной России // История государства и права. 2012. № 23. С. 23.

<sup>26</sup> Елагин Р.И. Административное право России / Р.И. Елагин. М.: Книжный мир, 2018. С. 284.

<sup>27</sup> Кононов П.И. Административное право России / П.И. Кононов. М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2018. С. 108.

профилактической работы с освобожденными из мест лишения свободы превращает уголовно-исполнительную систему в автономную структуру, обеспечивающую временную изоляцию от общества<sup>28</sup>.

Однако образовавшийся на протяжении двух десятилетий провал в государственной политике по предупреждению рецидивной преступности был преодолен, и 2011 год стал началом нового периода в становлении института административного надзора. После долгих обсуждений и согласований, с учетом роста рецидивной преступности, был принят Федеральный закон «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»<sup>29</sup>, в соответствии с которым под административным надзором понимается осуществляемое органами внутренних дел наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом в соответствии с данным законом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей.

Понятие административного надзора имеет первостепенное значение для реализации функции органов внутренних дел по предупреждению рецидивной преступности. Административный надзор, во-первых, является системой организационных и правовых мер, которые принимаются государством с целью профилактики рецидива среди лиц, отбывших наказание в местах лишения свободы. Во-вторых, представляет собой осуществляемую государством деятельность в лице органов внутренних дел, осуществляющих контроль за соблюдением специальных, установленных судом административных ограничений лицами, находящимися под административным надзором.

С момента возрождения в 2011 году института административного надзора остается актуальной проблема роста рецидивной преступности,

---

<sup>28</sup> Антонян Е.А. Личность рецидивиста: криминологическое и уголовно-исполнительное исследование: дис. д-ра юрид. наук: 12.00.08. Москва, 2014. 353 с.

<sup>29</sup> Федеральный закон от 06 апреля 2011 года № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 15. Ст. 2037.

учитывая новые вызовы для нашего общества. Для более интенсивного и качественного воздействия на преступность, в том числе на такую ее особо опасную форму, как терроризм, были внесены качественные изменения в законодательство об административном надзоре путем расширения списка лиц, в отношении которых оно может быть применено. Эти изменения позволяют выйти институту административного надзора на качественно новый уровень, в том числе усовершенствовать межведомственное взаимодействие и своевременный обмен информацией о лицах, готовящихся к совершению тяжких и особо тяжких преступлений террористического характера<sup>30</sup>.

На основании проведенного исследования можно сделать следующие выводы:

Во-первых, историко-правовой анализ показывает, что изучаемый институт в той или в иной форме существовал на всех исторических этапах развития Российского государства, поэтому целесообразно выделить три исторических этапа, каждый из которых объединяет в себе продолжительные периоды развития отечественного законодательства об административном надзоре.

Первый исторический этап, затрагивающий период от образования в IX в. раннефеодальной монархии, трансформировавшейся к середине XVI в. в абсолютную монархию, просуществовавшую вплоть до начала XX в., можно назвать «дореволюционным».

Начало второго, «советского» этапа развития было ознаменовано кардинальными изменениями в социальном и государственном устройстве России в 1917 году, тотальным отрицанием богатого постпенитенциарного опыта Российской империи и становлением советского права.

Третий этап, «современный», ознаменовался не менее коренными изменениями после долгих лет существования советской системы устройства общества и государства, отрицанием положительных достижений прошлого

---

<sup>30</sup>Манохин В.М. Административное право России / В.М. Манохин. М.: Ай Пи Эр Медиа, 2017. С. 172.

и огромного положительного опыта постпенитенциарного надзора, выработанного советской правовой системой.

Во-вторых, подводя итог, стоит отметить, что на современном этапе развития института административного надзора существует ряд определенных недостатков, связанных с работой исправительных учреждений и органов внутренних дел, которые последовательно устраняются. Деятельность правоохранительных органов по установлению и осуществлению административного надзора в последнее время находится на достаточно качественном организационном уровне. Однако, несмотря на определенные успехи, учитывая особенности личности освободившихся из мест лишения свободы, все еще сохраняется опасность роста уровня рецидивной преступности в России. Институт административного надзора, введенный в 2011 году, не является новшеством для российского законодательства и правоохранительной системы.

В-третьих, сущность и тенденция дальнейшего развития института административного надзора заключается не только в контроле органами внутренних дел за исполнением установленных судом ограничений лицами, освобожденными из мест лишения свободы, но и в комплексной работе с данной категорией лиц, учитывая множество факторов, влияющих на совершение повторных преступлений.



## **§ 1.2 Осуществление административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: теоретические аспекты**

В силу объема регулируемых общественных отношений административный надзор среди других (судебный и прокурорский) является наиболее активно и системно применяемым. При несоблюдении определяемых федеральными законами условий он допускает возможность ограничения прав физических и юридических лиц<sup>31</sup>.

Практическая потребность в принятии нормативного правового акта об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, была обусловлена в первую очередь отсутствием необходимых правовых основ по предупреждению повторных преступлений<sup>32</sup>. Поэтому в апреле 2009 года был подготовлен проект, а в апреле 2011 года принят Федеральный закон «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», с последующим внесением поправок в действующее законодательство<sup>33</sup>.

Трудно не согласиться с мнением Р.А. Дадашева, которая отмечает, что в современных исследованиях, как правило, продолжают повторяться те же различия надзора и контроля со ссылками на известные первоисточники, но, к сожалению, без учета того, что сущность и назначение контроля (надзора) в современном российском государстве иные, чем в государстве советском<sup>34</sup>.

Понимая всю сложность проблемы, автор ставит основной задачей определение признаков административного надзора, позволяющих

---

<sup>31</sup> Волков А.М. Административное право в вопросах и ответах: учебное пособие. Москва: Проспект, 2018. С 44.

<sup>32</sup> Ванюшин Я.Л., Галкин В.А., Филатова А.В. Комментарий к Федеральному закону от 06 апреля 2011 года № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (постатейный) / под ред. С.А. Денисова // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

<sup>33</sup> Федеральный закон от 06 апреля 2011 года № 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» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 15. Ст. 2039.

<sup>34</sup> Дадашева Р.А. К вопросу об административном надзоре за лицами, в отношении которых применялись принудительные меры медицинского характера // Административное право и процесс. 2017. № 4. С. 48.

отграничить его от других видов государственно-управленческой деятельности, имеющих смежный характер.

Поэтому попытки Р.А. Дадашева и других ученых-теоретиков назвать надзор деятельностью специально созданных для ее профессионального осуществления органов государства (служб) в отношении не подчиненных им органов и лиц, а контроль – для обозначения проверочной деятельности, осуществляемой в отношении подчиненных (подведомственных) структур и руководителей организаций (внутренний контроль), не соответствуют развитию юридической науки и современному положению дел в российском государстве<sup>35</sup>.

По мнению автора, можно выделить следующие важные признаки административного надзора. При этом автор не ставит своей задачей дублировать те признаки, которые наиболее часто указываются в научной и учебной литературе, посвященной административному праву. Однако не все из них имеют достаточную актуальность и практическую значимость в современных условиях развития государства и общества. Некоторые из наиболее часто указываемых признаков не позволяют отграничить административный надзор от смежных правовых явлений, в частности, таких как государственный контроль и прокурорский надзор. Автору представляется, что признаки административного надзора должны наилучшим образом подчеркивать и определять сущность данного правового явления. Поэтому автор выделяет самые существенные из них, которые не были предметом изучения в современном административном праве.

1. Как отмечается Т.Г. Антоновым, в механизм административно-правового регулирования включены методы контрольно-надзорной деятельности, связанные с последующим наблюдением за правомерностью поведения субъектов.

2. Административный надзор является важнейшей функцией государственных органов исполнительной власти. В настоящее время

---

<sup>35</sup> Дадашева Р.А. Указ. Соч. С. 49.

статус государственного органа, его правовое положение и наименование определяется исходя из возложенных на него государственно-управленческих функций.

3. Административный надзор имеет специальный набор взаимосвязанных целей. Ряд из таких основополагающих целей называются учеными. Это улучшение администрирования, защита прав граждан, обеспечение общей легитимности административного правления<sup>36</sup>.

4. Один из важнейших признаков административного надзора является критерий вмешательства или влияния на хозяйственную деятельность поднадзорного объекта. Данному вопросу уделено значительное внимание в юридической литературе<sup>37</sup>.

5. Исходя из современных концепций административно-процессуальной деятельности содержание административного надзора наполняют установленные в действующем законодательстве соответствующие надзорные процедуры. В теории административного права под административными процедурами понимаются установленные в нормативном порядке действия органов исполнительной власти и уполномоченных государственных учреждений, направленные на разрешение индивидуальных дел по реализации прав и законных интересов граждан и организаций<sup>38</sup>. Правовая регламентация надзорных процедур имеет важное значение, так как позволяет законным образом реализовывать цели и задачи административного надзора. При этом результаты административно-надзорной деятельности должны иметь соответствующее процессуальное оформление, к примеру, по результатам проверки должен быть составлен акт.

---

<sup>36</sup> Женетль С.З. Проблемы установления административного надзора: вопросы теории и судебной практики // Российский судья. 2013. № 1. С. 55.

<sup>37</sup> Антонов Т.Г. Проблемы толкования некоторых норм законодательства об административном надзоре // Законность. 2018. № 1. С. 46.

<sup>38</sup> Мелехин А., Баскакова С. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Законность. 2014. № 5. С. 11.

Следует сказать, что наличие многообразных надзорных процедур дает основание говорить об административно-надзорном процессе, включающем в себя процедурные производства, например, лицензионное производство, регистрационное производство и т.д. Выделение в административном надзоре как форме государственно-управленческой деятельности соответствующих производств и процедур дает возможность его структурирования, т.е. теоретически обоснованного выделения стадий, этапов и элементов административно-надзорной деятельности.

6. Административный надзор способствует проведению в жизнь административно-правовых норм. Такая возможность предоставляется действующим законодательством РФ, а именно: Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>39</sup>.

По мнению автора, сама возможность нормативно-правового регулирования органами административного надзора не является отличительной особенностью административно-надзорной деятельности. Такую возможность имеют и органы, осуществляющие государственный контроль, а также федеральные агентства, не являющиеся надзорными органами.

7. Во многих научных работах, рассматривающих вопросы административного надзора, указывается на большое количество специализированных органов, осуществляющих административный надзор. Полномочиями в сфере административного надзора также наделено громадное количество государственных служащих<sup>40</sup>. Из этого делаются выводы о существовании различных видов надзора. При этом не всегда указывается, что деятельность, осуществляемая различными органами

---

<sup>39</sup> Указ Президента РФ от 09 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» //Собрание законодательства РФ. № 11. 2004. Ст. 945.

<sup>40</sup> Шестак В.А. Порядок рассмотрения судами административных дел об установлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в современных условиях // Мировой судья. 2018. № 1. С. 37.

государственной исполнительной власти, является видом административного надзора<sup>41</sup>.

Кроме того, административный надзор осуществляется только на основании административно-правовых норм, тогда как административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, регламентируется в основном нормами Уголовно-исполнительного кодекса РФ (далее – УИК РФ)<sup>42</sup>, Уголовного кодекса РФ (далее – УК РФ)<sup>43</sup>, Уголовно-процессуального кодекса РФ (далее – УПК РФ)<sup>44</sup>. Таким образом, данное обстоятельство может быть также признано отдельным критерием.

Следовательно, автор может указать на такой признак административного надзора, как наличие многочисленных и многообразных видов административно-надзорной деятельности, которая объединяется общими критериями.

С учетом существенных признаков административного надзора можно сформулировать его понятие. Под ним понимается особая форма осуществления исполнительной власти (публичного управления), связанная с реализацией установленных государственно-управленческих функций по обеспечению законности, конституционных прав и свобод, безопасности в деятельности организационно неподчиненных государственным органам власти и их должностных лиц, общественных организаций, других юридических лиц, а также граждан.

Цель административного надзора согласно ст. 2 Закона № 64 – защита государственных и общественных интересов. Может ли Закон об административном надзоре охранять или защищать какие-либо интересы или отношения, учитывая, что «защищать» интересы следует тогда, когда на

---

<sup>41</sup> Шестак В.А. Основные условия установления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Мировой судья. 2017. № 12. С. 31.

<sup>42</sup> Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08 января 1997 года № 1-ФЗ //Собрание законодательства РФ. 1997. № 2. Ст. 198.

<sup>43</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ //Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

<sup>44</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ //Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

них происходит посягательство? По мнению некоторых исследователей, такое возможно.

Так, И.О. Васюхно указывает: «Несмотря на различие в подходах, позициях, мнениях конечная цель надзора одна – как можно надежнее защитить общество от преступных посягательств, и в первую очередь со стороны тех, кто уже понес наказание за ранее совершенные преступления и освобожден из мест лишения свободы»<sup>45</sup>.

Автор придерживается иной точки зрения. Видимо, решать охранительные и защитные задачи с помощью такого закона невозможно, в связи с тем что он не имеет главного оружия, необходимого для такой защиты, – норм, содержащих санкции. Закон об административном надзоре только устанавливает правовые статусы субъектов и регулирует их поведение. Ответственность за нарушение предписанных правил и возможность наступления негативных юридических последствий для субъектов вследствие несоблюдения его норм предусмотрена другими нормативными актами.

Так, ст. 1.2 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)<sup>46</sup> гласит, что «задачами законодательства об административных правонарушениях являются защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений»<sup>47</sup>.

Часть 1 ст. 2 УК РФ определяет: «задачами настоящего Кодекса являются: охрана прав и свобод человека и гражданина, собственности, общественного порядка и общественной безопасности, окружающей среды,

---

<sup>45</sup> Васюхно И.О. О соотношении административного пресечения и государственного контроля и надзора // Административное право и процесс. 2018. № 8. С. 57.

<sup>46</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

<sup>47</sup> Чижевский В.С. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об Административных правонарушениях (постатейный) / В. С. Чижевский. М.: Книжный мир, 2018. С. 60.

конституционного строя Российской Федерации от преступных посягательств, обеспечение мира и безопасности человечества, а также предупреждение преступлений». И далее указывается, с помощью каких мер этот закон будет решать поставленные перед ним задачи – «для осуществления этих задач настоящий Кодекс устанавливает основание и принципы уголовной ответственности, определяет, какие опасные для личности, общества или государства деяния признаются преступлениями, и устанавливает виды наказаний и иные меры уголовно-правового характера за совершение преступлений»<sup>48</sup>.

Таким образом, очевидно, что охрана и защита интересов личности, общества и государства может осуществляться в разной мере УК РФ и КоАП РФ: первый охраняет наиболее ценные и важные для общества блага и интересы от преступлений, второй – интересы и общественные отношения от посягательств, представляющих меньшую угрозу, чем преступления, и причиняющих меньший вред социуму (административных правонарушений).

