

Гридчин Алексей Александрович

Рясов Дмитрий Алексеевич

**АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР В КОМПЛЕКСЕ
МЕР ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ
СОТРУДНИКАМИ ПОЛИЦИИ**

Методические рекомендации

Ставрополь– 2012

Рецензенты:

Е.П. Коровин, кандидат юридических наук (Краснодарский университет МВД России Ставропольский филиал)

Ю.Ю. Бышевский кандидат юридических наук (Филиал «ФГКУ ВНИИ МВД России» в Северо-Кавказском федеральном округе (г. Ставрополь))

Содержание

Введение

- 1. Понятие и юридические признаки административного надзора**
- 2. Организационно-правовые основы взаимодействия ФСИН и МВД России по осуществлению административного надзора и профилактике противоправного поведения осужденными освобожденными из мест лишения свободы**
- 3. Правовое положение лиц освобожденных из мест лишения свободы, в отношении которых установлен административный надзор**
- 4. Правовое положение сотрудников полиции осуществляющих административный надзор за лицами освобожденными из мест лишения свободы**
- 5. Предупреждение преступлений совершаемых лицами состоящими под административным надзором.**

Заключение

Список литературы

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время все больше внимания, со стороны представителей науки и правоприменительной практики, уделяется профилактике рецидивной преступности. Важным в этом направлении видится деятельность органов внутренних дел по осуществлению административного надзора за лицами ранее отбывавшими наказание за совершение уголовного преступления. Как известно данный вид деятельности, долгое время, не находил четко определенного законодательного решения, до тех пор пока не был принят Федеральный закон «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»¹.

Представляется, что «реанимация» института административного надзора отражает не только очевидное усиление концепции «контроля» в правовой системе России, но и является вполне необходимой и своевременной мерой. Однако у законодательной регламентации этого института есть недостатки, не позволяющие закреплять прочную функциональную связь между поведением осужденного в исправительном учреждении и объемом ограничительных притязаний государства после его освобождения, снижающих в результате предупредительный эффект административного надзора.

Рассматривая административный надзор, как меру предупреждения преступлений, лицами ранее отбывавшими наказание в виде лишения свободы, следует отметить её временный характер, а именно она устанавливается судом в отношении отдельно определенного круга лиц. Так, например, в отношении совершеннолетнего лица, освобождаемого или освобожденного из мест лишения свободы и имеющего непогашенную либо неснятую судимость, за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления совершенного при рецидиве, срок административного надзора может быть установлен от одного года до трех лет, но не свыше срока, установленного законодательством Российской

¹ Российская газета Федеральный выпуск № 5451 от 8 апреля 2011г.

Федерации для погашения судимости. В отношении совершеннолетнего лица 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, административный надзор устанавливается на срок, установленный для погашения судимости.

Выделение в отдельную категорию поднадзорных лиц, ранее судимых за преступления против половой свободы и половой неприкосновенности несовершеннолетних, очевидным является стремление государства сократить число преступлений совершаемых педофилами. Как известно, данные преступления вызывают наибольшую тревогу у населения и озабоченность со стороны государства.

1. Понятие и юридические признаки административного надзора

Для уяснения юридической природы административного надзора, важным представляется анализ его этимологического содержания.

В. Даль определяет термин «надзирать» как «присмотр, насматривать, наблюдать, наглядывать»². Наиболее приемлемым для нашего исследования является определение надзора как «наблюдения с целью проверки», данное С.И. Ожеговым³.

В научной литературе в отношении понятия административного надзора существует несколько точек зрения. Одна точка зрения состоит в том, что авторы признают надзор в качестве неотъемлемой составной части контроля. Так, Е.Е. Петров определяет надзор как носящую систематический характер и обеспеченную мерами административного принуждения разновидность межотраслевой государственно-правовой деятельности контрольного характера, осуществляемую специальными субъектами исполнительной власти в отношении неподчиненных им субъектов⁴. Ю.А. Тихомиров дает характеристику административному надзору как разновидности государственного контроля⁵. Подобный взгляд на природу административного надзора разделяет Н.Г. Салищева, определяющая его как специфическую форму надведомственного контроля⁶.

Другая точка зрения состоит в понимании административного надзора как самостоятельного, специфического, отличного от контроля способа обеспечения дисциплины и законности, но сходного с ним по отдельным элементам содержания. Так, например, Ф.С. Разаренов и С.И. Котюргин понимают административный надзор как «систематическое наблюдение органов управления за точным и неуклонным выполнением

² Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. - М.: Тера, 1995. - Т.2. - С. 153.

³ Ожегов С.И. Словарь русского языка. - М., 1989. - С. 237.

⁴ Петров Е.Е. Правовое регулирование надзорной деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации: Автореферат дис... канд. юрид. наук. - СПб., 2002. - С. 7.

⁵ Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 533.

⁶ Салищева Н.Г. Государственный и общественный контроль в СССР. - М., 1970. - С. 180.

общеобязательных правил в целях предупреждения, пресечения их нарушений, выявления и привлечения нарушителей к ответственности или принятия к ним мер общественного воздействия»⁷. Аналогичное определение дает Е.В. Шорина⁸. В.Ф. Ломакина определяет надзор как постоянное и систематическое наблюдение специальных государственных органов за деятельностью не подчиненных им органов и лиц с целью выявления нарушений законности. По ее мнению надзорные органы «вправе применять различного рода предупредительные и пресекательные меры по отношению к лицам, нарушившим те или иные правила и нормы, возбуждать дела об административных правонарушениях, рассматривать их и выносить соответствующие решения»⁹.

Сторонники третьей точки зрения четко отграничивают контроль от надзора. Например, Н.М. Конин указывает: «Надзор, как отличный от контроля, другой организационно-правовой способ обеспечения законности и государственной дисциплины в сфере административно-правового регулирования представляет собой особую специфическую форму деятельности соответствующих государственных органов, направленную на систематическое наблюдение и постоянный присмотр за деятельностью субъектов управленческих административно-правовых отношений с целью проверки соответствия их решений и действий нормам действующего законодательства»¹⁰. По его мнению, надзорная деятельность включает в себя лишь первый элемент контроля - проверку результата. Аналогичной точки

⁷ Разаренов Ф.С, Котюргин С.И. Административный надзор советской милиции: Учебное пособие. - М., 1979. - С. 10.

⁸ Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. - М., 1981. - С. 97-104.

⁹ Ломакина В.Ф. Административное право Российской Федерации: Учебное пособие. М., 2005. С. 318.

¹⁰ Конин Н.М. Российское административное право. Общая часть: Курс лекций. Саратов: СГАП, 2001. – С 327-328.

зрения на понятие административного надзора придерживаются В.М. Манохин и Ю.С. Адушкин¹¹.

Р.И. Денисов отмечает, что «административный надзор обеспечивает неприкосновенность охраняемых объектов от различного рода посягательств, способных нанести материальный либо моральный ущерб»¹².

Таким образом, целесообразно определить административный надзор как самостоятельный способ обеспечения законности и дисциплины, заключающийся лишь в систематическом наблюдении за деятельностью поднадзорных объектов, не находящихся в организационном подчинении у надзирающего субъекта, с целью проверки соответствия их деятельности правовым предписаниям и в случае выявления нарушений установленных правил и норм привлечения виновных к юридической ответственности.

В качестве одного из составляющих элементов административного надзора, является законодательно определенный комплекс правовых ограничений и обязанностей устанавливаемых судом в отношении поднадзорного лица. К таковым относятся:

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

Законодательное закрепление перечня правовых ограничений позволяет суду дифференцированно, с учетом личностных особенностей

¹¹ Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: Учебное пособие. - Саратов, 2000. - С. 181.

¹² Денисов Р.И. Административный надзор: сущность и соотношение с контролем // Проблемы теории и практики административной ответственности. - М.: ВНИИ МВД СССР, 1983. - №68. – С. 62.

поднадзорного применять соответствующие меры. Анализ предусмотренного комплекса правовых ограничений позволяет утверждать, что суд принимая решение об избрании соответствующей меры административного принуждения должен изучить характеристики личности осужденного, его социально-бытовые условия с тем чтобы обеспечить её эффективность и, как минимум, реалистичность исполнения. Поскольку установить запрет на пребывание вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства поднадзорного лица, в определенное время суток, необходимым является его наличие, а поскольку значительное количество освобождаемых осужденных сталкиваются с проблемой их расселения по постоянной либо временной регистрации, сомнительным видится возможность установления данного правового ограничения.

Полномочия по осуществлению деятельности в сфере административного надзора за лицами, ранее отбывавшими наказание в виде лишения свободы, ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», возлагает на органы внутренних дел, которые в свою очередь руководствуются ФЗ «О полиции»¹³ и рядом ведомственных нормативно-правых актов, отдельные положения которых предусматривают осуществление деятельности по предупреждению преступлений лицами ранее судимыми и отбывавшими уголовные наказания в местах лишения свободы.