Что же касается Закона № 64-ФЗ, то он определяет круг лиц, в отношении которых может устанавливаться административный надзор, какие при этом применяются правоограничения и на какой срок, кто и каким образом осуществляет надзор; права и обязанности субъектов.

Закон содержит отсылочную норму о том, что в случае несоблюдения установленных ограничений поднадзорное лицо несет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации (ч. 3 ст. 11 Закона № 64-ФЗ).

На основании изложенного можно сформулировать вывод о том, что ст. 2 Закона № 64-ФЗ составлена некорректно и нуждается в уточнении. Автор предлагает изложить ее в следующей редакции: «Статья 2. Задачи федерального закона: Административный надзор устанавливается для

---

<sup>48</sup> Жалинский А. Жалинский Э. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / А. Жалинский Э. Жалинский. М.: Городец, 2018. С. 748.



предупреждения совершения лицами, указанными в статье 3 настоящего Закона, преступлений и других правонарушений.

Задачами настоящего Закона являются:

- 1) правовое регулирование отношений по установлению, осуществлению, продлению и прекращению административного надзора;
- 2) определение правовых статусов субъектов административного надзора».

С 01 июля 2011 года вступил в силу Федеральный закон № 64. Для применения правовых положений указанного закона прав – УК РФ, КоАП РФ, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – ГПК РФ)<sup>49</sup>. Кроме того, Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»<sup>50</sup> в связи с вопросами, возникающими у судов при рассмотрении дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы (далее – административный надзор), судам даны соответствующие разъяснения. Эти разъяснения необходимо учитывать не только соответствующим судебным инстанциям, но и исправительным учреждениям, органам внутренних дел, а также лицам, освобожденным (освобождаемым) из мест лишения свободы, в отношении которых в суд поступило заявление об установлении административного надзора, или когда таковой был уже установлен.

Производство по делам об административном надзоре регламентировано гл. 26.2 ГПК РФ, в соответствии с которой заявление об установлении административного надзора подается исправительным учреждением или органом внутренних дел, о продлении административного надзора и о дополнении ранее установленных административных

---

<sup>49</sup>Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 года № 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

<sup>50</sup>Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 мая 2017 года № 15 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» //Российская газета. № 110. 2017.



ограничений – органом внутренних дел, о досрочном прекращении и частичной отмене административных ограничений – органом внутренних дел или лицом, в отношении которого установлен административный надзор, либо его представителем.

Учитывая, что производство по делам об административном надзоре регламентировано нормами гл. 26.2 ГПК РФ, суд, рассматривающий соответствующее заявление, должен руководствоваться в первую очередь положениями ГПК РФ, регулирующими порядок гражданского судопроизводства, а значит, исправительное учреждение или орган внутренних дел, подавшие в суд заявление об установлении административного надзора, являются участниками судопроизводства, на которых распространяются правовые положения ГПК РФ. Согласно ст. 245 ГПК РФ относит к делам, возникающим из публичных правоотношений, дела по заявлениям об установлении, о продлении, досрочном прекращении административного надзора, а также о частичной отмене или дополнении ранее установленных поднадзорному лицу административных ограничений. В связи с этим такие дела подлежат рассмотрению и разрешению на основании ст. 246 ГПК РФ с особенностями, предусмотренными гл. 23 и 26.2 ГПК РФ.

Однако, автор полагает, что такое правовое положение является не совсем удачным. Целесообразнее было бы осуществлять производство по делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в рамках административного судопроизводства, но не на основе норм КоАП РФ, а на основе положений разрабатываемого административного процессуального законодательства. В связи с этим представляется удачным включение производства по делам об административном надзоре в категорию административных дел, предусмотренных в Кодексе административного судопроизводства РФ<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 года № 21-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

Это позволит исключить неоднозначное толкование норм об участниках подобного судопроизводства, их процессуального статуса и полномочий, сроках рассмотрения дел и т.д.

В соответствии с ч. 2 и 3 ст. 261.5 ГПК РФ по делу об установлении административного надзора в отношении лица, освобождаемого из мест лишения свободы, заявление подается в суд по месту нахождения исправительного учреждения, а по делу об административном надзоре в отношении лица, освобожденного из мест лишения свободы, заявление подается в суд по месту жительства или пребывания этого лица. Если в отношении лица, освобождаемого из мест лишения свободы, определить суд, который будет рассматривать заявление об установлении административного надзора, не представляет особой сложности, то в определении суда, который будет рассматривать заявление органа внутренних дел об установлении административного надзора лицу, освобожденного из мест лишения свободы, сложности возникают. Они связаны в первую очередь с системой и местом нахождения органов внутренних дел<sup>52</sup>.

Так, например, если лицо, освободившееся из мест лишения свободы, имеет на территории одного из районов города Воронежа регистрацию о месте жительства, а на территории другого района города непосредственно, но временно пребывает, то каким (по территориальности) органом внутренних дел в какой суд должно быть подано заявление об установлении административного надзора? Вправе ли Управление МВД России по г. Воронежу в такой ситуации подать заявление в суд по месту нахождения данного Управления? Автор полагает, что Управление МВД России вправе подать соответствующее заявление в тот суд, юрисдикция которого распространяется на территорию, где непосредственно пребывает лицо, освободившееся из мест лишения свободы.

---

<sup>52</sup> Борисов А.Н., Лагвилава Р.П. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 года № 21-ФЗ (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2018. С. 444.

В соответствии со ст. 261.7 ГПК РФ дело об административном надзоре рассматривается и разрешается судьей единолично с обязательным участием лица, в отношении которого подано заявление, а также с участием представителей исправительного учреждения или органа внутренних дел, которыми подано заявление, и прокурора. При этом неявка в судебное заседание заявителя или прокурора, надлежащим образом извещенных о времени, дате и месте судебного заседания, не является препятствием к рассмотрению и разрешению дела. Однако обязанность доказывания обстоятельств по делу об административном надзоре лежит на заявителе.

Автору представляется, что согласно положениям ч. 3 ст. 261.7 ГПК РФ обязанность доказывания обстоятельств по делу об административном надзоре лежит на заявителе. Суд должен во всех случаях, когда заявление об установлении административного надзора лицу подается органом внутренних дел или исправительным учреждением, признать обязательной явку представителей исправительного учреждения или органа внутренних дел в судебное заседание. Данный вывод следует из того, что, по общему правилу, рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений, суд может признать обязательной явку в судебное заседание представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица. В случае неявки указанные лица могут быть подвергнуты штрафу в размере до 1 тысячи рублей (ч. 4 ст. 246 ГПК РФ).

В соответствии со ст. 3 Федерального закона № 64 административный надзор устанавливается судом в отношении совершеннолетнего лица, освобождаемого или освобожденного из мест лишения свободы и имеющего непогашенную либо неснятую судимость. В связи с этим законодатель, определяя условия установления административного надзора, связывая их с судимостью данного лица, установил, что у такого лица должна быть непогашенная либо неснятая судимость за совершение:

- 1) тяжкого или особо тяжкого преступления;
- 2) преступления при рецидиве преступлений;

3) умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего.

При этом для установления административного надзора необходимо наличие хотя бы одного из следующих оснований:

1) лицо в период отбывания наказания в местах лишения свободы признавалось злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания;

2) лицо, отбывшее уголовное наказание в виде лишения свободы и имеющее непогашенную либо неснятую судимость, совершает 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.

В связи с изложенными нормативно-правовыми положениями актуальным для суда является вопрос, какое решение должен принять суд, когда от органа внутренних дел поступает заявление об установлении административного надзора лицу, освобожденному из мест лишения свободы, если основанием заявления является то, что лицо, отбывшее уголовное наказание в виде лишения свободы и имеющее непогашенную либо неснятую судимость, совершает 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, но при этом данное лицо в ходе судебного заседания заявляет, что материалы об административных правонарушениях были составлены не в отношении него, а в отношении другого лица, который представился его данными?

Автор полагает, что в данной ситуации суд должен отказать в удовлетворении заявления органа внутренних дел об установлении административного надзора в отношении такого лица, если заявителем не будут представлены суду доказательства о допустимости и

достоверности данных, содержащихся в материалах об административных правонарушениях.

Правовые положения о сроке, на который устанавливается или продлевается административный надзор, за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в науке остаются дискуссионными. И.Н. Бараев предлагает в ч. 3 ст. 261.8 ГПК РФ внести дополнение, что суд в своем решении об установлении надзора должен указать не только собственно срок надзора, но и дату, с которой он исчисляется<sup>53</sup>. Автор предполагает, что данное предложение И.Н. Бараева не будет удовлетворять требованиям правоприменительной и судебной практики, так как суд при принятии решения об установлении административного надзора, указывая собственно срок надзора, не всегда готов сразу указать дату, с которой будет исчисляться административный надзор.

Так, в согласно ч. 1 и 2 ст. 3, п. 1 ч. 3 ст. 5 Федерального закона № 64-ФЗ срок административного надзора исчисляется со дня постановки поднадзорного на учет в органе внутренних дел по избранному им месту жительства или пребывания. Такой порядок постановки на учет применяется в отношении совершеннолетнего лица, имеющего непогашенную либо неснятую судимость за совершение: 1) тяжкого или особо тяжкого преступления; 2) преступления при «простом», опасном или особо опасном рецидиве преступлений; 3) умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего, если такое лицо в период отбывания наказания в местах лишения свободы признавалось злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания; 4) преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего. Учитывая данные положения, суд при принятии решения об установлении административного надзора не всегда готов сразу определить дату, когда поднадзорный будет поставлен на учет в органе внутренних дел по

---

<sup>53</sup> Бараев И.Н. Установление судом срока административного надзора // Российская юстиция. 2012. № 9. С. 58.

избранному месту жительства или пребывания, так как это уже зависит не от суда, принимающего решение, а от органа внутренних дел по избранному месту жительства или пребывания поднадзорного<sup>54</sup>.

Также следует учитывать, что срок административного надзора, устанавливаемый поднадзорному согласно вышеуказанному порядку, исчисляется со дня вступления в законную силу решения суда об установлении административного надзора (ч. 1 ст. 3 и п. 2 ч. 3 ст. 5 закона). Учитывая данные положения, суд при принятии решения об установлении административного надзора также не всегда готов сразу определить дату вступления в законную силу решения об установлении административного надзора, так как это уже зависит не только от суда, принимающего решение, но и от других участников процесса, которые вправе обжаловать данное решение суда. Следовательно, в случае апелляционного обжалования и рассмотрения дела в апелляционном порядке будет уже другой срок вступления в законную силу решения суда об установлении административного надзора. Этот срок не в состоянии точно знать председательствующий судья, принимающий решение об установлении административного надзора в суде первой инстанции.

Таким образом, целесообразно в резолютивной части решения, принимаемого судом по итогам рассмотрения заявления об административном надзоре, в зависимости от вышеуказанных обстоятельств указывать, что срок административного надзора следует исчислять со дня постановления поднадзорного на учет в органе внутренних дел по избранному им месту жительства или пребывания, либо со дня вступления в законную силу решения суда.

Поэтому автор предлагает внести изменения в п. 2 ч. 3 ст. 5 Федерального закона № 64 и изложить текст в следующей редакции: «Срок административного надзора исчисляется в отношении: 2. лица, указанного в

---

<sup>54</sup> Приказ МВД России от 08 июля 2011 года № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

части 1 статьи 3 настоящего Федерального закона, при наличии основания, предусмотренного пунктом 2 части 3 статьи 3 настоящего Федерального закона, со дня постановки поднадзорного на учет в органе внутренних дел по избранному им месту жительства или пребывания, либо со дня вступления в законную силу решения суда».

Кроме того, не бесспорно предложение И.Н. Бараева об установлении для дел об административном надзоре сокращенного срока их рассмотрения в суде первой инстанции (10 дней), учитывая, по мнению И.Н. Бараева, что данные дела не представляют особой сложности. Соглашаясь с тем, что дела об административном надзоре не представляют особой сложности, нельзя согласиться с И.Н. Бараевым об установлении для дел об административном надзоре сокращенного срока их рассмотрения в суде первой инстанции (10 дней), так как указанного срока будет явно недостаточно для принятия судом законного и обоснованного решения по делу. Разбирательство дел по заявлениям об установлении, о продлении, досрочном прекращении административного надзора, а также о частичной отмене или дополнении ранее установленных поднадзорному лицу административных ограничений происходит в судебном заседании с обязательным извещением лиц, участвующих в деле, о времени и месте заседания (ст. 155 ГПК РФ). Извещение лиц по делам данной категории осуществляется в порядке гл. 10 ГПК РФ («Судебные извещения и вызовы»). Имеющиеся в судебной практике трудности с извещением и вызовом в судебное заседание лиц, к которым заявлены требования об установлении, о продлении, досрочном прекращении административного надзора, а также о частичной отмене или дополнении ранее установленных поднадзорному лицу административных ограничений, не позволят суду в 10-дневный срок рассмотреть дела данной категории. Так, только извещение о судебном заседании по «судебному» заказному письму с уведомлением о вручении, приходит по почте в суд по истечению около 14 дней с момента отправления данного письма.



В Федеральном законе № 64-ФЗ и постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О применении судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре»<sup>55</sup> остался неразрешенным ряд вопросов при рассмотрении заявлений о продлении административного надзора. В частности, когда орган внутренних дел вправе обратиться в суд с заявлением о продлении административного надзора, т.е. вправе ли орган внутренних дел обратиться в суд с таким заявлением по прошествии, например, одного месяца после установления административного надзора поднадзорному, или это возможно только в период, когда срок административного надзора подходит к окончанию? Кроме того, нет определенности в вопросе, за какой период до истечения срока административного надзора орган внутренних дел вправе обращаться в суд с заявлением о продлении административного надзора.

Согласно ч. 1 ст. 261.5 ГПК РФ и ч. 2 ст. 5, ст. 7 закона, административный надзор может быть продлен судом на срок до 6 месяцев, но не свыше срока, установленного законодательством Российской Федерации для погашения судимости, в связи с совершением поднадзорным лицом в течение одного года двух и 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. В силу п. 1 ч. 1 ст. 9 Федерального закона № 64-ФЗ истечение срока административного надзора влечет его прекращение.

С учетом вышеизложенных обстоятельств истечение указанного срока в период рассмотрения дела о продлении административного надзора является основанием для отказа в удовлетворении соответствующего заявления органа внутренних дел.

---

<sup>55</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2013 года № 22 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».



Как свидетельствуют результаты проведенного исследования судебной практики, в правоприменительной практике имеются трудности при принятии решения по заявлению исправительного учреждения об установлении административного надзора и административных ограничений в отношении осужденного и отбывавшего уголовное наказание (освобожденного по отбытию срока наказания). Так, вправе ли суд, принимающий решение по данному делу, устанавливать освобождающемуся заключенному административное ограничение в виде обязательной явки от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации, когда этот осужденный сообщает в суде, что соблюдение указанного ограничения в данном случае невыполнимо, так как осужденный не имеет постоянного места жительства или пребывания, нигде не зарегистрирован?

Согласно п. 22 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О применении судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре» предусмотрено, что установление судом административного ограничения в виде явки от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации является обязательным (ч. 2 ст. 4 Федерального закона № 64-ФЗ) и не зависит от применения к лицу иных административных ограничений. Таким образом, автор полагает, что установление судом административного ограничения в виде явки от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации является обязательным, соответствует требованиям Федерального закона № 64-ФЗ и не нарушает права осужденного. В связи с этим его доводы о невозможности исполнять данное ограничение ввиду отсутствия постоянного места жительства и регистрации не могут быть приняты судом во внимание.

Отсутствие постоянного места жительства является временным состоянием, которое не освобождает поднадзорного от

выполнения вышеуказанной обязанности, на что также указывают п. 2–5 ст. 11 Федерального закона № 64-ФЗ.

Кроме того, отсутствие постоянного места жительства является вопросом факта, который может быть установлен в суде при реализации предусмотренного п. 1 ст. 10 федерального закона № 64-ФЗ права поднадзорного лица обращаться в суд с заявлением о досрочном прекращении административного надзора, а также о частичной отмене установленных судом административных ограничений. При установлении административного надзора суд не определяет место жительства поднадзорного лица.

Резюмируя изложенное, можно сделать следующие выводы:

Во-первых, с учетом вышеизложенных существенных признаков административного надзора можно сформулировать авторское понятие. Под административным надзором понимается особая форма осуществления исполнительной власти (публичного управления), связанная с реализацией установленных государственно-управленческих функций по обеспечению законности, конституционных прав и свобод, безопасности в деятельности организационно неподчиненных государственным органам власти и их должностных лиц, общественных организаций, других юридических лиц, а также граждан.

Во-вторых, правовые положения о сроке, на который устанавливается или продлевается административный надзор, за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в науке остаются дискуссионными, поэтому автор предлагает внести изменения в п. 2 ч. 3 ст. 5 Федерального закона № 64-ФЗ и изложить текст в следующей редакции: «Срок административного надзора исчисляется в отношении: 2. лица, указанного в части 1 статьи 3 настоящего Федерального закона, при наличии основания, предусмотренного пунктом 2 части 3 статьи 3 настоящего Федерального закона, со дня постановки поднадзорного на учет в органе внутренних дел по избранному им

местужительства или пребывания, либо со дня вступления в законную силу решения суда».

В-третьих, задача административного надзора сформулирована в Законе об административном надзоре как «предупреждение совершения лицами, указанными в статье 3 настоящего Федерального закона, преступлений и других правонарушений». На самом деле такая формулировка не совсем точна, поэтому автор предлагает изложить ст. 2 Федерального Закона № 64-ФЗ в следующей редакции: «Административный надзор устанавливается для предупреждения совершения лицами, указанными в статье 3 настоящего Закона, преступлений и других правонарушений».

Задачами настоящего Закона являются:

- 1) правовое регулирование отношений по установлению, осуществлению, продлению и прекращению административного надзора;
- 2) определение правовых статусов субъектов административного надзора».

В-четвертых, надо сказать, что введение административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, является прогрессивной мерой, но в правоприменительной практике возникают вопросы, свидетельствующие о необходимости совершенствования правовых норм и дополнительных разъяснений Верховного Суда Российской Федерации о применении норм об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

## **ГЛАВА 2 ПРАКТИКА И ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА ЗА ЛИЦАМИ, ОСВОБОЖДЕННЫМИ ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ**

### **§ 2.1 Основания и процедура осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы**

Проблемы определения административного надзора, эффективности его регламентации представляются актуальными в связи с необходимостью создания механизма, позволяющего государству, с одной стороны, в охранительных целях защитить общество от потенциально опасных лиц, предотвратив возможность совершения ими преступлений. С другой стороны, действие процедуры установления административного надзора чревато негативными последствиями для общества с позиции обеспечения прав человека.

В законодательном порядке было определено, что административный надзор – это осуществление органами внутренних дел наблюдения за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей, предусмотренных Законом об административном надзоре.

Во исполнение базового закона был принят Федеральный закон «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». Им были внесены изменения в УК РФ, криминализирующие уклонение от административного надзора введением статьи 314.1, предусматривающей уголовную ответственность в виде обязательных работ на срок от 180 до 240 часов, либо исправительных работ на срок до двух лет, либо

лишение свободы на срок до одного года; внесены изменения в УИК РФ, статьей 173, определяющей порядок установления административного надзора за лицами, освобождаемыми из мест лишения свободы; изменения в КоАП РФ, статьей 19.24, предусматривающей ответственность за несоблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре в виде наложения административного штрафа в размере от 1000 до 1500 рублей либо административный арест на срок до 15 суток; изменения в ГПК РФ, регламентирующие процесс установления, продления, досрочного прекращения административного надзора главой 26.2 в разделе особое производство, дела из публичных правоотношений.

Как показывает судебная практика, непродолжительный период действия на практике указанных изменений в законодательстве породил целый ряд вопросов как по правовой природе данных правоотношений, так и сложностей в связи с неурегулированностью применения данных норм в гражданском процессе с его принципами состязательности и равноправия сторон, диспозитивными началами<sup>56</sup>.

В соответствии с главой 26.2 ГПК РФ заявление об установлении административного надзора подается исправительным учреждением, либо органом внутренних дел в зависимости от того, устанавливается ли административный надзор за освобождаемым либо освобожденным лицом из мест лишения свободы.

Порядок осуществления административного надзора, регламентируется Приказом МВД Российской Федерации «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»<sup>57</sup>. Форма заявления, предусмотренная приложением № 5 к данному

---

<sup>56</sup> Определение судебной коллегии по административным делам Камчатского краевого суда от 28 февраля 2019 года по делу № 33а-521/2019.URL: sudrf.kodeks.ru (дата обращения: 01.04.2019). Определение судебной коллегии по административным делам Архангельского областного суда от 27 февраля 2019 года по делу № 33а-1264/2019.URL: sudrf.kodeks.ru (дата обращения: 01.04.2019).

<sup>57</sup>Приказ МВД РФ от 08 июля 2011 года № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»// Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

приказу не отвечает требованиям статей 131-132 ГПК РФ, на что следует обращать внимание заявителя (поднадзорных отделов полиции). Так заявление подается не председателю суда, как указано в приложении к Приказу №818, а в суд по подсудности. В установленной в приложении форме заявления не содержится перечня участников процесса, необходимых к указанию в заявлении, в том числе заявителя, прокурора, заинтересованного лица, в отношении которого устанавливается административный надзор с указанием их места жительства, либо места нахождения. Утвержденная приказом форма также не содержит указания на перечень прилагаемых к заявлению документов с копиями по числу лиц указанных в деле, что является необходимым в силу требования части 8 статьи 131 ГПК РФ. В силу статей 56, 261.7 ГПК РФ бремя доказывания лежит на заявителе, которому надлежит доказать обоснованность обращения в суд, необходимость установления каждого конкретного ограничения, предоставить расчет срока установления административного надзора, указания на данные обстоятельства Приказ № 818 не содержит.

Несоответствие заявления об административном надзоре требованиям ГПК РФ по форме и содержанию влечет на практике невозможность рассмотрения заявления по существу. Оставление без движения (на данном этапе прокурор не участвует), отказ в принятии, возвращение. Так в ходе принятия заявления судами каждое 3 заявление требует устранения недостатков<sup>58</sup>.

Для лиц, осуществляющих административный надзор в соответствии с Приказом № 818, согласно действующего законодательства и положения о приеме на службу, высшее профессиональное образование не требуется.

Суд гражданской специализации при рассмотрении данной категории гражданских дел апеллируют к дефиниции и дифференцированию

---

<sup>58</sup> Определение судебной коллегии по административным делам Хабаровского краевого суда от 22 февраля 2019 года по делу № 33а-1445/2019. URL: sudrf.kodeks.ru (дата обращения: 01.04.2019). Определение судебной коллегии по административным делам Хабаровского краевого суда от 22 февраля 2019 года Дело № 33а-1443/2019. URL: sudrf.kodeks.ru (дата обращения: 01.04.2019).

понятий «тяжкое преступление», «особо тяжкое преступление», «рецидив», «опасный рецидив», «особо опасный рецидив», даты начала и окончания срока снятия и погашения судимости, которые являются отраслевыми понятиями уголовного права. Указанные противоречия и характеристики субъектного состава влекут к некомпетентности заявителя и сложности в правоприменительной практике.

В соответствии с положениями статьи 261.7 ГПК РФ дело об административном надзоре рассматривается и разрешается судьей единолично с обязательным участием лица, в отношении которого подано заявление<sup>59</sup>.

Вместе с тем, в гражданском процессе отсутствуют механизмы обеспечения явки в судебное заседание лица, в отношении которого подано заявление. Напротив любое принудительное действие, совершенное против воли стороны, направленное на обеспечение его явки в судебное заседание противоречит смыслу гражданского процесса, изложенному в статьях 35, 48, 167 ГПК РФ. Обеспечение явки в процесс заинтересованного лица при подготовке необходимо возлагать на заявителя и поскольку это поднадзорный орган прокурору участвующему в деле при подготовке к судебному разбирательству необходимо контролировать исполнение данной обязанности.

Так по судебным делам судебное заседание откладываются в связи с неявкой заинтересованного лица, который добросовестно являлся на отметку в отдел полиции в ходе рассмотрения дела, получил заявление и знал о наличии дела в суде, однако его явка не только не была обеспечена, но и его не известили в отделе полиции. Дела оставлены без рассмотрения в связи с неявкой заявителя, хотя природа данного судебного

---

<sup>59</sup>Определение судебной коллегии по административным делам Хабаровского краевого суда от 27 февраля 2019 года по делу № 33а-1550/2019.URL: sudrf.kodeks.ru (дата обращения: 01.04.2019). Определение судебной коллегии по административным делам Кировского областного суда от 26 февраля 2019 года по делу № 33а-885/2019.URL: sudrf.kodeks.ru (дата обращения: 01.04.2019). Определение судебной коллегии по административным делам Свердловского областного суда от 25 февраля 2019 года по делу № 33а-5426/2019.URL: sudrf.kodeks.ru (дата обращения: 01.04.2019)

постановления является спорным, поскольку в делах из публичных правоотношение оставление без рассмотрения не предусмотрено, но в другом случае при отсутствии возможности рассмотрения дела в отсутствие неявившего лица, рассмотрение дела с вынесением законного решения невозможно<sup>60</sup>.

Для обеспечения условия личного участия в судебном заседании заинтересованного лица, в отношении которого рассматривается дело об административном надзоре, уместны механизмы уголовно-процессуального закона, в том числе по принудительному приводу. Решить данную проблему, неоднократно возникающую в практике, в гражданском процессе представляется несколькими способами. Либо исключить условие обязательного участия заинтересованного лица, предоставив судам право руководствоваться частью 4 статьи 167 ГПК РФ рассматривать дело в отсутствие лица, в отношении которого подано заявление, при надлежащем его уведомлении о времени и месте судебного заседания. Либо, сохраняя условие обязательности присутствия заинтересованного лица, что, по мнению автора более правильно, дополнить часть 2 статьи 168 ГПК РФ после слов «переводчик», словами «лицо, в отношении которого подано заявление об административном надзоре», таким образом предусмотреть ответственность за уклонение от явки в судебное заседание без уважительных причин в виде штрафа и принудительный привод. Обязанность по использованию механизмов принудительного привода в судебное заседание, при этом, возложить на заявителя в связи с расширением круга их полномочий базовым законом и спецификой правоотношений.

---

<sup>60</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 октября 2018 года № 2782-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кудрявцева Виталия Анатольевича на нарушение его конституционных прав частями 1 и 2 статьи 3 и пунктами 3, 4 и 5 части 1 статьи 4 Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Определение судебной коллегии по административным делам Нижегородского областного суда от 20 февраля 2019 года по делу № За-2013/2019. URL: sudrf.kodeks.ru (дата обращения: 01.04.2019). Определение судебной коллегии по административным делам Камчатского краевого суда от 21 февраля 2019 года по делу № 33а-488/2019. URL: sudrf.kodeks.ru (дата обращения: 01.04.2019).



Предусмотрено, что в рамках действующего российского законодательства нарушители установленного режима могут привлекаться к административной или к уголовной ответственности. Статьей 19.24 КоАП РФ предусмотрены следующие виды административного наказания: предупреждение, наложение административного штрафа в размере до 1500 руб. или административного ареста до 15 суток. За уклонение от административного надзора (ст. 314.1 УК РФ) предусмотрены обязательные работы до двухсот сорока часов, исправительные работы на срок до двух лет либо лишение свободы на срок до одного года.

Таким образом, в соответствии с действующим российским законодательством в отношении определенной категории лиц, отбывших уголовное наказание в виде лишения свободы, предусмотрено в том числе и применение мер административной ответственности. Подобная практика существует в Беларуси, Украине и Казахстане.

Важным элементом государственно-правового механизма, посредством которого реализуются властные полномочия субъектов складывающихся регулятивных правоотношений по установлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, являются органы государственной власти, а именно:

- органы исполнительной власти, выходящие с заявлением об установлении, продлении и прекращении административного надзора (например, исправительные учреждения или органы внутренних дел);
- суды общей юрисдикции, рассматривающие вышеуказанные заявления в соответствии с установленными законом правилами подсудности;
- органы исполнительной власти, непосредственно осуществляющие административный надзор (органы внутренних дел)<sup>61</sup>;

---

<sup>61</sup>Приказ МВД России от 08 июля 2011 года № 818 «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Российская газета. 2011. № 189.