Изучение нормативно-правовых актов, составляющих правовую основу деятельности органов внутренних дел, по осуществлению административного надзора, к сожалению, не позволило установить какого либо НПА предусматривающего системную деятельность в этом направлении. В этой связи хотелось бы выразить пожелания в разработке ведомственной инструкции МВД России по организации деятельности органов внутренних дел по осуществлению административного надзора за

¹³ «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Российская газета - Федеральный выпуск №5401 - от 8 февраля 2011 г.

лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Данная инструкция, по нашему мнению, позволит скоординировать деятельность подразделений полиции по осуществлению административного надзора и определит перечень специальных средств и их использование по контролю за соблюдением поднадзорными, установленных судом правоограничений. К тому же определенный опыт в данном направлении уже имеется, так деятельность уголовно-исполнительных инспекций ФСИН России, по контролю за осужденными к ограничению свободы предусматривает широкое использование различных технических средств¹⁴.

Согласно ст. 3 ФЗ "Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы" административный надзор устанавливается судом в отношении совершеннолетнего лица, освобождаемого или освобожденного из мест лишения свободы и имеющего непогашенную либо неснятую судимость за совершение: 1) тяжкого или особо тяжкого преступления; 2) преступления при рецидиве преступлений; 3) умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего. Необходимо отметить, что первые два основания отражают сущность административного надзора, поскольку именно сохраняющаяся общественная опасность личности, совершившей преступление, выступает основанием установления административного надзора. Третье основание отражает особенности определенного вида преступности и показывает особые социальные потребности в ее профилактике. В связи с этим можно предположить, что в будущем основания установления административного надзора будут распространяться и на иные преступления, вызывающие особую тревогу в обществе и нуждающиеся в первоочередной профилактике (например, на преступления экстремистского характера).

¹⁴ «Об утверждении перечня аудиовизуальных, электронных и иных технических средств надзора и контроля, используемых уголовно-исполнительными инспекциями для обеспечения надзора за осужденными к наказанию в виде ограничения свободы» постановление Правительства Российской Федерации от 31 марта 2010 г. № 198

Однако важнейшим условием установления административного надзора в отношении указанных категорий лиц выступают следующие обстоятельства: 1) лицо в период отбывания наказания в местах лишения свободы признавалось злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания либо 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 соответствии с ч. 2 ст. 3 ФЗ "Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы" эти условия не распространяются на преступления, совершенные совершеннолетними лицами, освобождаемыми или освобожденными из мест лишения свободы и имеющими 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.

Вызывает критику слабая степень корреляции между поведением осужденного в исправительном учреждении и содержанием административных ограничений, устанавливаемых при административном надзоре. Единственным уголовно-исполнительным фактором, влияющим на установление административного надзора, выступает признание лица в период отбывания наказания в местах лишения свободы злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания. Как представляется, такой подход законодателя не будет способствовать индивидуализации административных ограничений, которые должны не только обладать общим для всех лиц, подвергаемых административному надзору, характером, но и выступать логическим продолжением процесса правового воздействия на лиц, совершивших преступление. Критика

административного надзора, применяемого однотипно ко всем поднадзорным, была и в 80-х гг., когда попытки повысить эффективность обсуждаемой меры не увенчались успехом. Так, указывалось, что практика применения одних и тех же немногочисленных административных ограничений к осужденным, в отношении которых устанавливался административный надзор, "ведет к нарушению требований закона об индивидуальном подходе к поднадзорным... Такой подход исключает возможности индивидуализации средств административного надзора в процессе его осуществления"¹⁵. Представляется, подобные проблемы реализации административного надзора возникнут и теперь.

При институционализации административного надзора следует учитывать грядущие изменения в структуре исправительных учреждений. Вместе с тем его современная редакция мало чем отличается от административного надзора советского периода, базируется на архаичных по своей сути представлениях о характере правового воздействия на лицо, совершившее преступление, не учитывает основных позиций современной реформы уголовно-исполнительной системы.

Соответственно, требуется расширить перечень уголовно-исполнительных оснований установления административного надзора. В частности, с учетом планируемого разделения исправительных учреждений на два основных вида - тюрьмы и колонии-поселения, следует более дифференцированно подойти к административным ограничениям, устанавливаемым в отношении лиц, освобождаемых из соответствующих мест лишения свободы. При этом видится достаточно обоснованным обязательное установление административного надзора в отношении лиц, освобождаемых из тюрем (как особого, так и усиленного и общего режимов), поскольку в эти исправительные учреждения предположительно будут

¹⁵ Уткин В.А. Применение дополнительных ограничений при административном надзоре и некоторые вопросы его совершенствования. Актуальные проблемы государства и права на современном этапе: Сборник статей / Отв. ред. В.Ф. Волович. Томск: Изд-во Томского ун-та, 1985. С. 211.

направляться лица, осужденные за тяжкие и особо тяжкие преступления либо при рецидиве преступлений. Вместе с тем административный надзор не следует устанавливать в отношении лиц, переведенных из тюрьмы в колонию-поселение в порядке поощрения позитивного поведения осужденных, вставших на путь исправления. Кроме того, представляется целесообразным установление тех или иных ограничений при административном надзоре пропорционально поведению осужденного в местах лишения свободы. В частности, суду при установлении административного надзора следует учитывать, из каких условий отбывания наказания освободился осужденный - обычных или облегченных, что должно приводить к соответствующему дозированию ограничений, налагаемых на поднадзорного. В условиях строгого режима отбывают наказание злостные нарушители порядка отбывания наказания, что автоматически выступает условием установления административного надзора.

Представляется, в отечественной практике реализации концепции "контроля" можно говорить о некоторых случаях ее гипертрофированного проявления. В частности, административный надзор может быть установлен не только после отбывания осужденным лишения свободы, но и после отбывания ограничения свободы как дополнительного наказания, которое может быть назначено на срок от шести месяцев до двух лет. Так, ч. 3 ст. 47.1 УИК предписывает осужденного, которому ограничение свободы назначено в качестве дополнительного наказания, сначала освободить из исправительного учреждения после отбытия лишения свободы, назначенного в качестве основного наказания, а лишь затем направлять к месту жительства для дальнейшего отбывания ограничения свободы. В свою очередь, УИК устанавливает, что в случаях, когда осужденный, отбывающий наказание в виде ограничения свободы, назначенное в качестве дополнительного вида наказания или при замене неотбытой части наказания в виде лишения свободы, подлежит административному надзору в соответствии с законодательством РФ, уголовно-исполнительная инспекция не позднее чем

за два месяца до истечения срока отбывания ограничения свободы информирует орган внутренних дел по месту жительства или пребывания осужденного об истечении такого срока.

При этом перечень ограничений назначенного в качестве дополнительного наказания ограничения свободы по многим позициям сопоставим с административными ограничениями, устанавливаемыми при административном надзоре. Согласно ч. 1 ст. 53 УК при назначении ограничения свободы судом могут быть установлены следующие ограничения: не уходить из дома (квартиры, иного жилища) в определенное время суток, не посещать определенные места, расположенные в пределах территории соответствующего муниципального образования, не выезжать за пределы территории соответствующего муниципального образования, не посещать места проведения массовых и иных мероприятий и не участвовать в указанных мероприятиях, не изменять место жительства или пребывания, место работы и (или) учебы без согласия специализированного государственного органа, осуществляющего надзор за отбыванием осужденными наказания в виде ограничения свободы. При этом суд возлагает на осужденного обязанность являться в специализированный государственный орган, осуществляющий надзор за отбыванием осужденными наказания в виде ограничения свободы, от одного до четырех раз в месяц для регистрации.

Часть 1 ст. 4 ФЗ "Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы" предусматривает следующие административные ограничения, устанавливаемые при административном надзоре: 1) запрещение пребывания в определенных местах; 2) запрещение посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях; 3) запрещение пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток; 4) запрещение выезда за установленные судом пределы территории; 5) обязательная явка от одного до

четырёх раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации.

Сопоставительный анализ указанных уголовно-правовых и административных ограничений показывает их фактическое тождество.

Следовательно, при последовательном применении ограничения свободы и административного надзора происходит пролонгация фактических и юридических ограничений, только под другим наименованием и со сменой контролирующих субъектов. Причем продолжительность административного надзора превышает продолжительность ограничения свободы как дополнительного наказания и в соответствии со ст. 5 ФЗ "Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы" может быть установлена от одного года до трех лет либо ограничена сроками погашения судимости. Кроме того, согласно ст. 7 указанного Закона административный надзор может быть продлен судом на срок до 6 месяцев 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.

Различие между этими ограничениями только формальное, но не содержательное. Следовательно, фактическое постпенитенциарное воздействие может достигать пяти лет. В случаях же продления административного надзора - доходить до пяти с половиной лет. При этом в случаях приостановления административного надзора сроки так называемой криминологической давности могут выходить далеко за пределы стандартного постпенитенциарного воздействия, ограниченного в основном сроками погашения судимости. Ведь, по существу, административный надзор устанавливается в целях предупреждения рецидива преступлений посредством индивидуальной профилактики, меры которой охватывают не только применение административных ограничений при надзоре, но и меры,

которыми в соответствии с ч. 5 ст. 5 ФЗ "Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы" выступают случаи приостановления течения срока административного надзора: 1) объявление поднадзорного лица в розыск; 2) признание поднадзорного лица безвестно отсутствующим; 3) заключение поднадзорного лица под стражу.