- прокурор, обладающий правом участвовать в рассмотрении дел судами; обращаться в суд с заявлением о досрочном прекращении административного надзора или о частичной отмене административных ограничений для защиты прав и свобод поднадзорного лица при условии, что поднадзорное лицо по состоянию здоровья либо по другим уважительным причинам не может само обратиться в суд. Кроме того, прокуроры осуществляют надзор за исполнением законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

Исходя из складывающейся практики, к основным проблемам исполнения законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, следует отнести:

- пока еще недостаточную организацию работы территориального органа МВД России по осуществлению этого вида административного надзора;

- отсутствие единой практики по установлению и продлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы по инициативе органа внутренних дел;

- отсутствие налаженной системы межведомственного взаимодействия, в т.ч. и отсутствие программы совместных действий между территориальными органами МВД России и территориальными органами УФСИН России и ФМС России, при осуществлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы;

- недостаточная эффективность норм действующего законодательства, направленного на оказания индивидуального профилактического воздействия на граждан, освобожденных из мест лишения свободы и имеющих непогашенную либо неснятую судимость, подпадающих под действие Федерального закона об административном надзоре в целях защиты государственных и общественных интересов.

В целях обеспечения надлежащей реализации прокурорами полномочий, предоставленных законодательством в рассматриваемой сфере, Генеральный прокурор Российской Федерации издал Приказ «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»<sup>62</sup>.

В нем акцентируется внимание на вопросах участия прокурора в рассмотрении судами первой инстанции дел об административном надзоре. В частности, указано на необходимость своевременного реагирования на незаконные и необоснованные судебные постановления посредством принесения апелляционных представлений, вне зависимости от инициатора процесса. Определены требования Генерального прокурора Российской Федерации по обеспечению соблюдения законодательства об административном надзоре администрациями исправительных учреждений.

В рамках надзора за исполнением законов в исправительных учреждениях прокуроры должны обращать внимание на соблюдение администрацией требований закона при направлении в суд заявлений об установлении административного надзора, сроков направления копий решений суда в орган внутренних дел по лицу, освобождаемому из мест лишения свободы, месту жительства или месту пребывания, вручение ему предписания о выезде, предупреждение этого лица об уголовной ответственности за уклонение от административного надзора. Изложены требования прокурорам городов и районов по обеспечению соблюдения законодательства об административном надзоре органами внутренних дел и уголовно-исполнительными инспекциями.

При установлении административного надзора прокуроры принимают участие в 95,6% судебных заседаний при производстве по делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения

---

<sup>62</sup> Приказ от 29 апреля 2013 года № 176 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

свободы. Из них: при продлении срока административного надзора – 49,3%; при досрочном прекращении административного надзора – 32,1%; при изменении содержания административного надзора – 33,3%<sup>63</sup>.

Документы прокурорского реагирования вносились по следующим обстоятельствам:

- 53% на нарушения полномочий ОВД при осуществлении административного надзора, предусмотренных ст. 12 Закона № 64-ФЗ;

- 16% на нарушения администрацией ИУ требований закона при направлении в суд заявлений об установлении административного надзора;

- 14% на недопустимость применения ОВД ограничений, не установленных судом, а также злоупотреблений при пользовании правами, предоставленными при осуществлении административного надзора;

- 10% на нарушения сроков направления администрацией ИУ копий решений суда в ОВД на лиц, освобождаемых из мест лишения свободы;

- 7% на нарушения законодательства по вопросам рассмотрения ОВД жалоб и заявлений поднадзорных лиц и их представителей в связи с осуществлением в отношении их административного надзора и на привлечение нарушителей к административной ответственности по ст. 19.24 КоАП РФ<sup>64</sup>.

Следует обратить внимание, что требования, изложенные в актах прокурорского реагирования, в указанный срок выполнялись в 95% случаев.

К наиболее распространенным факторам, мешающим более качественно и эффективно осуществлять надзор за исполнением административного законодательства в сфере надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, относятся следующие: недостаток времени ввиду большой загруженности (50%); отсутствие методической литературы

---

<sup>63</sup> Ольшевская Н. Уголовно-исполнительное право / Н. Ольшевская. М.: ИЗДАТЕЛЬСТВО «АСТ», 2018. С. 60.

<sup>64</sup> Малинин В.Б. Уголовно-исполнительное право / В.Б. Малинин, Л.Б. Смирнов. М.: Ленинградский государственный университет им. А.С.Пушкина, 2018. С. 224.

(26%); несовершенство административного законодательства и практики его применения (24%).

К типичным причинам нарушений требований законодательства об административном надзоре лицами, освобожденными из мест лишения свободы, относятся: недостаточно эффективная профилактическая работа с поднадзорными лицами, проводимая участковыми уполномоченными полиции при осуществлении административного надзора (29%); отсутствие надлежащего контроля и надзора за исполнением указанного законодательства со стороны контролирующих органов (18%); ненадлежащее взаимодействие учреждений уголовно-исполнительной системы с территориальными органами МВД России, судебными органами по вопросам осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы (16%); безнаказанность правонарушителей и слабое знание законодательства (15%); неадекватные меры наказания (13%); несовершенство законодательства (9%)<sup>65</sup>.

Помимо наиболее типичных причин нарушений требований законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, следует учитывать сильную загруженность участкового уполномоченного полиции, отсутствие устоявшейся практики правоприменения и методического материала. Нельзя оставить без внимания не только отсутствие процесса ресоциализации осужденных, но и низкий уровень жизни, общей и правовой культуры населения.

В ходе реализации административного надзора территориальными органами МВД России были выявлены трудности его установления в отношении граждан, освобожденных из мест лишения свободы и имеющих непогашенную либо неснятую судимость, подпадающих под действие Закона об административном надзоре, не имеющих регистрации и постоянного места жительства. Также в отношении указанных лиц не представляется

---

<sup>65</sup> Уголовно-исполнительное право / под редакцией А.С. Михлина. М.: Высшее образование, 2018. С. 332.

возможным установить такие ограничения, как запрещение пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток ( п. 3 ч. 1 ст. 4 Закона об административном надзоре) <sup>66</sup>.

По мнению автора, эффективными мерами по соблюдению поднадзорными лицами установленных судом административных ограничений могут быть следующие:

- законодательное закрепление нарушения поднадзорным лицом возложенных на него обязанностей как отягчающее вину обстоятельство при совершении противоправного деяния;

- привлечение к уголовной ответственности за повторное (неоднократное) несоблюдением лицом административных ограничений.

Также высказывалось мнение о целесообразности при решении вопроса о продлении или снятии административного надзора учитывать мнение членов семьи лица, в отношении которого установлен административный надзор, а также иных лиц, совместно проживающих с ним <sup>67</sup>.

В теории и практике применения российского административного и уголовного законодательства существует мнение о том, что за одно и то же деяние лицо не может быть наказано дважды. Однако данное положение не относится к рассматриваемой ситуации. В УК РФ предусмотрены случаи, когда за неоднократное привлечение к административной ответственности, в установленные сроки лицо может быть привлечено к уголовной ответственности <sup>68</sup>.

Таким образом, логично предположить, что если лицо, в отношении которого установлен административный надзор, в течение года дважды не соблюдал административные ограничения и не выполнял обязанности,

---

<sup>66</sup> Краткий курс по уголовно-исполнительному праву. М.: Окей-книга, 2018. С. 44.

<sup>67</sup> Фесько Д.С. Административный контроль (надзор) как функция органов охраны правопорядка // Административное право и процесс. 2018. № 11. С. 74.

<sup>68</sup> См., ст. 151.1 (Розничная продажа несовершеннолетним алкогольной продукции) и ст. 178 (Недопущение, ограничение или устранение конкуренции).

устанавливаемые при административном надзоре (ст. 19.24 КоАП РФ), то в отношении него могут быть приняты меры уголовно-правового характера.

В некоторых государствах-участниках СНГ подобная практика существует, например, в Республике Беларусь за несоблюдение требований превентивного надзора без уважительных причин, совершенное лицом, за которым установлен превентивный надзор, которое дважды в течение года подвергалось административному взысканию за такие же нарушения<sup>69</sup>, предусмотрена уголовная ответственность.

Таким образом, целесообразно внести изменения в п. 3 ст. 19.24 КоАП РФ и изложить текст в следующей редакции: «лицо, в отношении которого установлен административный надзор, в течение года дважды не соблюдал административные ограничения и не выполнял обязанности, устанавливаемые при административном надзоре, то в отношении него могут быть приняты меры уголовно-правового характера».

Одним из оснований прекращения административного надзора, согласно ч. 3 ст. 9 Федерального закона № 64-ФЗ, является осуждение поднадзорного лица к лишению свободы и направление его к месту отбывания наказания.

А почему только осужденных к лишению свободы? А если осудили к исправительным работам, ограничению свободы или принудительным работам, то как быть? У данных лиц появляется двойной правовой статус: с одной стороны, они остаются поднадзорными ОВД и на них распространяется административная (ст. 19.24 КоАП РФ) и уголовная ответственность (ст. 314.1 УК РФ) за нарушение или уклонение от административного надзора, а с другой – они являются осужденными, и на них в полной мере распространяются нормы уголовно-исполнительного законодательства (ст. 46, 50, 60.14 – 60.17 и др.), которые применяют сотрудники другого ведомства – УИС.

---

<sup>69</sup> Коваль Д.В. Ошибки правоприменения при установлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Законность. 2016. № 4. С. 29.



Выход видится в запрете судам выносить поднадзорным приговоры к какому-либо наказанию, кроме лишения свободы.

В связи, с чем можно внести изменения в действующее законодательство, изложив п. 3 ст. 9 Федерального закона № 64-ФЗ в следующей редакции: «Административный надзор прекращается по следующим основаниям: 3) осуждение поднадзорного лица к лишению свободы и направление его к месту отбывания наказания; осуждение поднадзорного лица к исправительным работам; осуждение поднадзорного лица к ограничению свободы; осуждение поднадзорного лица к принудительным работам (за исключением лица, указанного в части 2.1 статьи 3 настоящего Федерального закона)».

Происходящие в Российской Федерации экономические процессы обуславливают увеличение миграционного потока, основную часть которого составляют трудовые мигранты. В связи с этим более 85% респондентов считают необходимым, чтобы подразделения органов ФМС России информировали МВД России не только о количестве и паспортных данных мигрантов, но и об их судимости. Например, путем создания электронной информационной базы данных мигрантов, с последующим установлением административного надзора за этими лицами, если у них не погашена судимость и они относятся к лицам, в отношении которых может устанавливаться административный надзор.

В свою очередь, Пленум Верховного Суда Российской Федерации дал разъяснение, что административный надзор в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства может быть установлен при условии их проживания (пребывания) на территории Российской Федерации на законных основаниях<sup>70</sup>.

Эффективность работы при осуществлении административного надзора может быть достигнута только при систематическом наблюдении,

---

<sup>70</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 мая 2017 года № 15 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Российская газета. 2017. № 110.



осуществляемом за поднадзорными лицами, и проведении регулярных проверок по месту их жительства (пребывания), а также места работы поднадзорного лица. Кроме того, создание электронного учета поднадзорных лиц позволит облегчить доступ к информации о поднадзорном лице всех подразделений правоохранительных органов.

Исходя из вышеизложенного можно сделать выводы:

Во-первых, в связи с тем, что эффективными мерами по соблюдению поднадзорными лицами установленных судом административных ограничений может быть привлечение к уголовной ответственности за повторное (неоднократное) несоблюдением лицом административных ограничений, целесообразным будет внести изменения в п. 3 ст. 19.24 КоАП РФ и изложить текст в следующей редакции: «лицо, в отношении которого установлен административный надзор, в течение года дважды не соблюдал административные ограничения и не выполнял обязанности, устанавливаемые при административном надзоре, то в отношении него могут быть приняты меры уголовно-правового характера».

Во-вторых, в связи с тем, что для обеспечения условия личного участия в судебном заседании заинтересованного лица, в отношении которого рассматривается дело об административном надзоре, уместны механизмы уголовно-процессуального закона, в том числе по принудительному приводу. Решить данную проблему, неоднократно возникающую в практике, в гражданском процессе представляется несколькими способами. Либо исключить условие обязательного участия заинтересованного лица, предоставив судам право руководствоваться частью 4 статьи 167 ГПК РФ рассматривать дело в отсутствие лица, в отношении которого подано заявление, при надлежащем его уведомлении о времени и месте судебного заседания. При этом исключить из части 1 статьи 261.7 ГПК РФ слова «обязательным участием лица, в отношении которого подано заявление». Либо, сохраняя условие обязательности присутствия заинтересованного лица, что по мнению автора более правильно, дополнить часть 2

статьи 168 ГПК РФ после слов «переводчик», словами «лицо, в отношении которого подано заявление об административном надзоре».

В-третьих, в связи с тем, что одним из оснований прекращения административного надзора, согласно ч. 3 ст. 9 Федерального закона № 64-ФЗ, является осуждение поднадзорного лица к лишению свободы и направление его к месту отбывания наказания. По мнению автора, необходимо запретить судам выносить поднадзорным приговоры к какому-либо наказанию, кроме лишения свободы.

В связи, с чем можно внести изменения в действующее законодательство, изложив п.3 ст. 9 Федерального закона № 64-ФЗ в следующей редакции: «Административный надзор прекращается по следующим основаниям:3) осуждение поднадзорного лица к лишению свободы и направление его к месту отбывания наказания; осуждение поднадзорного лица к исправительным работам; осуждение поднадзорного лица к ограничению свободы; осуждение поднадзорного лица к принудительным работам (за исключением лица, указанного в части 2.1 статьи 3 настоящего Федерального закона)».

## § 2.2 Проблемы и пути совершенствования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы в РФ

В современной России одной из главных нерешенных задач является сокращение преступности. Мерой социального контроля в предупреждении преступности, является административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Понятие административного надзора дано в ст. 1 Федерального закона № 64-ФЗ. «Административный надзор – осуществляемое органами внутренних дел наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы,

установленных судом в соответствии с настоящим Федеральным законом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей, предусмотренных настоящим Федеральным законом»<sup>71</sup>.

В соответствии со ст. 3 данного закона административный надзор устанавливается судом при наличии оснований в отношении совершеннолетнего лица, освобождаемого или освобожденного из мест лишения свободы и имеющего непогашенную либо неснятую судимость, за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления; преступления при рецидиве преступлений; умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего. В отношении совершеннолетнего лица, освобождаемого или освобожденного из мест лишения свободы и имеющего 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. Также в отношении лиц в период отбывания наказания в местах лишения свободы признавались злостными нарушителями установленного порядка отбывания наказания; лица, отбывшего уголовное наказание в виде лишения свободы и имеющего непогашенную либо неснятую судимость, совершает 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. Самую серьезную озабоченность в России вызывает уровень рецидивной преступности. На основании статистики по состоянию преступности в Российской Федерации за январь – март 2018 года выяснилось, что каждое второе (51,2%) расследованное преступление совершено лицами, ранее совершавшими преступления. В 85% заключенных – лица, осужденные за совершение тяжких и особо тяжких

---

<sup>71</sup> Зябликова М.В., Иващенко В.Б. Применение административной преюдиции и сопряженности при несоблюдении административных ограничений, установленных в рамках административного надзора // Законность. 2017. № 2. С. 41.