Думается, что последовательное применение ограничения свободы (причем назначенного как в качестве основного, так и в качестве дополнительного наказания), а затем административного надзора не только в сугубо правовом смысле "размывает" границы между уголовно-правовыми и административно-правовыми мерами, но и нецелесообразно с социальных позиций, поскольку либо создаст объективные трудности в социальной адаптации (например, значительно затруднит поиск работы, трудоустройство, включая работу вахтовым методом или в ночное время суток), либо автоматически превратит лицо в злостного нарушителя порядка отбывания ограничения свободы или нахождения под административным надзором (например, в случае отсутствия места жительства) с последующим осуждением по ч. 1 ст. 314 УК или ст. 314.1 УК соответственно. На этом основании представляется излишним установление административного надзора в отношении лиц, которым назначено наказание в виде ограничения свободы.

Таким образом, существуют проблемы эффективного применения административного надзора, что вызвано неоднозначной оценкой ФЗ от 6 апреля 2011 г. N 64-ФЗ и несогласованностью этого правового акта с отдельными нормами уголовно-исполнительного законодательства.

2. Организационно-правовые основы взаимодействия ФСИН и МВД России по осуществлению административного надзора и профилактике противоправного поведения осужденными освобожденными из мест лишения свободы

В данном вопросе определяется порядок представления материалов администрацией исправительного учреждения или ОВД (полицией) для установления судом административного надзора, а также взаимодействия должностных лиц территориальных органов МВД и ФСИН России для его осуществления.

Инициирование установления административного надзора осуществляется администрацией ИУ или начальником территориального органа (полиции) МВД России в отношении совершеннолетнего лица, освобождаемого из мест лишения свободы, если это лицо отбывало наказание за совершение преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступлений либо за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего.

Инициирование установления административного надзора осуществляется администрацией ИУ или начальником территориального органа (полиции) МВД России в отношении совершеннолетнего лица, освобождаемого из мест лишения свободы и отбывавшего наказание за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления при рецидиве преступлений или умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего, в случае если это лицо в период отбывания наказания в местах лишения свободы признавалось злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания либо совершает в течение одного года после освобождения два и более административных правонарушения против порядка управления, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность.

Руководствуясь ст. 261.5 и 261.6 ГПК РФ, заявление об установлении административного надзора подается начальником ИУ или территориального органа (полиции) МВД России.

1. По делу об установлении административного надзора в отношении лица, освобождаемого из мест лишения свободы, заявление подается в суд по месту нахождения ИУ.

2. По делу об административном надзоре в отношении лица, освобожденного из мест лишения свободы, заявление подается в суд по месту жительства или пребывания этого лица.

Администрация ИУ подает в суд заявление об установлении административного надзора по основаниям, предусмотренным ч. 2 и 3 ст. 3 Закона об административном надзоре, не позднее чем за два месяца до истечения определенного приговором суда срока отбывания осужденным наказания. В заявлении об установлении административного надзора указываются основания подачи такого заявления и обстоятельства, имеющие значение для принятия решения по делу.

Если в заявлении начальника ИУ об установлении административного надзора указываются сведения о поведении лица, в отношении которого предлагается установить административный надзор, в период отбывания им наказания в ИУ, то в заявлении начальника территориального органа (полиции) МВД России об установлении административного надзора указываются сведения об образе жизни и о поведении лица, в отношении которого решается вопрос об установлении административного надзора.

В заявлениях указываются предлагаемые к установлению виды административных ограничений. К заявлению начальника ИУ могут прилагаться следующие документы и материалы:

- копия приговора суда;
- копия постановления начальника ИУ о признании осужденного злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания;

- копия информации о предполагаемом месте жительства или временного пребывания освобождаемого лица;
- справка-характеристика на осужденного.

К заявлению начальника территориального органа (полиции) МВД России могут прилагаться следующие документы и материалы:

- копия приговора суда;
- копия постановлений по делам об административных правонарушениях;
- выписка из домовой книги по месту жительства;
- справка-характеристика по месту жительства или временного пребывания.

Оперативные материалы (информация) в отношении поднадзорного оперативными службами УИС представляются отдельно в установленном порядке сотрудникам полиции подразделений уголовного розыска территориального органа МВД России, осуществляющим ОРМ в отношении лиц, находящихся под надзором.

Исполнение решения по делу об установлении административного надзора.

Администрация исправительного учреждения после вступления в законную силу решения суда об установлении административного надзора в отношении лица, освобождаемого из мест лишения свободы, в течение семи дней направляет копию указанного решения в территориальный орган МВД России по избранному этим лицом месту жительства или пребывания. Лицо, в отношении которого судом установлен надзор, знакомят с решением суда под роспись. При освобождении из мест лишения свободы лицу, в отношении которого установлен надзор, администрация ИУ вручает предписание о выезде к избранному им месту жительства или пребывания с указанием срока прибытия, установленного с учетом необходимого для проезда времени, и предупреждает данное лицо об уголовной ответственности за уклонение от административного надзора. В предписании

производится запись об установлении административного надзора и указывается адрес избранного места жительства или пребывания.

Поступившее из ИУ сообщение об освобождении из мест лишения свободы лица, в отношении которого установлен надзор, а также копия решения суда по делу об установлении административного надзора регистрируются в журнале входящих документов территориального органа МВД России и с резолюцией руководителя территориального органа (полиции) МВД России передается для осуществления контроля и проведения профилактической работы за подучетным в отдел (отделение, пункт) участковыми уполномоченными полиции.

Права и обязанности должностных лиц исправительных учреждений и территориальных органов МВД России по вопросам установления надзора и взаимодействия в целях исполнения решения по делу об установлении административного надзора.

В целях установления за освобождаемыми лицами надзора сотрудники отделов специального учета ИУ:

1. За три месяца до освобождения составляют списки лиц, в отношении которых может быть установлен надзор после освобождения из ИУ, которые передаются в отделы по воспитательной работе, в оперативные и режимные отделы, группу социальной защиты и учета трудового стажа осужденных.

2. Производят сверку сведений о лицах, в отношении которых может быть установлен надзор.

3. При освобождении лиц, в отношении которых установлен административный надзор, предупреждают их об ответственности за нарушение установленных судом ограничений и за невыполнение предусмотренных Законом обязанностей, проставляют в справках об освобождении данных лиц штамп "Установлен административный надзор".

4. Направляют предписание о выезде к избранному месту жительства или пребывания лица, в отношении которого судом установлен надзор.

5. Отбирают подписку у освобождаемых лиц, в отношении которых судом установлен надзор, об ознакомлении с правами и обязанностями, ограничениями, а также предупреждают об ответственности за нарушение установленных судом ограничений и за невыполнение предусмотренных обязанностей.

6. Направляют копию решения суда об установлении надзора, дактилоскопическую карту и анкету поднадзорного, а также сообщение об освобождении из мест лишения свободы лица, в отношении которого установлен надзор, в территориальный орган МВД России по избранному этим лицом месту жительства или пребывания.

7. Регистрируют учетно-профилактические дела административного надзора.

8. Не позднее чем за семь дней до освобождения лица, в отношении которого судом установлен надзор, направляют учетно-профилактическое дело надзора в территориальный орган МВД России по месту предполагаемого жительства или временного пребывания освобождаемого лица.

Работники оперативного отдела: совместно с другими службами ИУ проводят мероприятия по сбору информации об освобождаемых лицах, в том числе в отношении которых установлен надзор; направляют необходимые сведения о поднадзорных в территориальные органы МВД России по избранному месту жительства или пребывания; в целях предупреждения рецидива преступлений взаимодействуют с подразделениями УР полиции территориальных органов МВД России при проведении ОРМ.

Начальники отрядов УИС ФСИН:

1. Составляют характеристики на осужденных, в отношении которых имеются основания для установления надзора с аргументированными выводами о целесообразности его установления.

2. Согласовывают характеристики с заместителем начальника ИУ по воспитательной работе, начальниками оперативного отдела и отдела

безопасности (режима), утверждают их у начальника учреждения и передают в отделы безопасности (режима).

3. Осуществляют подготовку заявления и иных материалов в суд об установлении административного надзора на осужденных, в отношении которых имеются основания для установления надзора в двух экземплярах, которые подписываются начальником ИУ или его заместителем, заверяются гербовой печатью ИУ.

4. Не позднее чем за два месяца до истечения определенного приговором суда срока отбывания осужденным наказания в установленном порядке один экземпляр направляют в суд по месту нахождения ИУ, а второй экземпляр помещают в личное дело осужденного.

5. Для осуществления надзорного производства заводят учетно-профилактическое дело адмнадзора на лиц, в отношении которых судом установлен административный надзор.

6. Не позднее чем за семь дней до освобождения лица, в отношении которого судом установлен надзор, передают учетно-профилактическое дело в отдел специального учета для направления в территориальный орган МВД России по месту предполагаемого жительства или временного пребывания освобождаемого лица.

Кроме того, специалисты группы социальной защиты и учета трудового стажа осужденных в установленном порядке ведут переписку с территориальными органами МВД России по избранному месту жительства или пребывания освобождаемых по вопросу их бытового и трудового устройства. Информация, полученная из территориальных органов МВД России, передается начальнику отряда для ее учета при подготовке материалов об установлении надзора.

Сотрудники отдела безопасности (режима):

1. Выносят в двух экземплярах предписание о выезде к избранному месту жительства или пребывания лица, в отношении которого судом установлен административный надзор, в котором указывают сроки

прибытия, наименование территориального органа МВД России (адрес отделения, пункта, дежурной части полиции) поднадзорных к избранному месту жительства и знакомят их с содержанием предписания под роспись. Один экземпляр предписания передают в отдел специального учета для направления в территориальный орган МВД России, а второй экземпляр приобщают к личному делу осужденного.

2. Объявляют осужденному решение суда об установлении в отношении его надзора и связанных с ним ограничений под роспись после получения копии решения суда. В случае отказа поднадзорного от подписи об ознакомлении с решением суда факт объявления ему решения удостоверяется начальником ИУ или его заместителем, начальником отдела безопасности и начальником отряда.

Права и обязанности сотрудников подразделений территориальных органов МВД России по установлению и осуществлению надзора определяются законодательством, ведомственными приказами и инструкциями, настоящим Положением, а также другими нормативными правовыми актами РФ. Так, участковые уполномоченные полиции (УУП):

1. Осуществляют контроль за прибытием из ИУ в срок к избранному лицом, в отношении которого установлен надзор, месту жительства или пребывания после освобождения из мест лишения свободы, лиц, подпадающих по признакам судимостей под действие названного Закона. Предписание, выданное ИУ, подлежит изъятию и приобщению к материалам дела. Также УУП составляет дактилоскопическую карту и передает в подразделение УР полиции для проведения сверки, которая в последующем приобщается в дело поднадзорного.

2. В установленном порядке не позднее чем в трехдневный срок после постановки на учет в территориальном органе МВД России поднадзорного лица о его прибытии информируют учреждение ФСИН России, в отношении которого установлен надзор до его освобождения из мест лишения свободы, а также о постановке на учет в территориальном органе МВД России. Копии

документов с исходящими номерами приобщают к материалам учетно-профилактического дела (надзора).

3. Участковыми уполномоченными полиции проводятся первоначальные мероприятия по установлению места нахождения поднадзорных лиц, которые после освобождения из мест лишения свободы не прибыли в определенный исправительным учреждением срок к избранному им месту жительства или пребывания или изменили место жительства или пребывания, не уведомив территориальный орган МВД России, в котором осуществлялся надзор.

4. Оформляют при наличии оснований материалы для установления административного надзора за лицами, в отношении которых распространяются нормы названного Закона.

5. По запросам специалистов группы социальной защиты и учета трудового стажа осужденных ИУ осуществляют проверку сведений о возможностях бытового устройства освобождаемых лиц, в отношении которых судом установлен надзор, и сообщают полученную информацию в ИУ, из которого пришел запрос.

6. Подготавливают для рассмотрения в суде заявления об установлении надзора и ограничений в отношении лиц указанной категории.

7. Заводят и ведут учетно-профилактические дела надзора.

8. Объявляют совершеннолетнему лицу решение суда об установлении в отношении его надзора и связанных с ним ограничений под роспись после получения копии решения суда. В случае отказа поднадзорного от подписи об ознакомлении с решением суда факт объявления ему решения удостоверяется начальником территориального органа (полиции) МВД России или его заместителем, начальником УР и УУП.

9. Проводят беседу с лицом, в отношении которого судом принято решение об установлении надзора, в ходе которой предупреждают его об ответственности за несоблюдение установленных судом в отношении его административных ограничений, о чем отбирается подписка, уточняются и

проверяются анкетные данные, выясняются сведения о близких родственниках и лицах, которые могут оказывать положительное или отрицательное влияние на поднадзорное лицо, а также другие вопросы, имеющие значение для осуществления контроля за его поведением.

Дежурные части территориальных органов МВД России:

1. Выявляют среди задержанных за правонарушения лиц, состоящих под административным надзором, а также формально подпадающих под надзор.

2. Составляют протоколы об административном задержании за совершение административного правонарушения лица в соответствии с соблюдением требований ст. 27.2 КоАП РФ, осуществляют личный досмотр.

3. Проверяют наличие сведений о доставленном лице по картотеке (информационному банку данных) лиц, привлеченных к ответственности за административные правонарушения, а также иным информационным ресурсам о наличии непогашенной или неснятой судимости за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления; преступления при рецидиве преступлений или умышленного преступления в отношении детей, за совершение преступлений против половой свободы несовершеннолетнего, а также за совершение преступления при особо опасном рецидиве преступлений, в том числе по месту регистрации (пребывания) доставленного лица.

4. В течение суток принимают меры по информированию территориальных органов МВД России по месту жительства (пребывания) поднадзорных лиц о задержании и допущенных ими правонарушениях.

Сотрудники полиции на транспорте:

1. Должностные лица территориальных органов МВД России на транспорте информируют территориальные органы МВД России по месту регистрации или пребывания о задержании за правонарушение лица, находящегося под надзором, или лица, указанного в ч. 1 ст. 3 Закона об административном надзоре, отбывшего уголовное наказание в виде лишения

свободы и имеющего непогашенную либо неснятую судимость, совершившего 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.

2. Наряд полиции по сопровождению речных, морских и воздушных судов, а также поездов при обнаружении на транспорте среди пассажиров лиц, находящихся под надзором, осуществляет проверку в установленном порядке на предмет законности (следования) их пребывания на данном транспорте.

В случае обнаружения незаконного следования указанной выше категории граждан наряд полиции информирует рапортом руководителя территориального органа (полиции) МВД России на транспорте, а также в немедленном порядке с использованием средств связи в дежурную часть соответствующего территориального МВД России о выявлении нарушений со стороны данных граждан.

Оценка эффективности результатов работы исправительных учреждений и территориальных органов МВД России.

При оценке работы в исправительном учреждении или территориальном органе МВД России по направлению материалов для установления надзора, а также исполнению решения суда об установлении административного надзора учитываются:

1. Своевременность установления надзора за лицами, подпадающими по признакам судимостей под действие названного Закона и систематически нарушающими общественный порядок, а также своевременность установления ограничений лицам, взятым под надзор при освобождении из мест лишения свободы.

2. Строгое соблюдение законности при установлении и осуществлении надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

3. Обоснованность и полнота материалов, явившихся основанием для установления надзора, своевременность внесения заявлений об установлении надзора в суд и направление решений суда об установлении надзора в территориальном органе МВД России по избранному поднадзорным месту жительства или временного пребывания.

В заключение следует отметить, что по существу данный вид деятельности должностных лиц территориальных органов ФСИН и МВД России относится к государственной функции и данные положения будут выступать в какой-то степени в виде регламентирующего документа. И в условиях реформирования МВД России вопросы административного регламентирования как никогда актуальны по следующим причинам.

Во-первых, нынешнее состояние административного регламентирования деятельности МВД России находится в положении стартового характера, так как полиция и ее подразделения, обеспечивающие безопасность и правопорядок, также нуждаются в регламентировании их деятельности.

Во-вторых, административные регламенты, ранее изданные, адресованы милиции, которая имела при этом полномочия несвойственного характера, чем, скажем, полиция.

В-третьих, полиция не в состоянии единолично обеспечить (регулировать) вопросы осуществления не только административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, но и в том числе вопросов лицензирования, обеспечения безопасности на объектах транспорта, осуществления контроля за деятельностью ЧОП, ведомственной охраной и т.д. Эти и другие государственные функции полиция должна осуществлять через административные регламенты (в том числе и предоставление государственных услуг физическим и юридическим лицам).

3. Правовое положение лиц освобожденных из мест лишения свободы, в отношении которых установлен административный надзор

Особенности правового положения осужденных освобожденных из мест лишения свободы, в отношении которых установлены меры административного надзора, во многом обусловлены спецификой правоотношений в которые включена данная категория лиц. С одной стороны указанные лица, во время отбывания наказания, исполнили весь комплекс правоограничений установленных для них режимом лишения свободы, а с другой стороны их личная свобода продолжает оставаться ограниченной, поскольку Суд установил дополнительные ограничения, составляющие содержание административного надзора.

Согласно положений Федерального Закона от 06.04.2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»¹⁶, под ограничениями для поднадзорного лица понимаются:

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

Из смысла п. 3 ст. 4 Закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» следует, что суд вправе назначить поднадзорному лицу, как весь спектр ограничений, так и комбинацию отдельных ограничений. Кроме того, в течение срока

¹⁶ Федеральный закон Российской Федерации от 6 апреля 2011 г. № 66-ФЗ // Российская газета Федеральный выпуск № 5451 от 8 апреля 2011г.