преступлений, но большая часть людей после окончания срока наказания сохраняют общественную опасность для общества<sup>72</sup>. Ведь в ст. 2 Федерального Закона № 64-ФЗ четко прописано, что главная задача административного надзора – это предупреждения совершения лицами, указанными в данном законе, преступлений и других правонарушений, оказания на них индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов.

Сравнительно высокие показатели рецидива обусловлены рядом факторов. Один из них – недостаточность административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Исследования показали, что значительная часть (30%) сотрудников ОВД считает административный надзор недостаточно эффективным. Обстоятельства, снижающие эффективность надзора, разнообразны: узкий спектр административных ограничений, специфика личности поднадзорного лица, сложности его трудоустройства, несовершенство межведомственного взаимодействия и взаимодействия между подразделениями ОВД, недостатки систем учета, непринятие мер к постановке на учет, привлечение к профилактической работе сотрудников непрофильных подразделений<sup>73</sup>. Ученые отмечают несовершенство условий, определяющих основания установления надзора, предлагают расширить возможности его применения<sup>74</sup>.

В соответствии с ч. 1 ст. 3 Федерального закона № 64-ФЗ административный надзор может устанавливаться в отношении лица,

---

<sup>72</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2018 года № 2147-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Яблокова Игоря Анатольевича на нарушение его конституционных прав Федеральным законом «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

<sup>73</sup> Кашкина Е.В., Хандогина А.В. О проблемах осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Аналитический обзор. Домодедово: ВИПК МВД России, 2014. С. 12, 16 - 26; Бабушкин А.А., Зеленев Ю.Н. Оперативно-розыскное обеспечение административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы в современных условиях: Монография. М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2014. С. 57 - 69.

<sup>74</sup> Пропостин А.А., Никитин А.Д. Постпенитенциарный административный надзор: Монография. М.: Юрлитинформ, 2016. С. 168 - 169; Зырянова Ю.В. Криминологическая характеристика насилия в отношении несовершеннолетних членов семьи и его предупреждение: Дис. канд. юрид. наук. М., 2018. С. 248.

осужденного за наркопреступление при условиях совершения им: 1) тяжкого или особо тяжкого преступления; 2) преступления при рецидиве преступлений; 3) умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего; 4) двух и более преступлений, предусмотренных частями первыми ст. 228, 231, 234.1, ст. 228.3 УК РФ, при наличии оснований, предусмотренных ч. 3 той же статьи: 1) лицо признано злостным нарушителем режима отбывания наказания; 2) лицо совершило два и более административных правонарушений после освобождения.

В то же время в ч. 2 ст. 3 Закона № 64-ФЗ определен иной порядок установления административного надзора. В отношении осужденных за преступления некоторых категорий надзор устанавливается независимо от оснований, предусмотренных ч. 3 той же статьи. К таким преступлениям относятся, например, преступления против половой свободы и неприкосновенности несовершеннолетних, значительное число преступлений с экстремистским мотивом. Предупреждение наркопреступлений в силу их опасности представляется не менее значимым. Рецидив среди наркопреступников указывает на возможность применения к ним подобного «упрощенного» механизма установления надзора. Такой порядок установления надзора существует за рубежом. Согласно § 34 Закона ФРГ об обороте наркотиков 1981 г. (в действ. ред.) административный надзор без каких-либо дополнительных оснований может назначаться в отношении осужденного за наркопреступление, имеющее повышенную опасность. К таким преступлениям относятся, например, незаконные культивирование, производство, передача, торговля наркотиками, склонение к потреблению наркотиков, в случае если они совершены профессионально или подвергли угрозе здоровье нескольких лиц (§ 29); передача наркотика несовершеннолетнему, торговля наркотиками в значительном размере или в

составе преступной группы (§ 29а), что в определенной степени соотносимо с квалифицированными составами наркопреступлений по УК РФ<sup>75</sup>.

Такой «упрощенный» механизм установления надзора следует применить не только к наиболее опасным преступлениям, связанным с наркотиками и сильнодействующими веществами, но и к ст. 234.1 УК РФ, поскольку она ориентирована на борьбу с распространением препаратов, обладающих наркотическим воздействием. В связи с этим целесообразно дополнить ч. 2 ст. 3 Закона № 64-ФЗ (категории преступлений, осужденным по которым может быть установлен надзор без дополнительных условий) п. 5: совершение «тяжкого или особо тяжкого преступления, предусмотренного статьями 228 - 234 УК РФ; совершение преступлений, предусмотренных статьей 234.1 УК РФ»<sup>76</sup>.

Кроме того, ст. 3 Закона № 64-ФЗ не предоставила возможность устанавливать административный надзор в отношении осужденных по частям первым ст. 230, 232 УК РФ. Как многие склонители, так и содержатели притонов потребляют наркотики, имеют связи в среде лиц, участвующих в незаконном обороте наркотиков. Данные факты способствуют возвращению осужденных к совершению наркопреступлений. Санкции частей первых ст. 230, 232 УК РФ выше санкции ч. 1 ст. 231 УК РФ, административный надзор по которой возможен. Не предусмотрена возможность установления административного надзора и в отношении лиц, осужденных по ч. 1 ст. 228.4 УК РФ (производство, сбыт, пересылка прекурсоров), что вызывает сомнения, поскольку установлена такая возможность для всех частей ст. 228.3 УК РФ

---

<sup>75</sup> Голубов И.И. Межотраслевые проблемы уголовной ответственности за неоднократное несоблюдение лицом, в отношении которого установлен административный надзор, административных ограничений // Российский судья. 2017. № 2. С. 38.

<sup>76</sup> Определение судебной коллегии по административным делам верховного суда Республики Мордовия от 17 января 2019 года по делу № 33а-110/2019. URL: sudrf.kodeks.ru (дата обращения: 01.04.2019). Определение судебная коллегия по административным делам Новгородского областного суда от 19 декабря 2018 года по делу № 33а-2978/2018. URL: sudrf.kodeks.ru (дата обращения: 01.04.2019). Определение судебная коллегия по административным делам Ставропольского краевого суда от 18 декабря 2018 года по делу № 33а-1558/2018. URL: sudrf.kodeks.ru (дата обращения: 01.04.2019). Определение судебная коллегия по административным делам Тюменского областного суда от 21 ноября 2018 года по делу № 33а-6517/2018. URL: sudrf.kodeks.ru (дата обращения: 01.04.2019)

(хранение прекурсоров), являющейся менее тяжким деянием. Вне поля зрения остались и ч. 1, 2 ст. 234 УК РФ, хотя оборот сильнодействующих веществ является своего рода «криминальным бизнесом», а среди осужденных по ст. 234 УК РФ 9,4 – 10,8% ранее совершали преступления, связанные с наркотиками или сильнодействующими веществами, а 3 - 5% совершали преступление при рецидиве после осуждения за преступление с указанными препаратами.

Определенные сомнения вызывает правильность подхода, согласно которому для установления надзора в отношении лиц, осужденных по частям первым ст. 228, 234.1, 231, ст. 228.3 УК РФ, требуется совершение «двух и более преступлений». Представляется, что если лицо, отбывшее лишение свободы за хранение наркотиков по ч. 1 ст. 228 УК РФ, после освобождения неоднократно привлекается к административной ответственности, особенно за незаконные действия с наркотиками, то применение к такому лицу административного надзора вполне оправданно. О возможности упрощения установления надзора свидетельствует зарубежный опыт. По Закону Украины «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» и одноименному Закону Республики Казахстан осужденные «за одно из преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков», становятся поднадзорными без учета количества преступлений.

В связи с этим представляется возможным изложить п. 4 ч. 1 ст. 3 Закона № 64-ФЗ (перечень нетяжких преступлений, осужденным за которые может быть назначен надзор) в следующей редакции: совершение «преступления, предусмотренного частями первой статьи 228, 228.4, 230, 231, 232, статьей 228.3, частями 1, 2 статьи 234 УК РФ».

К сожалению, из ранее приведенной статистики видно, что профилактика не приводит к значительному результату, налицо высокий уровень рецидивной преступности, что доказывает явное свидетельство наличия проблем в этом вопросе.



Одной из них является дальнейшая судьба человека после того как он отбыл наказание в виде лишения свободы в исправительном учреждении. Ведь к повторным преступлениям бывших осужденных толкает отсутствие работы и документов для трудоустройства. Многие вернувшиеся из колоний нуждаются в социальной реабилитации в специализированных учреждениях. Отсутствие жилья, материальных средств вынуждает их вернуться к преступным действиям. Это не касается бывших заключенных, у которых низкая мотивацию к труду, склонность к агрессивному поведению и нарушению трудовой дисциплины, это касается людей, которые действительно вышли на путь исправления. В советское время наряду с надзором данная система включала и меры социальной реабилитации ранее судимых лиц. В предупреждении были задействованы социальные службы, которые решали вопросы бытового и трудового устройства освобождаемых лиц<sup>77</sup>. На современном этапе в Российской Федерации нет единого правового акта, который бы регулировал вопрос, связанный с дальнейшей реабилитацией ранее судимых лиц. На сегодняшний момент существует проект «Ресоциализация и трудоустройство заключенных». В Москве существуют фонд «В защиту прав заключенных», он начал работу по проекту «Ресоциализация и трудоустройство заключенных» с целью оказания лицам, освобождаемым из мест лишения свободы, помощи в адаптации к условиям жизни в обществе и по их трудоустройству. По всей стране также организовываются типичные фонды и это огромный шаг к эффективности профилактики административного надзора<sup>78</sup>.

Для достижения эффективности административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, нужно увеличить ответственность за несоблюдение обязанностей поднадзорного, которые

---

<sup>77</sup> Шестак В.А. Отдельные вопросы судебной практики рассмотрения уголовных дел об уклонении от административного надзора и неоднократном несоблюдении установленных судом ограничений // Российский судья. 2017. № 11. С. 42.

<sup>78</sup> Фокин В. М. Уголовно-исполнительное право / В.М. Фокин. М.: Питер, 2017. С. 799.



прописаны в ст. 11 Федерального Закона № 64-ФЗ. В этом вопросе в период СССР за злостное нарушение правил административного надзора УК РСФСР 1960 года была предусмотрена уголовная ответственность (ст. 198.2 УК РСФСР)<sup>79</sup>. В советский период под злостным нарушением понимался тот факт, что поднадзорный не выполнял правила административного надзора более двух раз в течение года. В современной России можно привлечь к уголовной ответственности по ст. 314.1 УК РФ, а именно за уклонение от административного надзора, выраженное в неприбытии 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, а равно самовольное оставление данным лицом места жительства или пребывания, совершенные в целях уклонения от административного надзора<sup>80</sup>. Только за уклонение, а не за нарушения правил административного надзора, как было ранее. В настоящее время за нарушение этих правил возможна только административная ответственность по ст. 19.24 КоАП РФ.

Необходимо отметить, что уголовная политика СССР в этом вопросе была более жесткой и целесообразной. Для достижения наиболее эффективного функционирования административного надзора нужно вернуться к практике, которая сложилась в советском периоде и за нарушение правил административного надзора ввести уголовную ответственность. Можно пойти и по другому пути – повысить смехотворную сумму штрафа, которая предусмотрена ст. 19.24 КоАП РФ (за несоблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей влечет наложение административного штрафа в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей либо административный арест на срок до пятнадцати суток, а за невыполнение влечет

---

<sup>79</sup> Уголовный кодекс РСФСР утв. ВС РСФСР 27 октября 1960 года // Ведомости ВС РСФСР. 1960. № 40. Ст. 591.

<sup>80</sup> Уголовно-процессуальное право Российской Федерации. Учебник. Москва: Высшая школа, 2018. С. 492.

предупреждение или наложение административного штрафа в размере от пятисот до одной тысячи рублей).

Третья проблема – это ненадлежащее исполнение своих обязанностей участковыми уполномоченными. В соответствии с п. 26 ст. 12 Федерального Закона «О полиции»<sup>81</sup> в обязанности полицейских входит осуществление контроля (надзора) за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них судом в соответствии с федеральным законом запретов и ограничений; участвовать в осуществлении контроля над поведением осужденных, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно. Также данные обязанности дублируются и в п. 37.16 Приказа Министерства внутренних дел РФ «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции»<sup>82</sup>. Для реализации своих обязанностей в данной сфере Федеральным законом Российской Федерации № 64-ФЗ в ст. 12 прописаны полномочия органов внутренних дел при осуществлении административного надзора. Вывод о том, что сотрудники полиции в частности участковые уполномоченные не справляются с возложенной на них работой в области надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, можно сделать на основании результата комплексной оперативно-профилактической операции «Надзор».

Данная операция проходила на территории Приморского края 08 января 2014 года. В результате проведенной операции «Надзор» в суды направлено 37 заявлений об установлении административного надзора. За несоблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей, устанавливаемых, при административном надзоре к ответственности привлечено 66 поднадзорных лиц. В ходе операции сотрудниками полиции выявлено 5 случаев уклонения от

---

<sup>81</sup>Федеральный закон от 07 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

<sup>82</sup>Приказ МВД России от 31 декабря 2012 года № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» // Российская газета. 2013. № 65.

административного надзора. Направлено 42 ходатайства о замене условного срока осуждения на реальный<sup>83</sup>. Такое большое количество нарушений было выявлено всего за 3 дня проведенной операции, и если данная операция не проводилась, то поднадзорные не были бы наказаны. Из ранее сказанного можно сделать вывод о том, что участковые уполномоченные не справляются с возложенной на них обязанностью. Данная проблема существует в большей мере не из-за того, что сотрудники полиции плохо работают, а в частности из-за большого объема работы возложенной на них.

Ранее говорилось о том, что нормы советского периода были более эффективны, но они не закрепляли права поднадзорных. В настоящее время наше государство является демократическим и на ее территории должны соблюдаться права и свободы человека. По сравнению с законодательством советского периода ФЗ №64-2011г. закрепляет не только обязанности поднадзорного, но и его права.

С принятием Федерального закона № 64-ФЗ, реанимирована система административного надзора, которая удачно применялась в СССР. Говорить об эффективности применения нового закона, результативности профилактического воздействия, применяемого в соответствии с законом, и влиянии на состояние рецидивной преступности, преждевременно.

До настоящего времени не решен вопрос, касающийся объявления и осуществления розыска поднадзорного лица, освободившегося из мест лишения свободы и не прибывшего к избранному месту жительства (пребывания), а также самовольно оставившего место жительства (пребывания) (согласно Указу Президиума РСФСР «Об административном надзоре ОВД за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»<sup>84</sup> - в

---

<sup>83</sup> Определение судебной коллегии по административным делам верховного суда Республики Башкортостан от 04 февраля 2019 года по делу № 33а-2568/2019 // URL: sudrf.kodeks.ru (дата обращения: 01.04.2019). Определение судебной коллегии по административным делам Свердловского областного СУДА от 13 февраля 2019 года по делу № 33а-2280/2019// URL: sudrf.kodeks.ru (дата обращения: 01.04.2019).

<sup>84</sup> Указ Президиума РСФСР от 26 июля 1966 года № 5364-VI «Об административном надзоре ОВД за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

случае неприбытия поднадзорного в определенный срок к избранному им месту жительства органом внутренних дел объявляется его розыск)<sup>85</sup>.

В настоящее время розыск указанных лиц может осуществляться только на основании возбужденного в отношении них уголовного дела. В то же время поводом для возбуждения уголовного дела, предусмотренного статьей 314.1 УК РФ, в обязательном порядке является выяснение наличия либо отсутствия у поднадзорного лица умысла на уклонение от надзора, что невозможно осуществить без проведения его опроса.

Изучение решений судов об установлении административного надзора показывает, что в отдельных случаях ими устанавливается только одно ограничение, в соответствии с пунктом 5 части 1 и части 2 статьи 4 Федерального закона № 64-ФЗ, являющееся обязательным – это явка в ОВД по месту жительства (регистрации) от одного до четырех раз в месяц. При этом иные, необязательные для решения суда, ограничения поднадзорным не вменяются, что опять же дает возможность поднадзорному лицу вести антиобщественный образ жизни, т.к. действенных мер настоящего законодательства по становлению данного лица на путь исправления нет<sup>86</sup>.

В связи с изложенным в целях повышения эффективности проводимой профилактической работы ОВД по осуществлению административного надзора, и для наиболее эффективного функционирования института административного надзора автору представляется целесообразным сделать следующие выводы:

Во-первых, «упрощенный» механизм установления надзора следует применить не только к наиболее опасным преступлениям, связанным с наркотиками и сильнодействующими веществами, но и к ст. 234.1 УК РФ, поскольку она ориентирована на борьбу с распространением препаратов,

---

<sup>85</sup> Определение судебной коллегии по административным делам Свердловского областного суда от 13 февраля 2019 года по делу № 33а-2618/2019 // URL: sudrf.kodeks.ru (дата обращения: 01.04.2019). Определение судебной коллегии по административным делам Калининградского областного суда от 29 января 2019 года по делу № 33-376/2019 // URL: sudrf.kodeks.ru (дата обращения: 01.04.2019)

<sup>86</sup> Решение Центрального районного суда г. Кемерово от 20 ноября 2017 года по делу № 2а-5226/2017 ~ М-5292/2017. URL: sudrf.kodeks.ru (дата обращения: 01.04.2019). Решение Рудничного районного суда города Кемерово по делу № 2а-1898/2017 ~ М-1956/2017. URL: sudrf.kodeks.ru (дата обращения: 01.04.2019).

обладающих наркотическим воздействием. В связи с этим целесообразно дополнить ч. 2 ст. 3 Федерального Закона № 64-ФЗ п. 5: совершение «тяжкого или особо тяжкого преступления, предусмотренного статьями 228 - 234 УК РФ; совершение преступлений, предусмотренных статьей 234.1 УК РФ»

Во-вторых, в связи с тем, что ст. 3 Закона № 64-ФЗ не предоставила возможность устанавливать административный надзор в отношении осужденных по частям первым ст. 230, 232 УК РФ. Поэтому представляется возможным изложить п. 4 ч. 1 ст. 3 Закона № 64-ФЗ (перечень нетяжких преступлений, осужденным за которые может быть назначен надзор) в следующей редакции: совершение «преступления, предусмотренного частями первыми статей 228, 228.4, 230, 231, 232, статьей 228.3, частями 1, 2 статьи 234 УК РФ».

В-третьих, в связи с тем, что на практике поднадзорные лица часто уклоняются от административного надзора и систематически нарушают установленные Федеральным законом ограничения и обязанности, целесообразно статью 314.1 УК РФ, дополнив ее частью 2 и изложив в следующей редакции: «Систематическое нарушение поднадзорным лицом в течение года установленных Федеральным законом ограничений и обязанностей, совершенное в целях уклонения от административного надзора, – наказываются обязательными работами на срок от ста восьмидесяти до двухсот сорока часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на срок до одного года».

В-четвертых, в связи с тем, что до настоящего времени не решен вопрос, касающийся объявления и осуществления розыска поднадзорного лица, освободившегося из мест лишения свободы и не прибывшего к избранному месту жительства (пребывания), а также самовольно оставившего место жительства, поэтому целесообразно часть 2 статьи 4 Федерального закона № 64-ФЗ, расширив перечень обязательных административных ограничений: «Установление судом

административного ограничения в виде обязательной явки от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации, запрещение пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток, являются обязательными».

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Предупреждение преступности лиц, ранее совершавших преступления, и борьба с ней является важной задачей общества и государства. Значимость этой деятельности определяется особо негативным влиянием таких преступников на воспроизводство первичной преступности, ростом совершения тяжких и особо тяжких преступлений, количество которых превышает 60% в структуре всей преступности.

Вопросы, касающиеся осуществления административного надзора за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы находятся в центре внимания отечественной правовой науки.

Автор полагает, что задачи, указанные во введении выпускной квалификационной работы, были выполнены, цель достигнута, и по результатам проведенного исследования можно сделать следующие изменения в действующее законодательство.

### **1. Предложение об изменении порядка исчисления срока административного надзора**

#### **Законодательно установлено**

Федеральным законом «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» п. 2 ч. 3 ст. 5 установлено: «Срок административного надзора исчисляется в отношении: 2) лица, указанного в части 1 статьи 3 настоящего Федерального закона, при наличии основания, предусмотренного пунктом 2 части 3 статьи 3 настоящего Федерального закона, со дня вступления в законную силу решения суда об установлении административного надзора».

#### **Недостатки**

Правовые положения о сроке, на который устанавливается или продлевается административный надзор, за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в науке остаются дискуссионными.



Закон №64-ФЗ предусматривает порядок исчисления срока административного надзора. Вместе с тем формулировка резолютивной части решения суда, должна быть четкой, ясной и понятной. Законодатель не указывает, каким способом устанавливается срок административного надзора в решении суда. Суд при принятии решения об установлении административного надзора не всегда готов сразу определить дату, когда поднадзорный будет поставлен на учет в органе внутренних дел по избранному месту жительства или пребывания, так как это уже зависит не от суда, принимающего решение, а от органа внутренних дел по избранному месту жительства или пребывания поднадзорного.

Также следует учитывать, что срок административного надзора, устанавливаемый поднадзорному согласно вышеуказанному порядку, исчисляется со дня вступления в законную силу решения суда об установлении административного надзора (ч. 1 ст. 3 и п. 2 ч. 3 ст. 5 закона). Учитывая данные положения, суд при принятии решения об установлении административного надзора также не всегда готов сразу определить дату вступления в законную силу решения об установлении административного надзора, так как это уже зависит не только от суда, принимающего решение, но и от других участников процесса, которые вправе обжаловать данное решение суда.

Следовательно, в случае апелляционного обжалования и рассмотрения дела в апелляционном порядке будет уже другой срок вступления в законную силу решения суда об установлении административного надзора. Этот срок не в состоянии точно знать председательствующий судья, принимающий решение об установлении административного надзора в суде первой инстанции.

### **Предложение**

Поэтому автор предлагает внести изменения в п. 2 ч. 3 ст. 5 Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» и изложить текст в



следующейредакции: «Срок административного надзора исчисляется в отношении:2) лица, указанного в части 1 статьи 3 настоящего Федерального закона, при наличии основания, предусмотренного пунктом 2 части 3 статьи 3 настоящего Федерального закона, со дня постановки поднадзорного на учет в органе внутренних дел по избранному им месту жительства или пребывания, либо со дня вступления в законную силу решения суда».

### **Обоснование**

Данное изменение в действующее законодательство позволит скорректировать вопрос об исчислении срока административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

## **2. Предложение о применении мер уголовно-правового характера при несоблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре**

### **Законодательно установлено**

П. 3 ст. 19.24 КоАП РФ устанавливает: «Повторное в течение одного года совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 настоящей статьи, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния, влечет обязательные работы на срок до сорока часов либо административный арест на срок от десяти до пятнадцати суток».

### **Недостатки**

По мнению автора, эффективными мерами по соблюдению поднадзорными лицами установленных судом административных ограничений может быть привлечение к уголовной ответственности за повторное (неоднократное) несоблюдением лицом административных ограничений.

В теории и практике применения российского административного и уголовного законодательства существует мнение о том, что за одно и то же деяние лицо не может быть наказано дважды. Однако данное положение не относится к рассматриваемой ситуации. В УК РФ предусмотрены случаи,

когда за неоднократное привлечение к административной ответственности, в установленные сроки лицо может быть привлечено к уголовной ответственности

Таким образом, логично предположить, что если лицо, в отношении которого установлен административный надзор, в течение года дважды не соблюдал административные ограничения и не выполнял обязанности, устанавливаемые при административном надзоре (ст. 19.24 КоАП РФ), то в отношении него могут быть приняты меры уголовно-правового характера.

### **Предложение**

Таким образом, целесообразно внести изменения в п. 3 ст. 19.24 КоАП РФ и изложить текст в следующей редакции: «лицо, в отношении которого установлен административный надзор, в течение года дважды не соблюдал административные ограничения и не выполнял обязанности, устанавливаемые при административном надзоре, то в отношении него могут быть приняты меры уголовно-правового характера».

### **Обоснование**

Данное изменение – это эффективные меры по соблюдению поднадзорными лицами установленных судом административных ограничений может быть привлечение к уголовной ответственности за повторное (неоднократное) несоблюдением лицом административных ограничений.

### **3. Предложение о формировании задач административного надзора**

#### **Законодательно установлено**

Статья 2 Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» устанавливает: «Административный надзор устанавливается для предупреждения совершения лицами, указанными в статье 3 настоящего Федерального закона, преступлений и других правонарушений, оказания на них индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов».

## **Недостатки**

Первая задача административного надзора сформулирована в Законе об административном надзоре как «предупреждение совершения лицами, указанными в статье 3 настоящего Федерального закона, преступлений и других правонарушений». На самом деле такая формулировка не совсем точна. Предупреждение преступлений – это одна из задач уголовного закона (ч. 1 ст. 2 УК РФ) и одна из целей наказания (ч. 2 ст. 43 УК РФ), которая решается путем издания норм, содержащих уголовно-правовые запреты, и установления наказаний за деяния, посягающие на интересы личности, общества и государства.

Вторая задача – оказание на них (поднадзорных) индивидуального профилактического воздействия. В криминологии принято считать профилактику преступлений одной из форм предупреждения преступности, значит, вторая задача – это более узкая формулировка первой. Таким образом, в законе обозначены задачи, но формулировки их весьма неоднозначны.

Помимо темы о задачах, в исследуемом законе поднимается вопрос о цели административного надзора.

Цель административного надзора согласно ст. 2 Закона об административном надзоре – защита государственных и общественных интересов. Может ли Закон об административном надзоре охранять или защищать какие-либо интересы или отношения, учитывая, что «защищать» интересы следует тогда, когда на них происходит посягательство?

Решать охранительные и защитные задачи с помощью такого закона невозможно, в связи с тем что он не имеет главного оружия, необходимого для такой защиты, – норм, содержащих санкции. Закон об административном надзоре только устанавливает правовые статусы субъектов и регулирует их поведение. Ответственность за нарушение предписанных правил и возможность наступления негативных юридических

последствий для субъектов вследствие несоблюдения его норм предусмотрена другими нормативными актами.

Очевидно, что охрана и защита интересов личности, общества и государства может осуществляться в разной мере УК РФ и КоАП РФ: первый охраняет наиболее ценные и важные для общества блага и интересы от преступлений, второй – интересы и общественные отношения от посягательств, представляющих меньшую угрозу, чем преступления, и причиняющих меньший вред социуму (административных правонарушений).

Что же касается Закона об административном надзоре, то он определяет круг лиц, в отношении которых может устанавливаться административный надзор, какие при этом применяются правоограничения и на какой срок, кто и каким образом осуществляет надзор; права и обязанности субъектов. Закон содержит отсылочную норму о том, что в случае несоблюдения установленных ограничений поднадзорное лицо несет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации (ч. 3 ст. 11 Закона об административном надзоре).

На основании изложенного можно сформулировать вывод о том, что ст. 2 Закона об административном надзоре составлена некорректно и нуждается в уточнении.

### **Предложение**

Автор предлагает изложить ст. 2 ФЗ № 64 в следующей редакции: «Административный надзор устанавливается для предупреждения совершения лицами, указанными в статье 3 настоящего Закона, преступлений и других правонарушений.

Задачами настоящего Закона являются:

- 1) правовое регулирование отношений по установлению, осуществлению, продлению и прекращению административного надзора;
- 2) определение правовых статусов субъектов административного надзора».

### Обоснование

Данное дополнение скорректирует и уточнит вопрос о задачах и цели административного надзора.

#### **4. Предложение об установлении административного надзора в отношении осужденных по частям первым ст. 230, 232 УК РФ.**

#### **Законодательно установлено**

П. 4 ч. 1 ст. 3 Закона № 64-ФЗ устанавливает: «Административный надзор устанавливается судом при наличии оснований, предусмотренных частью 3 настоящей статьи, в отношении совершеннолетнего лица, освобождаемого или освобожденного из мест лишения свободы и имеющего непогашенную либо неснятую судимость, за совершение: 4) 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».

#### **Недостатки**

Ст. 3 Закона № 64-ФЗ не предоставила возможность устанавливать административный надзор в отношении осужденных по частям первым ст. 230, 232 УК РФ. Как многие склонители, так и держатели притонов потребляют наркотики, имеют связи в среде лиц, участвующих в незаконном обороте наркотиков. Данные факты способствуют возвращению осужденных к совершению наркопреступлений. Санкции частей первых ст. 230, 232 УК РФ выше санкции ч. 1 ст. 231 УК РФ, административный надзор по которой возможен. Не предусмотрена возможность установления административного надзора и в отношении лиц, осужденных по ч. 1 ст. 228.4 УК РФ (производство, сбыт, пересылка прекурсоров), что вызывает сомнения, поскольку установлена такая возможность для всех частей ст. 228.3 УК РФ (хранение прекурсоров), являющейся менее тяжким деянием. Вне поля зрения остались и ч. 1, 2 ст. 234 УК РФ, хотя оборот сильнодействующих веществ является своего рода «криминальным бизнесом», а среди осужденных по ст. 234 УК РФ 9,4 - 10,8% ранее

совершали преступления, связанные с наркотиками или сильнодействующими веществами, а 3 - 5% совершали преступление при рецидиве после осуждения за преступление с указанными препаратами.