административного надзора суд, учитывая сведения об образе жизни и поведении поднадзорного, вправе частично отменить отдельные ограничения либо, наоборот, дополнить ранее назначенные новыми. В любом случае суд обязан назначить обязательную явку для регистрации от одного до четырех раз в месяц.

Следует отметить, что инициатором установления, продления, досрочного прекращения, частичной отмены или дополнения административного надзора могут быть исправительные учреждения или органы внутренних дел. Именно они направляют для рассмотрения в суд заявление по форме, установленной Приказом МВД России¹⁷ от 08.07.2011 №818.

Осуществление административного надзора предусматривает предоставление прав и обязанностей его участникам. Так, лица, освободившиеся из мест лишения свободы, обязаны прибыть в определенный администрацией исправительного учреждения срок к избранному им месту жительства или пребывания, а в течение трех дней, начиная с дня прибытия, явиться для постановки на учет в орган внутренних дел. Такой же срок установлен и в случае перемены места жительства или пребывания, а также в случае получения по исключительным личным обстоятельствам разрешения органа внутренних дел на пребывание вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания, и (или) на краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории.

Кроме того, лица состоящие под административным надзором, обязаны уведомлять органы внутренних дел об убытии и о прибытии после отлучки по исключительным личным обстоятельствам, предусмотренным Законом «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Контроль за соблюдением указанных сроков

¹⁷ О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы / Приказ МВД России от 08.07.2011 №818 // Российская газета № 5565 от 26 августа 2011г.

осуществляется путем проставления отметок в маршрутном листе, выдаваемом на руки поднадзорному.

На обязательное уведомление органов внутренних дел в случае трудоустройства поднадзорного лица, перемене места работы или его увольнения с работы также дается три дня.

Закон «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» обязывает поднадзорных лиц, допускать сотрудников органов внутренних дел в жилое или иное помещение, являющееся местом жительства либо пребывания, в определенное время суток (вечером и ночью), в течение которого этому лицу запрещено пребывание вне указанного помещения.

С этой обязанностью корреспондирует предоставленное сотрудникам полиции право входить беспрепятственно в жилое или иное помещение, являющееся местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток, в течение которого этому лицу запрещено пребывание вне указанного помещения.

Представляется, что реализация указанного права повлечет нарушение конституционных прав на неприкосновенность жилища иных лиц, проживающих совместно с поднадзорным. Согласно ст. 25 Конституции РФ никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом или на основании судебного решения. С другой стороны, определяющим моментом в данной ситуации будет проверка именно жилого помещения, в котором обязано находиться поднадзорное лицо, и действие Закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» в этой части распространяется на всех, кто в нем находится.

Поднадзорное лицо обязано также являться по вызову в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания в определенный этим органом срок, давать объяснения в устной и (или) письменной форме по вопросам, связанным с соблюдением им установленных судом

административных ограничений и выполнением обязанностей, предусмотренных указанным Законом.

В случае неисполнения, поднадзорным лицом, обязанностей предусмотрены соответствующие меры юридической ответственности, в частности УК РФ был дополнен ст. 314.1 Уклонение от административного надзора¹⁸, устанавливающей уголовную ответственность за неисполнение возложенных на поднадзорное лицо обязанностей. В КоАП РФ внесена ст. 19.24, устанавливающая административную ответственность за несоблюдение административных ограничений или ограничений, установленных судом, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния, установленного в процессе надзора. Совершение такого административного правонарушения влечет наложение административного штрафа в размере от 1000 до 1500 руб. либо административный арест на срок до 15 суток.

На ряду с обязанностями осужденных освобожденных из мест лишения свободы, в отношении которых установлены меры административного надзора, их правовое положение включает комплекс прав, реализация которых корреспондирует к обязанностям лиц осуществляющих административный надзор.

В частности Закон «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» устанавливает для поднадзорного право:

- обращаться в суд с заявлением о досрочном прекращении административного надзора, а также о частичной отмене установленных судом административных ограничений;

¹⁸ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» / Федеральный закон Российской Федерации от 6 апреля 2011 г. № 66-ФЗ // Российская газета № 5451 от 8 апреля 2011 г.

- обжаловать решения суда об установлении или о продлении административного надзора либо об установлении связанных с ним административных ограничений;

- обжаловать действия (бездействие) органа внутренних дел при осуществлении административного надзора;

- обращаться в орган внутренних дел с заявлением о получении разрешения на пребывание вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания, и (или) на краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории в связи с исключительными личными обстоятельствами.

Согласно Закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» к таким личным обстоятельствам относятся:

- смерть или угрожающая жизни тяжелая болезнь близкого родственника;

- необходимость получения поднадзорным лицом медицинской помощи, а также прохождения лечения в учреждениях органов здравоохранения, если эти помощь и лечение не могут быть получены по месту жительства или пребывания поднадзорного лица либо в установленных судом пределах территории;

- невозможность дальнейшего проживания поднадзорного лица по месту жительства или пребывания в связи со стихийным бедствием или иными чрезвычайными обстоятельствами;

- прохождение им обучения за установленными судом пределами территории;

- необходимость сдачи вступительных экзаменов при поступлении в образовательное учреждение;

- необходимость решения следующих вопросов при трудоустройстве:

- а) явка в органы службы занятости населения для регистрации и дальнейшего взаимодействия с этими органами при поиске подходящей

работы либо для регистрации в качестве безработного, если в установленных судом пределах территории отсутствуют соответствующие органы службы занятости населения;

б) прохождение предварительного собеседования;

в) прохождение обязательного предварительного медосмотра (обследования), необходимого для заключения трудового договора, если этот осмотр не может быть пройден в установленных судом пределах территории;

г) заключение трудового договора;

д) заключение договора гражданско-правового характера, предметом которого являются выполнение работ и (или) оказание услуг;

е) государственная регистрация в качестве ИП, получение лицензии на осуществление определенного вида деятельности.

Приведенный перечень носит закрытый характер и расширительному толкованию не подлежит.

Необходимо отметить, что ни в тексте Закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», ни в Приказе МВД России, определяющем порядок осуществления административного надзора нет определенности в реализации поднадзорным лицом права выезда при наступлении перечисленных исключительных личных обстоятельств. Указано лишь то, что поднадзорный имеет право обратиться с заявлением о получении разрешения в органы внутренних дел. В то же время согласно п. 3 ст. 12 Закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» орган внутренних дел дает разрешение поднадзорному лицу такое разрешение в связи с наступлением одного из перечисленных исключительных личных обстоятельств.

Таким образом, получается, что окончательное решение остается за органом внутренних дел и даже при наличии установленных Законом исключительных личных обстоятельств, кратковременный выезд может быть не разрешен без объяснения причин.

В заключение хочется отметить, что положения Закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», безусловно обеспечивают эффективный постпенитенциарный контроль за отдельными категориями лиц, а также способствует предупреждению рецидивной преступности. Более того, эффективность административного надзора доказана не только опытом советского государства, но и других стран. Однако наивно полагать, что лишь мерами надзорного и репрессивного характера можно оказать существенное влияние на лиц, освобожденных из мест лишения свободы. Одним из ключевых моментов Закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» является оказание индивидуального профилактического воздействия на тех, кто совершил преступление и понес за это наказание.

К сожалению, кроме общих декларативных норм, предусматривающих обязанность органов внутренних дел «вести с поднадзорным лицом индивидуальную профилактическую работу, направленную на предупреждение совершения им преступлений и других правонарушений», в рассмотренных выше нормативно-правовых актах, не раскрываются содержание и формы этой работы. Представляется, что эффективность работы по профилактике рецидивной преступности будет во многом зависеть не только от частоты визитов поднадзорного лица к участковому, но и от того, насколько быстро поднадзорные лица будут обеспечены работой и смогут реализовать свое желание вернуться к обычной жизни.

4. Правовое положение сотрудников полиции осуществляющих административный надзор за лицами освобожденными из мест лишения свободы

Одним из немаловажных факторов, обуславливающих эффективность осуществления административного надзора в России, является установление административно-правового статуса субъектов административного надзора. Среди элементов этого статуса центральное место занимает ответственность должностных лиц, осуществляющих административный надзор.

Следует отметить, что при исследовании вопросов построения системы контрольной власти в России и осуществления в ее рамках административного надзора административно-правовой наукой не уделяется должного внимания вопросам ответственности должностных лиц, реализующих административно-надзорные процедуры.

Однако такая тенденция сохранилась с советского периода времени, когда ответственность крайне редко рассматривалась как обязательный или необходимый элемент государственного управления.

Необходимо согласиться с мнением И.Л. Бачило, указывающей, что "ответственность как правовой институт представляет собой совокупность материальных и процессуальных норм различных отраслей права, обеспечивающих соблюдение законности и дисциплины в государственном управлении"¹⁹.

Особенно это имеет значение при осуществлении эффективного контроля и надзора в государственном управлении как противопоставление избыточному, необоснованному, ненужному контролю и надзору. Практике известно немало случаев увлечения контрольных органов "штрафоманией", однако количество нарушений от этого не снижается. А равно можно встретить случаи с противоположным явлением: неиспользованием контрольно-надзорными органами предоставленных полномочий,

¹⁹ См.: Бачило И.Л. Теоретические проблемы ответственности в управлении // Правовые основы ответственности в управлении в СССР и ГДР. М., 1981. С. 13.

неоправданной мягкостью в отношении нарушителей государственной законности и дисциплины²⁰. В современном государственном управлении подобные случаи получили еще более негативную направленность, связанную с коррупционной составляющей проводимых необоснованных проверок, направленных на рейдерские захваты средних и крупных предприятий, а также в связи с повсеместным взяточничеством чиновников, ненадлежащим и слабым контролем и надзором в различных отраслях государственного управления.

В результате, как отмечают М.В. Костенников и А.В. Куракин, "государство в настоящий момент признало наличие общественно опасной угрозы коррупции, а также признало ее широкое и системное распространение в различных органах государственной власти управления и в системе государственной и муниципальной службы"²¹.

Тем самым в теории административного права необходимо закрепление положений относительно гарантий обеспечения контрольно-надзорной деятельности. В частности, к числу общих гарантий контрольно-надзорной деятельности некоторые ученые в области административного права относят "установление юридической ответственности за ненадлежащее осуществление контрольной деятельности"²². "Ответственность может наступить как за неиспользование предоставленных прав, то есть непроведение, несвоевременное или недоброкачественное проведение контроля, так и за их неправильное использование, злоупотребление ими, за допущенные в процессе осуществления контроля правонарушения"²³.

²⁰ Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М.: Наука, 1981. С. 210, 215.

²¹ Костенников М.В., Куракин А.В. Административный запрет как средство противодействия коррупции в системе государственной службы: Учебное пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2010. С. 7.

²² См.: Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М.: Юрид. лит., 1987. С. 112; Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М.: Наука, 1981. С. 217 - 219.

²³ Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М.: Наука, 1981. С. 217.

С этой точки зрения речь здесь может идти о процессуальной ответственности должностных лиц, осуществляющих административный надзор, т.е. о нарушении установленной законом административной процедуры проведения контрольно-надзорных мероприятий. Тем самым административно-процессуальным нарушением процедур административного надзора будет являться нарушение норм административного законодательства, регламентирующего совершение административно-надзорных действий, совершенное уполномоченным должностным лицом органов административного надзора, влекущее меры восстановления нарушенного порядка управления, ретроспективную юридическую ответственность и применение негативных юридических санкций. Эти санкции можно подразделить на административные, дисциплинарные, гражданско-правовые, уголовно-правовые и административно-процессуальные²⁴.

С практической точки зрения реализация ответственности должностных лиц, осуществляющих административный надзор, имеет существенные проблемы. При наличии необходимой законодательной базы отсутствуют четкие правовые механизмы привлечения виновных лиц к юридической ответственности за нарушения закона при осуществлении административного надзора.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" к числу основных принципов защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей относится принцип

²⁴ Возможность установления процессуальных санкций за процессуальные нарушения указывается в различных теоретических и отраслевых научных работах (см.: Ефремов А.Ф. Принципы и гарантии законности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 11 - 12; Элькин П.С. Цели и средства их достижения в советском уголовно-процессуальном праве. Л., 1976. С. 95; Коркунов В.М. Меры процессуального принуждения в уголовном судопроизводстве. Саратов, 1978. С. 8 - 17; Столкманов А.И. Понятие правонарушения по советскому уголовно-процессуальному праву // Правоведение. 1980. N 11. С. 71 - 76 и др.).

ответственности органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, их должностных лиц за нарушение законодательства Российской Федерации при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля²⁵.

Согласно ст. 19 данного Федерального закона орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля, их должностные лица в случае ненадлежащего исполнения соответствующих функций, служебных обязанностей, совершения противоправных действий (бездействия) при проведении проверки несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Таким образом, из содержания статьи вытекает, что ответственность наступает в трех установленных случаях: 1) ненадлежащее исполнение функций по контролю и надзору; 2) ненадлежащее исполнение служебных обязанностей; 3) совершение противоправных действий (бездействия) при проведении проверки. Рассмотрим подробно все три процессуальных основания наступления ответственности должностных лиц, осуществляющих административный надзор.

1. Правовое регулирование порядка реализации функций по контролю и надзору осуществляется с помощью административных регламентов²⁶. При разработке административных регламентов федеральный орган

²⁵ П. 7 ст. 3 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (Российская газета. N 4823. 30 декабря 2008 г.), в ред. Федерального закона от 28 апреля 2009 г. N 60-ФЗ "О внесении изменений в статьи 1 и 27 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (Российская газета. N 4900. 30 апреля 2009 г.).

²⁶ См.: распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. N 1789-р "Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах и плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах" (в ред. распоряжения Правительства РФ от 09.02.2008 N 157-р; Постановления Правительства РФ от 28.03.2008 N 221) // СЗ РФ. 2005. N 46. Ст. 4720; СЗ РФ. 2008. N 7. Ст. 633; СЗ РФ. 2008. N 14. Ст. 1413; Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. N 679 "О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)" // СЗ РФ. 2005. N 47. Ст. 4933.

исполнительной власти предусматривает оптимизацию (повышение качества) исполнения государственных функций, в том числе путем фиксирования ответственности должностных лиц за соблюдение ими требований административных регламентов при выполнении административных процедур или административных действий.

Тем самым каждый административный регламент по исполнению функций по контролю и надзору должен содержать пять разделов: а) общие положения; б) требования к порядку исполнения государственной функции; в) административные процедуры; г) порядок и формы контроля за исполнением государственной функции; д) порядок обжалования действий (бездействия) должностного лица, а также принимаемого им решения при исполнении государственной функции.

При этом раздел, касающийся порядка и формы контроля за исполнением государственной функции, включает наряду с другими подразделами подраздел с названием "Ответственность государственных служащих федерального органа исполнительной власти и иных должностных лиц за решения и действия (бездействие), принимаемые (осуществляемые) в ходе исполнения государственной функции".

При изучении этой проблемы нами было проанализировано более 100 действующих административных регламентов (в том числе на уровне субъектов Российской Федерации), устанавливающих порядок осуществления функции по контролю и надзору, однако ни в одном из них не описывается ответственность, которой подлежат должностные лица, а главное за какие нарушения при проведении государственного контроля или административного надзора может привлекаться должностное лицо. Во всех случаях федеральные органы исполнительной власти ограничиваются ничего не значащей бланкетной формулировкой о том, что должностные лица несут ответственность в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации либо несут ответственность на основании Закона о

государственной гражданской службе, трудовым законодательством и законодательством об административных правонарушениях.

Следовательно, абсолютно не ясно, что же должны нарушить должностные лица для того, чтобы они могли быть привлечены к юридической ответственности. При этом следует констатировать, что такой пробел выгоден прежде всего самим контролирующим и надзирающим должностным лицам.

2. Служебные обязанности представляют собой нормативные установления, в соответствии с которыми должностное лицо (а фактически всегда - это государственный служащий) осуществляет свою профессиональную деятельность по исполнению возложенных на него функций и полномочий. Служебные обязанности обычно закрепляются в двух правовых актах: должностном регламенте и служебном контракте. При этом должностной регламент является неотъемлемой частью служебного контракта, так как нормативно закрепляет круг полномочий по конкретной должности.

В соответствии с ч. 1 ст. 47 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" профессиональная служебная деятельность гражданского служащего осуществляется в соответствии с должностным регламентом, утверждаемым представителем нанимателя и являющимся составной частью административного регламента государственного органа²⁷. В должностной регламент включаются, в частности, должностные обязанности, права и ответственность гражданского служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей в соответствии с административным регламентом государственного органа, задачами и функциями структурного подразделения государственного органа и функциональными особенностями замещаемой в нем должности гражданской службы.

²⁷ Собрание законодательства РФ. 2004. N 31. Ст. 3215.

Как установлено в ч. 1 ст. 23 указанного Закона, под служебным контрактом понимается соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы. Служебным контрактом устанавливаются права и обязанности сторон.

Тем самым, как отмечается некоторыми учеными, "правовая (юридическая) ответственность гражданского служащего представляет собой сложное многоаспектное явление и наступает за неисполнение либо ненадлежащее исполнение должностных обязанностей и несоблюдение служебной дисциплины, за нарушение законности и правопорядка, прав и свобод человека и гражданина и по иным установленным законодательством основаниям"²⁸.