Определенные сомнения вызывает правильность подхода, согласно которому для установления надзора в отношении лиц, осужденных по частям первым ст. 228, 234.1, 231, ст. 228.3 УК РФ, требуется совершение «двух и более преступлений». Представляется, что если лицо, отбывшее лишение свободы за хранение наркотиков по ч. 1 ст. 228 УК РФ, после освобождения неоднократно привлекается к административной ответственности, особенно за незаконные действия с наркотиками, то применение к такому лицу административного надзора вполне оправданно.

#### **Предложение**

В связи с этим представляется возможным изложить п. 4 ч. 1 ст. 3 Закона № 64-ФЗ (перечень нетяжких преступлений, осужденным за которые может быть назначен надзор) в следующей редакции: совершение «преступления, предусмотренного частями первыми статей 228, 228.4, 230, 231, 232, статьей 228.3, частями 1, 2 статьи 234 УК РФ».

#### **Обоснование**

Данное дополнение позволит установить административный надзор и в отношении осужденных по частям первым ст. 230, 232 УК РФ.

### **5. Предложение об установлении оснований прекращения административного надзора**

#### **Законодательно установлено**

Ч. 3 ст. 9 ФЗ № 64 устанавливает: «« Административный надзор прекращается по следующим основаниям: 3) осуждение поднадзорного лица к лишению свободы и направление его к месту отбывания наказания (за исключением лица, указанного в части 2.1 статьи 3 настоящего Федерального закона)»».

### **Недостатки**

Одним из оснований прекращения административного надзора, согласно ч. 3 ст. 9 ФЗ № 64, является осуждение поднадзорного лица к лишению свободы и направление его к месту отбывания наказания.

А почему только осужденных к лишению свободы? А если осудили к исправительным работам, ограничению свободы или принудительным работам, то как быть? У данных лиц появляется двойной правовой статус: с одной стороны, они остаются поднадзорными ОВД и на них распространяется административная (ст. 19.24 КоАП РФ) и уголовная ответственность (ст. 314.1 УК РФ) за нарушение или уклонение от административного надзора, а с другой – они являются осужденными, и на них в полной мере распространяются нормы уголовно-исполнительного законодательства (ст. 46, 50, 60.14 – 60.17 и др.), которые применяют сотрудники другого ведомства – УИС.

Выход видится в запрете судам выносить поднадзорным приговоры к какому-либо наказанию, кроме лишения свободы.

### **Предложение**

В связи с чем можно внести изменения в действующее законодательство, изложив п. 3 ст. 9 ФЗ № 64 в следующей редакции: «Административный надзор прекращается по следующим основаниям: 3) осуждение поднадзорного лица к лишению свободы и направление его к месту отбывания наказания; осуждение поднадзорного лица к исправительным работам; осуждение поднадзорного лица к ограничению свободы; осуждение поднадзорного лица к принудительным работам (за исключением лица, указанного в части 2.1 статьи 3 настоящего Федерального закона)».

### **Обоснование**

Данные изменения позволят наиболее эффективно функционировать институт административного надзора.



## **6. Предложение о расширении перечня обязательных административных ограничений**

### **Законодательно установлено**

Часть 2 статьи 4 Федерального закона № 64-ФЗ устанавливает: «  
Обязательным является установление судом административного  
ограничения в виде:

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».

### **Недостатки**

До настоящего времени не решен вопрос, касающийся объявления и  
осуществления розыска поднадзорного лица, освободившегося из мест  
лишения свободы и не прибывшего к избранному месту жительства  
(пребывания), а также самовольно оставившего место жительства  
(пребывания) (согласно Указу Президиума РСФСР «Об административном  
надзоре ОВД за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» - в  
случае неприбытия поднадзорного в определенный срок к избранному им  
месту жительства органом внутренних дел объявляется его розыск).

В настоящее время розыск указанных лиц может осуществляться только  
на основании возбужденного в отношении них уголовного дела. В то же  
время поводом для возбуждения уголовного дела, предусмотренного статьей  
314.1 УК РФ, в обязательном порядке является выяснение наличия либо  
отсутствия у поднадзорного лица умысла на уклонение от надзора, что  
невозможно осуществить без проведения его опроса.



### **Предложение**

Часть 2 статьи 4 Федерального закона № 64-ФЗ, расширив перечень обязательных административных ограничений: «Установление судом административного ограничения в виде обязательной явки от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации, запрещение пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток, являются обязательными».

### **Обоснование**

Данное дополнение позволит повысить эффективность проводимой профилактической работы ОВД по осуществлению административного надзора.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### *Нормативные правовые акты:*

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Российская газета. – 1993. – № 237.
2. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 года № 21-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.
3. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 года № 138-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.
4. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 52 (ч. I). – Ст. 4921.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
6. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08 января 1997 года № 1-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 2. – Ст. 198.
7. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.
8. Федеральный закон от 28 мая 2017 года № 102-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 22. – Ст. 3071.
9. Федеральный закон от 29 июля 2017 года № 1 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации и статьи 3 и 5 Федерального закона «Об

- административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 31 (Часть I). – Ст. 4801.
10. Федеральный закон от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 26 (ч. I). – Ст. 3851.
11. Федеральный закон от 07 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 7. – Ст. 900.
12. Федеральный закон от 06 апреля 2011 года № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 15. – Ст. 2037.
13. Федеральный закон от 06 апреля 2011 года № 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» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 15. – Ст. 2039.
14. Федеральный закон от 08 января 1998 года № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 2. – Ст. 219.
15. Указ Президента РФ от 09 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. – № 11. – 2004. – Ст. 945.
16. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 13 ноября 2018 года № 5187-7 ГД «О проекте федерального закона № 55362-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из

- мест лишения свободы» и Федеральный закон «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 47. – Ст. 7214.
17. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 19 июля 2017 года № 2064-7 ГД «О Федеральном законе «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» (проект № 109591-7)» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 30. – Ст. 4564.
18. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации РФ от 25 июля 2017 года № 311-СФ «О Федеральном законе «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» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 32. – Ст. 5024.
19. Приказ Генерального прокурора РФ от 29 апреля 2013 года № 176 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
20. Приказ Министерства внутренних дел России от 23 марта 2018 года № 154 «О внесении изменений в приказ МВД России от 08 июля 2011 года № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».– URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.04.2019).
21. Приказ Министерства внутренних дел России от 25 июня 2014 года № 534 «О внесении изменений в Порядок осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест

- лишения свободы, утвержденный приказом МВД России от 08 июля 2011 года № 818» // Российская газета. – 2014. – № 202.
22. Приказ Министерства внутренних дел России от 30 июня 2012 года № 657 «О внесении изменений в Порядок осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, утвержденный приказом МВД России от 08 июля 2011 года № 818» // Российская газета. – 2012. – № 180.
23. Приказ Министерства внутренних дел России от 31 декабря 2012 года № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» // Российская газета. – 2013. – № 65.
24. Приказ Министерства внутренних дел России от 08 июля 2011 года № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
25. Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Справочно-правовая система «Гарант»
26. Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 года № 1026-1 «О милиции» (утратил силу) // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. – 1991. – № 16. – Ст. 503.
27. Уголовный кодекс Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 27 октября 1960 года // Ведомости Верховного Совета Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. – 1960. – № 40. – Ст. 591.
28. Указ Президиума Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик от 05 марта 1981 года № 4087-X «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты СССР об охране общественного порядка» // Ведомости Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республики съезда

народных депутатов Союза Советских Социалистических Республик. – 1981. – № 10. – Ст. 232.

29. Указ Президиума Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик от 26 июля 1966 года № 5364-VI «Об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (утратил силу) // Свод законов Совета Союза Советских Социалистических Республик. – Т. 10. – С. 273.
30. Устав уголовного судопроизводства. Свод законов. Том XVI. Часть 1. Судебные уставы. Издание 1892. С. 461. – URL: <http://civil.consultant.ru/code/> (дата обращения: 22.03.2019).
31. Свод законов Российской Империи. Том XIV. Санкт-Петербург, 1900. С. 71. – URL: <http://civil.consultant.ru/code/> (дата обращения: 22.03.2019).

#### *Судебная практика*

32. 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» // Российская газета. – 2017. – № 110.
33. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 октября 2018 года № 2782-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кудрявцева Виталия Анатольевича на нарушение его конституционных прав частями 1 и 2 статьи 3 и пунктами 3, 4 и 5 части 1 статьи 4 Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
34. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2018 года № 2147-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Яблокова Игоря Анатольевича на нарушение его

- конституционных прав Федеральным законом «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
35. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 мая 2018 года № 1393-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Прохорова Вячеслава Юрьевича на нарушение его конституционных прав Федеральным законом «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
36. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2017 года № 1512-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Царева Геннадия Ивановича на нарушение его конституционных прав Федеральным законом «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
37. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2017 года №1423-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Зыкова Артура Витальевича на нарушение его конституционных прав статьей 173.1 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, статьями 3 и 5 Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
38. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 мая 2017 года № 1018-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ерюкова Василия Юрьевича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 3 Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
39. 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» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

40. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 года № 22 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
41. Определение судебной коллегии по административным делам Камчатского краевого суда от 28 февраля 2019 года по делу № 33а-521/2019.– URL: [sudrf.kodeks.ru](http://sudrf.kodeks.ru) (дата обращения: 01.04.2019).
42. Определение судебной коллегии по административным делам Архангельского областного суда от 27 февраля 2019 года по делу № 33а-1264/2019.– URL: [sudrf.kodeks.ru](http://sudrf.kodeks.ru) (дата обращения: 01.04.2019).
43. Определение судебной коллегии по административным делам Хабаровского краевого суда от 27 февраля 2019 года по делу № 33а-1550/2019.– URL: [sudrf.kodeks.ru](http://sudrf.kodeks.ru) (дата обращения: 01.04.2019).
44. Определение судебной коллегии по административным делам Кировского областного суда от 26 февраля 2019 года по делу № 33а-885/2019.– URL: [sudrf.kodeks.ru](http://sudrf.kodeks.ru) (дата обращения: 01.04.2019).
45. Определение судебной коллегии по административным делам Свердловского областного суда от 25 февраля 2019 года по делу № 33а-5426/2019.– URL: [sudrf.kodeks.ru](http://sudrf.kodeks.ru) (дата обращения: 01.04.2019).
46. Определение судебной коллегии по административным делам Хабаровского краевого суда от 22 февраля 2019 года по делу № 33а-1445/2019.– URL: [sudrf.kodeks.ru](http://sudrf.kodeks.ru) (дата обращения: 01.04.2019).
47. Определение судебной коллегии по административным делам Хабаровского краевого суда от 22 февраля 2019 года Дело № 33а-1443/2019.– URL: [sudrf.kodeks.ru](http://sudrf.kodeks.ru) (дата обращения: 01.04.2019).



48. Определение судебной коллегии по административным делам Нижегородского областного суда от 20 февраля 2019 года по делу № 33а-2013/2019.– URL: [sudrf.kodeks.ru](http://sudrf.kodeks.ru) (дата обращения: 01.04.2019).
49. Определение судебной коллегии по административным делам Камчатского краевого суда от 21 февраля 2019 года по делу № 33а-488/2019.– URL: [sudrf.kodeks.ru](http://sudrf.kodeks.ru) (дата обращения: 01.04.2019).
50. Определение судебной коллегии по административным делам верховного суда Республики Мордовия от 17 января 2019 года по делу № 33а-110/2019.– URL: [sudrf.kodeks.ru](http://sudrf.kodeks.ru) (дата обращения: 01.04.2019).
51. Определение судебная коллегия по административным делам Новгородского областного суда от 19 декабря 2018 года по делу № 33а-2978/2018.– URL: [sudrf.kodeks.ru](http://sudrf.kodeks.ru) (дата обращения: 01.04.2019).
52. Определение судебная коллегия по административным делам Ставропольского краевого суда от 18 декабря 2018 года по делу № 33а-1558/2018.– URL: [sudrf.kodeks.ru](http://sudrf.kodeks.ru) (дата обращения: 01.04.2019).
53. Определение судебная коллегия по административным делам Тюменского областного суда от 21 ноября 2018 года по делу № 33а-6517/2018 // – URL: [sudrf.kodeks.ru](http://sudrf.kodeks.ru) (дата обращения: 01.04.2019).
54. Определение судебной коллегии по административным делам верховного суда Республики Башкортостан от 04 февраля 2019 года по делу № 33а-2568/2019. – URL: [sudrf.kodeks.ru](http://sudrf.kodeks.ru) (дата обращения: 01.04.2019).
55. Определение судебной коллегии по административным делам Свердловского областного суда от 13 февраля 2019 года по делу № 33а-2280/2019.– URL: [sudrf.kodeks.ru](http://sudrf.kodeks.ru) (дата обращения: 01.04.2019).
56. Определение судебной коллегии по административным делам Свердловского областного суда от 13 февраля 2019 года по делу № 33а-2618/2019.– URL: [sudrf.kodeks.ru](http://sudrf.kodeks.ru) (дата обращения: 01.04.2019).

57. Определение судебной коллегии по административным делам Калининградского областного суда от 29 января 2019 года по делу № 33-376/2019.– URL: sudrf.kodeks.ru (дата обращения: 01.04.2019).
58. Решение Центрального районного суда города Кемерово от 20 ноября 2017 года по делу № 2а-5226/2017 ~ М-5292/2017.– URL: sudrf.kodeks.ru (дата обращения: 01.04.2019).
59. Решение Рудничного районного суда города Кемерово по делу № 2а-1898/2017 ~ М-1956/2017.– URL: sudrf.kodeks.ru (дата обращения: 01.04.2019).
60. Решение Ленинского районного суда г. Кемерово «Об установлении административного надзора» № 2а-2001/2017 ~ М-2305/2017 от 23 ноября 2017 года. – URL: sudrf.kodeks.ru (дата обращения: 01.04.2019).
61. Решение Центрального районного суда г. Кемерово по делу № 2а-5070/2017 от 20 ноября 2017 года. – URL: sudrf.kodeks.ru (дата обращения: 01.04.2019).
62. Решение Федерального суда Рудничного района г. Кемерово Кемеровской области по делу № 2а-1842/2017 от 16 ноября 2017 года. – URL: sudrf.kodeks.ru (дата обращения: 01.04.2019).

*Учебники и учебные пособия*

63. Агапов, А.Б. Административное право / А.Б. Агапов. - М.: Юрайт, **2017**. - 816 с.
64. Административное право / С.В. Бабурин. – М.: Щит-М, **2018**. – 128 с.
65. Административное судопроизводство: Учебник для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / А.В. Абсалямов, Д.Б. Абушенко, С.К. Загайнова и др.; под ред. В.В. Яркова. – М.: Статут, 2016. – 560 с.
66. Административное право / С.В. Бабурин и др. - М.: Щит-М, **2017**. - 128 с.
67. Административное право / ред. Л.Л. Попов. - М.: Юристъ; Издание 2-е, **2015**. - 703 с.

68. Административное право России. - М.: Юнити-Дана, Закон и порядок, **2013**. - 760 с.
69. Административное право России. Особенная часть. - М.: БЕК, **2016**. - 330 с.
70. Административное право зарубежных стран. - М.: Юнити-Дана, **2017**. - 432 с.
71. Административное право зарубежных стран. Учебник. - М.: Спарк, **2013**. - 464 с.
72. Административное право. - М.: АСТ, Сова, ВКТ, **2017**. - **224** с.
73. Административное право. - М.: Дашков и Ко, 2013. - 456 с.
74. Административное право. - М.: Питер, **2014**. - 256 с.
75. Административное право. - М.: Приор-издат, **2016**. - 128 с.
76. Административное право. - М.: Юнити-Дана, **2015**. - 512 с.
77. Алехин, А.П. Административное право России. Часть 1 / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий. - М.: Зерцало-М, **2017**. - 500 с.
78. Бабай, А.Н. Административное право / А.Н. Бабай, А.Г. Пархоменко. – М.: НОУ ВПО Московский психолого-социальный университет, МОДЭК, **2018**. – 456 с.
79. Бабушкин, А.А., Зеленев, Ю.Н. Оперативно-розыскное обеспечение административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы в современных условиях: Монография. – М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2014. – 169 с.
80. Борисов, А.Н., Лагвилава, Р.П. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 года № 21-ФЗ (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юстицинформ, 2018. – 544 с.
81. Волков, А.М. Административное право в вопросах и ответах: учебное пособие. – Москва: Проспект, 2018. – 144 с.
82. Вопросы налогового права в судебной практике Верховного Суда Российской Федерации: учебное пособие / Е.Г. Васильева, В.И.

- Гуменчук, Е.Г. Мамилова и др.; под ред. И.А. Цинделиани. - М.: Проспект, 2019. - 808 с.
83. Воронин, Ю.А. Введение в криминологию. Курс лекций / Ю.А. Воронин. – М.: Флинта, 2018. – 524 с.
84. Буздалина, Е.А. Административное право / Е.А. Буздалина. - М.: Ростов н/Д: Феникс, **2015**. - 320 с.
85. Габричидзе, Б.Н. Административное право России / Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский. - М.: Велби; Издание 2-е, перераб. и доп., **2013**. - 680 с.
86. Гессен, В.М. Административное право / В.М. Гессен. - М.: Нобель Пресс, **2015**. - **361** с.
87. Деменкова, Н.Г. Административное право в схемах и таблицах / Н.Г. Деменкова, М.С. Игнатова, И.Ю. Стариков. - М.: Проспект, 2013. - 112 с.
88. Елагин, Р.И. Административное право России / Р.И. Елагин. – М.: Книжный мир, **2018**. – 384 с.
89. Жалинский, А. Жалинский, Э. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / А. Жалинский Э. Жалинский. – М.: Городец, 2018. – 848 с.
90. Зеленцов, А.Б. Административно-процессуальное право России. Учебник / А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов. – М.: Юрайт, 2016. – 342 с.
91. Звягин, С.П., Коновалов, А.Б, Макаруч, С.В. Полиция и милиция России в XVIII – начале XX вв.: учеб. пособие. – Кемерово, 2001. – 155 с.
92. Зубарев, С.М. Уголовно-исполнительное право 5-е изд., пер. и доп. Учебник для академического бакалавриата / Сергей Михайлович Зубарев. – М.: Юрайт, 2016. – **364** с.
93. История полиции России. Краткий исторический очерк и основные документы: учебное пособие. – М., 1998. – 145 с.
94. Кашкина, Е.В., Хандогина, А.В. О проблемах осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Аналитический обзор. – Домодедово: ВИПК МВД России, 2014. – 189 с.

95. Кононов, П.И. Административное право России / П.И. Кононов. – М.: Юнити-Дана, Закон и право, **2018.**– 208 с.
96. Краткий курс по уголовно-исполнительному праву. – М.: Окей-книга, **2018.** – 144 с.
97. Малинин, В.Б. Уголовно-исполнительное право / В.Б. Малинин, Л.Б. Смирнов. – М.: Ленинградский государственный университет им. А.С.Пушкина, **2018.** – 324 с.
98. Манохин, В.М. Административное право России / В.М. Манохин. – М.: Ай Пи Эр Медиа, **2017.** – 272 с.
99. Краснов, А.С. Административная ответственность. Учебно-методический комплекс. Сборник административно-процессуальных документов / А.С. Краснов. - М.: Проспект, 2017. - **651** с.
100. Краткий курс по уголовно-исполнительному праву. – М.: Окей-книга, 2018. – 144 с.
101. Копытов, Ю.А. Административное право / Ю.А. Копытов. - М.: Юрайт, **2017.** - 656 с.
102. Кубанкина, Е. И. Административное право / Е.И. Кубанкина, В.В. Павленко. - М.: Дашков и Ко, **2014.** - 208 с.
103. Макарейко, Н.В. Административное право. Учебное пособие для вузов / Н.В. Макарейко. - М.: Юрайт, 2016. - 336 с.
104. Макарейко, Н.В. Административное право в определениях и схемах / Н.В. Макарейко, Е.А. Черенков. - Москва: **СПб. [и др.] : Питер, 2017.** - 179 с.
105. Манохин, В. М. Административное право России / В.М. Манохин. - М.: Ай Пи Эр Медиа, **2014.** - 272 с.
106. Миронов, А.Н. Административное право / А.Н. Миронов. - М.: ИНФРА-М, 2013. - 320 с.
107. Овсянко, Д. М. Административное право / Д.М. Овсянко. - М.: ЮРИСТЪ, **2014.** - 448 с.

108. Ольшевская, Н. Уголовно-исполнительное право / Н. Ольшевская. – М.: ИЗДАТЕЛЬСТВО «АСТ», **2018**. – 160.
109. Пропостин, А.А., Никитин, А.Д. Постпенитенциарный административный надзор: Монография. – М.: Юрлитинформ, 2016. – 269 с.
110. Попов, Л.Л. Административное право / ред. Ю.М. Козлов, Л.Л. Попов. - М.: ЮРИСТЪ, **2015**. - 728 с.
111. Россинский, Б.В. Административное право / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. - М.: Норма, Инфра-М, **2016**. - 928 с.
112. Россинский, В. Административное право России. Практикум / В. Россинский, Н. Гончарова. - М.: Эксмо, **2013**. - 576 с.
113. Смоленский, М. Б. Административное право для бакалавров. Учебник / М.Б. Смоленский, М.В. Алексеева. - М.: Феникс, 2015. - 288 с.
114. Смоленский, М. Б. Административное право для студентов вузов / М.Б. Смоленский. - М.: Феникс, **2015**. - 256 с.
115. Соколова, Ю.А. Административное право России. 100 экзаменационных ответов / Ю.А. Соколова, Н.А. Назаренко. - М.: МарТ, Феникс, **2016**. - 288 с.
116. Стахов, А.И. Административное право России. Учебник / А.И. Стахов, П.И. Кононов. - Москва: Гостехиздат, 2014. - 656 с.
117. Сизиков, М. И. История полиции России (1718-1917 гг.): Становление и развитие общей регулярной полиции в России XVIII века. – М., 1992. Вып. 1. – 113 с.
118. Студеникиной, М.С. Административное право / под редакцией Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. - М.: Норма, **2017**. - 992 с.
119. Тихомиров, Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс / Ю.А. Тихомиров. - М.: Издание Тихомирова М. Ю., **2013**. - 698 с.
120. Уголовно-исполнительное право / под редакцией А.С. Михлина. – М.: Высшее образование, 2018. – 432 с.

121. Уголовно-исполнительное право России. Особенная часть. В 2 томах. Том 1. Учебник. – М.: Юрайт, 2016. – 258 с.
122. Уголовно-исполнительное право. – М.: Юнити-Дана, Закон и право, **2018**. – 248 с.
123. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации. Учебник. – Москва: Высшая школа, 2018. – 592 с.
124. Фокин, В.М. Уголовно-исполнительное право / В.М. Фокин. – М.: Питер, **2017**. – 899 с.
125. Четвериков, В.С. Административное право / В.С. Четвериков. - М.: РИОР, Инфра-М, **2015**. - 256 с.
126. Чижевский, В.С. Комментарий к Кодексу РФ об Административных правонарушениях (постатейный) / В. С. Чижевский.– М.: Книжный мир, 2018. – 160 с.
127. Эминов, В.Е. Уголовно-исполнительное право России. Общая часть. Учебник для академического бакалавриата / В.Е. Эминов. – М.: Юрайт, 2016.– **113** с.

*Статьи и научные публикации*

128. Антонов, Т.Г. Проблемы толкования некоторых норм законодательства об административном надзоре // Законность. – 2018. – № 1. – С. 46-49.
129. Антоян, Е.А. Личность рецидивиста: криминологическое и уголовно-исполнительное исследование: дис. д-ра юрид. наук: 12.00.08. – Москва, 2014. – 353 с.
130. Артамонов, А.Н. Производство предварительной проверки и дознания по фактам уклонения от административного надзора (ч. 1 ст. 314.1 УК РФ) // Законодательство и практика. – 2017. – № 1. – С. 3 - 7.
131. Бараев И.Н. Установление судом срока административного надзора // Российская юстиция. – 2012. – № 9.– С. 58-65.
132. Бекетов, О.И. Полицейский надзор: теоретико-правовое исследование: дис. д-ра. юрид. наук. – Омск, 2011. – С. 44-48.

133. Беляев, В.П. Контрольная и надзорная юридическая деятельность: к вопросу о разграничении понятий // Право и политика. – 2014. – № 2. – С. 245-248.
134. Бузина, М.В., Юдина, Ю.В. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: от теории к практике // Административное право и процесс. – 2017. – № 4. – С. 44-46.
135. Ванюшин, Я.Л., Галкин, В.А., Филатова, А.В. Комментарий к Федеральному закону от 06 апреля 2011 года № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (постатейный) / под ред. С.А. Денисова // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
136. Васюхно, И.О. О соотношении административного пресечения и государственного контроля и надзора // Административное право и процесс. – 2018. – № 8. – С. 57 - 61.
137. Вельмин, А.С. Историко-юридический анализ проблем возрождения административного надзора в современной России // История государства и права. – 2012. – № 23. – С. 23-25.
138. Гессен, В. Лекции по полицейскому праву. Санкт-Петербург: изд-во студентов, 1907-1908. 196 с. – URL: <http://ordrf.ru/history/320/> (дата обращения: 19.03.2019).
139. Голубов И.И. Межотраслевые проблемы уголовной ответственности за неоднократное несоблюдение лицом, в отношении которого установлен административный надзор, административных ограничений // Российский судья. – 2017. – № 2. – С. 38.
140. Дадашева, Р.А. К вопросу об административном надзоре за лицами, в отношении которых применялись принудительные меры медицинского характера // Административное право и процесс. – 2017. – № 4. – С.48-50.
141. Женетль, С.З. Проблемы установления административного надзора: вопросы теории и судебной практики // Российский судья. – 2013. – № 1. – С. 55-58.



142. Зырянова, Ю.В. Криминологическая характеристика насилия в отношении несовершеннолетних членов семьи и его предупреждение: Дис. канд. юрид. наук. – М., 2018. – С. 248-252.
143. Зябликова, М.В., Иващенко В.Б. Применение административной преюдиции и сопряженности при несоблюдении административных ограничений, установленных в рамках административного надзора // Законность. – 2017. – № 2. – С. 41-44.
144. Ибрагимов, А. На свободе, но под надзором // ЭЖ-Юрист. – 2017. – № 24. – С. 4-7.
145. Исакова, Ю.И., Сараев, Н.В. Институт административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в современной превенции правонарушений: теория и практика // Российский следователь. – 2017. – № 13. – С. 50-54.
146. Кашкина, Е.В. Индивидуализация как приоритетный принцип административного надзора за лицами, освободившимися из мест лишения свободы / Е.В. Кашкина // Вестник Казанского юридического института МВД России. – 2017. – № 1(27). – С. 31 - 35.
147. Кашкина, Е.В. К вопросу о допустимости выделения принципа ограничения конституционных прав и свобод поднадзорного лица в качестве специального принципа института административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы / Е.В. Кашкина // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. – 2017. – № 15-1. – С. 173 - 174.
148. Кашкина, Е.В. Негласный метод осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, как специальный принцип данного института / Е.В. Кашкина, А.Г. Репьев // Проблемы правоохранительной деятельности. – 2016. – № 4. – С. 42 - 46.
149. Коваль, Д.В. Ошибки правоприменения при установлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Законность. – 2016. – № 4. – С. 29-32.

150. Мелехин, А., Баскакова, С. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Законность. – 2014. – № 5.– С. 11-15.
151. Репьев, А.Г., Кашкина, Е.В. Специальные принципы осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: сущность, содержание и виды // Административное право и процесс. – 2019. – № 2. – С. 61 - 65.
152. Фесько, Д.С. Административный контроль (надзор) как функция органов охраны правопорядка // Административное право и процесс.– 2018. – № 11. – С. 74-78.
153. Фойницкий, И.Я. Учение о наказании в связи с тюремномедением. Санкт-Петербург, 1889. 514 с. – URL: <http://lawlibrary.ru> (дата обращения: 19.03.2019).
154. Шестак, В.А. Порядок рассмотрения судами административных дел об установлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в современных условиях // Мировой судья. – 2018. – № 1. – С. 37-39.
155. Шестак, В.А. О типовых решениях, принимаемых судами по результатам рассмотрения административных дел об установлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в современных условиях // Мировой судья. – 2018. – № 2. – С. 36 - 39.
156. Шестак, В.А. Основные условия установления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Мировой судья. – 2017. – № 12. – С. 31-34.
157. Шестак, В.А. Отдельные вопросы судебной практики рассмотрения уголовных дел об уклонении от административного надзора и неоднократном несоблюдении установленных судом ограничений // Российский судья. – 2017. – № 11. – С. 42-45.