Здесь обнаруживается ряд существенных проблем. Во-первых, должностные регламенты и служебные контракты не находятся в открытом доступе. Поэтому действиям лиц, в отношении которых осуществляются контрольно-надзорные мероприятия, не могут в полной мере дать правовую оценку, а это означает невозможность эффективной защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц. Во-вторых, за ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей должностное лицо может быть привлечено к дисциплинарной ответственности лишь вышестоящим должностным лицом, т.е. существует возможность укрывательства незаконных и неправомерных действий и принимаемых решений со стороны руководства государственных контрольно-надзорных органов. В-третьих, должностные регламенты могут не состыковаться с административными регламентами, устанавливающими порядок осуществления функций по контролю и надзору. Данное противоречие может быть использовано для

²⁸ Служебное право (государственная гражданская служба): Учебное пособие / Общ. ред. И.Н. Барциц; Рук. авт. кол. В.Г. Игнатов. М.: ИКЦ "МарТ", 2007. С. 328.

чрезмерного административного усмотрения в контрольно-надзорной деятельности.

3. Совершение противоправных действий (бездействия) при проведении проверки подразумевает наличие умысла у должностного лица, осуществляющего контрольно-надзорные мероприятия. В этом случае, в зависимости от последствий, должностное лицо может быть привлечено либо к административной, либо к уголовной ответственности.

Вместе с тем противоправность действий (бездействия) опять же устанавливается из несоблюдения должностным лицом административных регламентов и должностных регламентов, что возвращает нас к проблемам, отмеченным в первых двух основаниях наступления юридической ответственности. Поэтому значительной проблемой является доказывание по административным и уголовным делам наличия властных полномочий у должностного лица в рамках административно-надзорного производства.

5. Предупреждение преступлений совершаемых лицами состоящими под административным надзором.

При выяснении сущности специального административного надзора важно установить, что он осуществляется не только при помощи систематического целеустремленного наблюдения за поведением поднадзорных, но и с оказанием в их отношении воспитательного воздействия. В связи с этим Л.И. Рябинин справедливо замечает, что главным в содержании административного надзора «является не осуществление запретительных действий, а система организационно-правовых мероприятий, направленных на трудовое и бытовое устройство поднадзорных, а также проведение с ними воспитательной работы»²⁹. В этом смысле надзор как метод предупреждения преступности выходит за пределы деятельности органов внутренних дел, поскольку в воспитательную и

²⁹ Рябинин, Л.И. Вопросы организации административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы / Л.И. Рябинин: Автореферат дис... канд. юрид. наук. – Харьков, 1973. – С. 9.

организаторскую деятельность должны вовлекаться также другие государственные органы и общественные организации по месту работы или жительства поднадзорных. Следует согласиться с мнением автора, что отнесение рассматриваемого вида административного надзора к мерам принуждения является дискуссионным. По его мнению, принудительным надзор будет только в отношении лиц, нарушающих установленные ограничения и обязанности. В отношении подавляющего большинства поднадзорных применяется метод убеждения.

В связи с этим представляется целесообразным, что в деятельности по осуществлению специального административного надзора могут принимать участие не только органы внутренних дел, но и иные органы исполнительной власти, а также органы местного самоуправления. Компетенция этих органов может включать в себя не только правовое регулирование рассматриваемой деятельности, но и, например, широкое освещение в средствах массовой информации проблем, связанных со специальным административным надзором. Кроме этого, отдельными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления могут осуществляться конкретные мероприятия в отношении лиц, состоящих под специальным административным надзором, связанные, к примеру, с дополнительным медицинским обследованием и лечением, социальным обеспечением, отдыхом и так далее. Возможна реализация в отношении поднадзорных психолого-педагогических программ.

Изложенные суждения подтверждаются мнением Л.И. Рябина, который под административным надзором понимает систему административно-правовых и иных мер, осуществляемых органами внутренних дел с участием других государственных органов и общественных организаций или их представителей в целях организации трудовой деятельности, надлежащего поведения в быту и перевоспитания

поднадзорных, а, следовательно, и предупреждения повторных преступлений со стороны этих лиц³⁰.

О.И. Бекетов считает, что под воспитательным воздействием понимается целенаправленное влияние на поднадзорного комплекса специальных (главным образом, разъяснительных) мероприятий, проводимых чаще всего с помощью убеждения, но иногда и с применением принуждения с целью обеспечения развития его личности в социально полезном направлении³¹. Кроме того, им предлагается необходимость разграничения понятий «надзор» и «режим надзора». Сущность надзора в его понимании заключается в наблюдении за поведением состоящего под ним лица, оказании на него необходимого воспитательного воздействия и предоставления ему необходимой помощи. Режим надзора он представляет как принудительный порядок и условия его осуществления, в наибольшей степени определяющийся его правилами, каждое из которых являет собой предупредительную функцию.

На первый взгляд целевая направленность специального административного надзора органов внутренних дел вступает в противоречие с отдельными положениями действующего уголовного законодательства. Так, в статье 43 УК РФ определены цели уголовного наказания: восстановление социальной справедливости; исправление осужденного; предупреждение совершения им новых преступлений; предупреждение совершения новых преступлений другими лицами. Исправление осужденного достигается путем воздействия на сознание лица, совершившего преступление, при помощи мер убеждения и принуждения. В конечном счете, этот процесс призван ликвидировать антиобщественные черты характера личности и воспитать новые свойства характера, присущие законопослушным гражданам, не совершающим преступлений. Вместе с тем

³⁰ Рябинин, Л.И. Вопросы организации административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы / Л.И. Рябинин: Автореферат дис... канд. юрид. наук. – Харьков, 1973. – С. 8.

³¹ Бекетов, О.И. Административный надзор / О.И. Бекетов. – Омск, 1985. – С. 13

стоит также согласиться с мнением В.П. Лозбякова и С.С. Овчинского, утверждающих о том, что часть отбывших наказание нуждается в продолжении воспитательных мер³².

По нашему мнению, нельзя согласиться с подменой понятия «административный надзор» на понятие «контроль»³³. Исходя из предложенного нами выше содержания мероприятий, охватываемых терминами «контроль» и «надзор», а также, принимая во внимание целевое предназначение рассматриваемого правового явления, деятельность по его реализации следует именовать административным надзором, а не контролем.

Парадоксальность современной ситуации, сложившейся по поводу установления специального административного надзора заключается в том, что с провозглашением демократического общества и началом становления правового государства в нашей стране специальный административный надзор стал рассматриваться лишь как мера принуждения, без проведения первоначальных мероприятий в рамках мер убеждения. Вместе с тем такой надзор для достижения его результатов нуждается в сочетании с мерами социальной реабилитации состоящих под надзором, их трудовом и бытовом устройстве.

Как обстоит дело в рассматриваемой области правового регулирования в странах бывшего СССР, в которых ранее действовало Положение об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы? В этих странах сложилась принудительная направленность административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Например, в Республике Казахстан под административным надзором понимают форму предупреждения рецидивной преступности, реализуемую на основе соблюдения законности, гарантий прав и свобод граждан и осуществляемую на основании постановления судьи органами

³² Лозбяков, В.П. Административно-правовые меры предупреждения преступности / В.П. Лозбяков, С.С. Овчинский. – М., 1978. – С. 133.

³³ Алексеев, А.И. О законодательном регулировании превентивного контроля за лицами, освобожденными из мест лишения свободы / А.И. Алексеев, В.И. Попов // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2004г. - № 1. – С. 21.

внутренних дел принудительную меру в виде установления наблюдения за поведением лиц, освобожденных из мест лишения свободы, которым установлены определенные законодательством ограничения в целях предупреждения правонарушений с их стороны³⁴.

Законом Республики Беларусь от 18 июля 2000 года № 424-З «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»³⁵ под административным надзором понимается система временных принудительных мер контроля за поведением лиц, освобожденных из мест лишения свободы, который устанавливается и осуществляется органом внутренних дел (милицией) с целью предупреждения совершения этими лицами правонарушений.

Очевидно, что в законодательстве бывших союзных республик воспроизведено содержание статьи первой Положения об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, утвержденного Указом ПВС СССР от 26 июля 1966 года № 5364³⁶, только без указания на необходимость воспитательного воздействия на поднадзорных. Из приведенных формулировок видно, что в различных республиках рассматриваемый административный надзор предусматривает только мероприятия принудительного характера.

Специальный административный надзор необходимо рассматривать как правовое последствие осуждения за умышленные тяжкие преступления. Сущность административного надзора в этом плане заключается в том, что учреждается система обязанностей для тех, кто, отбыв наказание, сохранил антисоциальные привычки.

При характеристике юридической природы специального административного надзора органов внутренних дел стоит привести мнение Ю.П. Соловья, который отмечает, что «принятие нового закона, по-прежнему

³⁴ Дугенец, А.С. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в Республике Казахстан / Дугенец, А.С. // Российский следователь. - 2001. - № 9. - С. 40.

³⁵ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, - 2000. - № 75. - 2/199.

³⁶ Ведомости Верховного Совета СССР. 1970. № 24. Ст. 206; 1981. № 10. Ст. 232.

исходящего из того, что административный надзор является мерой так называемого административного предупреждения, не способствовало бы достижению целей правовой реформы. Такой закон сохранил бы на неопределенный срок имеющее сейчас место несоответствие объекта правового регулирования отраслевой принадлежности норм, при помощи которых оно осуществляется. Результатом же подобного несоответствия является ущемление прав человека, ибо длительное ограничение личной свободы человека не может осуществляться в административном, внесудебном порядке»³⁷. В подтверждение своей позиции ученый отмечает, что «лица, освобожденные из мест лишения свободы, воспринимают административный надзор не иначе, как наказание», и предлагает специальный надзор рассматривать в качестве предмета уголовно-исполнительного законодательства³⁸. Подобной позиции придерживается и О.В. Филимонов³⁹.

По нашему мнению, такая позиция является спорной. Обязанности и ограничения, применяемые органами внутренних дел в отношении поднадзорных лиц в ходе осуществления специального надзора, носят ярко выраженный предупредительный характер и относятся по своей природе к административно-правовым. Эти меры ни в коем случае не лишают поднадзорных конкретных прав, а лишь ограничивают их реализацию необходимостью согласования с органами внутренних дел отдельных своих действий.

В соответствии с Положением об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы⁴⁰, административный надзор устанавливается в отношении лиц, судимых к лишению свободы за

³⁷ Соловей, Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации / Ю.П. Соловей. – Омск, 1993. – С. 387.

³⁸ Соловей, Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации / Ю.П. Соловей. – Омск, 1993. – С. 321

³⁹ Филимонов О.В. Посткриминальный контроль: теоретические вопросы правового регулирования. – Томск, 1991. – С. 111-112.

⁴⁰ Ведомости Верховного Совета СССР. 1970. № 24. Ст. 206; 1981. № 10. Ст. 232.

тяжкие преступления, или судимых два и более раза к лишению свободы за любые умышленные преступления либо ранее освобождавшихся из мест лишения свободы до полного отбытия назначенного судом срока наказания. По нашему мнению, подобная формулировка позволяет устанавливать наблюдение лишь за отдельными категориями лиц, а другие категории, нуждающиеся в профилактическом воздействии, не подпадают под действие норм Положения.

Вместе с тем, в профилактическом воздействии нуждаются лица, условно-досрочно освобожденные, а также осужденные к мерам наказания, не связанным с лишением свободы. Необходимость установления административного надзора по общим правилам за условно осужденными обосновывалась А.Г. Лекарем и А.Н. Тарасовым⁴¹. Свою позицию они мотивировали тем, что условно осужденные не отбывают наказание в местах лишения свободы, а проживают по месту жительства. Поэтому надзор за ними должен быть аналогичным надзору за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Подтверждением этому могут служить положения статьи 188 Уголовно-исполнительного кодекса РФ, а также закрепленная в п. 18.1.2 Инструкции по организации деятельности участкового уполномоченного милиции его обязанность осуществлять индивидуальную профилактику в отношении лиц, осужденных к мерам наказания, не связанным с лишением свободы. Такой же позиции придерживаются и некоторые другие авторы, отмечая, что в соответствии с Уголовно-исполнительным кодексом РФ административный надзор должен устанавливаться также и за лицами, освобожденными от отбывания наказания⁴².

⁴¹ Лекарь, А.Г. Профилактика преступлений / А.Г. Лекарь. – М., 1972. – С. 93; Тарасов, А.Н. Условное осуждение по законодательству России (вопросы теории и практики) / А.Н. Тарасов: Дис. ...канд. юрид. наук. – Казань, 2003. – С. 63-67.

⁴² Поляков, А. Существует ли административный надзор? / А. Поляков // Законность. - 1999. - № 8. - С. 30.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, подводя итог анализу современного правового регулирования и практической реализации специального административного надзора органов внутренних дел, а также в целях совершенствования законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, считаем целесообразным предложить следующее.

Для достижения общественно полезных целей, федеральное законодательство об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, должно быть ориентировано на профилактику противоправного поведения поднадзорных, содержать нормы, устанавливающие в качестве приоритетного направления надзора оказание социальной помощи поднадзорным и воспитательного воздействия на них.

В целях всестороннего профилактического воздействия в отношении лиц, состоящих под административным надзором, целесообразно эту деятельность осуществлять не только силами органов внутренних дел, но и рядом других органов исполнительной власти, а также органов местного самоуправления.

Специальный административный надзор органов внутренних дел направлен на обеспечение правомерного поведения поднадзорных. Его осуществление способствует поддержанию общественного порядка и общественной безопасности.

Список литературы

1. «О полиции» : Федеральный Закон Российской Федерации № 3-ФЗ от 7 февраля 2011 г. // Российская газета - Федеральный выпуск №5401 - от 8 февраля 2011 г.
2. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» : Федеральный закон Российской Федерации от 6 апреля 2011 г. № 66-ФЗ // Российская газета № 5451 от 8 апреля 2011г.
3. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» : Федеральный закон Российской Федерации от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // Российская газета. N 4823. 30 декабря 2008 г. (в ред. Федерального закона от 28 апреля 2009 г. № 60-ФЗ «О внесении изменений в статьи 1 и 27 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»)
4. «Об утверждении перечня аудиовизуальных, электронных и иных технических средств надзора и контроля, используемых уголовно-исполнительными инспекциями для обеспечения надзора за осужденными к наказанию в виде ограничения свободы» постановление Правительства Российской Федерации от 31 марта 2010 г. № 198
5. «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» : Приказ МВД России от 08.07.2011 №818 // Российская газета № 5565 от 26 августа 2011г.
6. Алексеев, А.И. О законодательном регулировании превентивного контроля за лицами, освобожденными из мест лишения свободы / А.И. Алексеев, В.И. Попов // «Черные дыры » в российском законодательстве. – 2004г. - № 1.

7. Бачило И.Л. Теоретические проблемы ответственности в управлении // Правовые основы ответственности в управлении в СССР и ГДР. М., 1981.
8. Бекетов, О.И. Административный надзор / О.И. Бекетов. – Омск, 1985.
9. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М.: Юрид. лит., 1987.
10. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. - М.: Тера, 1995. - Т.2.
11. Денисов Р.И. Административный надзор: сущность и соотношение с контролем // Проблемы теории и практики административной ответственности. - М.: ВНИИ МВД СССР, 1983. - №68.
12. Дугенец, А.С. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в Республике Казахстан / Дугенец, А.С. // Российский следователь. - 2001. - № 9.
13. Ефремов А.Ф. Принципы и гарантии законности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.
14. Конин Н.М. Российское административное право. Общая часть: Курс лекций. Саратов: СГАП, 2001.
15. Коркунов В.М. Меры процессуального принуждения в уголовном судопроизводстве. Саратов, 1978.
16. Костенников М.В., Куракин А.В. Административный запрет как средство противодействия коррупции в системе государственной службы: Учебное пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2010.
17. Лекарь, А.Г. Профилактика преступлений / А.Г. Лекарь. – М., 1972.
18. Лозбяков, В.П. Административно-правовые меры предупреждения преступности / В.П. Лозбяков, С.С. Овчинский. – М., 1978.
19. Ломакина В.Ф. Административное право Российской Федерации: Учебное пособие. М., 2005.

20. Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: Учебное пособие. - Саратов, 2000.
21. Ожегов С.И. Словарь русского языка. - М., 1989.
22. Петров Е.Е. Правовое регулирование надзорной деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации: Автореферат дис... канд. юрид. наук. - СПб., 2002.
23. Поляков, А. Существует ли административный надзор? / А. Поляков // Законность. - 1999. - № 8.
24. Разаренов Ф.С, Котюргин С.И. Административный надзор советской милиции: Учебное пособие. - М., 1979.
25. Рябинин, Л.И. Вопросы организации административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы / Л.И. Рябинин: Автореферат дис... канд. юрид. наук. – Харьков, 1973.
26. Салищева Н.Г. Государственный и общественный контроль в СССР. - М., 1970.
27. Службное право (государственная гражданская служба): Учебное пособие / Общ. ред. И.Н. Барциц; Рук. авт. кол. В.Г. Игнатов. М.: ИКЦ "МарТ", 2007.
28. Соловей, Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации / Ю.П. Соловей. – Омск, 1993.
29. Столкманов А.И. Понятие правонарушения по советскому уголовно-процессуальному праву // Правоведение. 1980. N 11).
30. Тарасов, А.Н. Условное осуждение по законодательству России (вопросы теории и практики) / А.Н. Тарасов: Дис. ...канд. юрид. наук. – Казань, 2003.
31. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998.
32. Уткин В.А. Применение дополнительных ограничений при административном надзоре и некоторые вопросы его совершенствования.

Актуальные проблемы государства и права на современном этапе: Сборник статей / Отв. ред. В.Ф. Волович. Томск: Изд-во Томского ун-та, 1985.

33. Филимонов О.В. Посткриминальный контроль: теоретические вопросы правового регулирования. – Томск, 1991.

34. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. - М., 1981.

35. Элькинд П.С. Цели и средства их достижения в советском уголовно-процессуальном праве. Л., 1976.