

МВД России
Санкт-Петербургский университет

В. И. Холманский, Т. В. Стульнова

**АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР ЗА ЛИЦАМИ,
ОСВОБОЖДЕННЫМИ ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ:
ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ В РОССИИ,
ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ**

Монография

Санкт-Петербург
2017

УДК 351.74-75

ББК 67.401

X 72

Холманский В. И., Стульнова Т. В.

X 72 Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: этапы становления в России, перспективы совершенствования и развития: монография. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017. — 272 с.

В монографии представлен результат многолетнего научного исследования истории возникновения и развития в России института административного надзора правоохранительных органов за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. В содержании также рассмотрены правовые аспекты нормативного регулирования индивидуальной профилактической и контрольно-надзорной деятельности полиции в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы, на современном этапе.

Предназначена для обучающихся и профессорско-преподавательского состава образовательных организаций системы МВД России, а также для использования в практической деятельности сотрудников органов внутренних дел.

УДК 351.74-75

ББК 67.401

Рецензенты:

Бойко В. Н., доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации
(Дальневосточный юридический институт МВД России);
Зырянов С. М., доктор юридических наук, профессор
(Московский университет МВД России им. В. Я. Кикотя);
Шиенкова А. С., кандидат юридических наук, доцент
(Краснодарский университет МВД России)

© Санкт-Петербургский университет
МВД России, 2017

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
ГЛАВА 1. История возникновения, становления и развития института административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, с середины 60-х годов XX века по настоящее время	9
§ 1. Соотношение контроля и надзора, как способов обеспечения законности в правоохранительной деятельности органов государственного управления.....	9
§ 2. Административный надзор полиции, как составная часть ее контрольно-надзорной деятельности.....	16
§ 3. Понятие и содержание административного надзора милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в период с 60-х по 80-е года XX века.....	24
§ 4. Правовой статус института административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в перестроечный и постперестроечный периоды политической жизни страны и концептуальные оценки ученых о перспективах его изменения	47
§ 5. Институт административного надзора полиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, на современном этапе ..	86
ГЛАВА 2. Правовые аспекты нормативного регулирования индивидуальной профилактической и контрольно-надзорной деятельности полиции в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы, на современном этапе	108
§ 1. Пробелы в нормативном правовом обеспечении индивидуальной профилактической и контрольно-надзорной деятельности участковых уполномоченных полиции территориальных органов внутренних дел России в период с 90-х годов XX века по настоящее время и пути его совершенствования	108
§ 2. Проблемы правового обеспечения контрольно-надзорной деятельности полиции в отношении лиц, условно-досрочно освобожденных из мест лишения свободы	127

§ 3. Правовые аспекты соотношения институтов ограничения свободы, как дополнительного вида уголовного наказания, и административного надзора полиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы	163
§ 4. Пробелы в законодательстве об административном надзоре полиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, и пути его совершенствования	173
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	255
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	261

ВВЕДЕНИЕ

Высшую социальную ценность в России составляют защищенные законами, и, в первую очередь, Конституцией Российской Федерации, неотъемлемые права и личные свободы граждан. Основной задачей государства является обеспечение этих прав и свобод во всех сферах общественной жизнедеятельности, поэтому его политика должна быть направлена на защиту граждан от преступных посягательств на их жизнь, здоровье, собственность. Проводя ее, государство предоставляет правоохранительным органам, основу которых составляют органы внутренних дел, право осуществлять контрольно-надзорные функции, обеспечивая их деятельность соответствующей нормативной правовой базой.

Административный надзор, реализуемый органами внутренних дел, является важнейшей правовой формой деятельности полиции. Он представляет собой систематическое наблюдение сотрудников правоохранительных органов за точным и неуклонным исполнением должностными лицами и соблюдением гражданами общеобязательных правил, регулирующих общественный порядок и безопасность, в целях предупреждения и пресечения их нарушений, выявления правонарушителей и привлечения их к ответственности или применения к ним мер общественного воздействия. Надзор полиции всегда предполагает возможность использования мер принуждения, а также административных санкций в отношении поднадзорных объектов, организацию исполнения или контроль реализации этих санкций.

Особое место в административном надзоре, осуществляемом полицией, занимает надзор за поведением и образом жизни отдельных категорий лиц, освобожденных из мест лишения свободы. Данная деятельность полиции напрямую связана с профилактикой рецидивной преступности, уровень развития которой на современном этапе принимает угрожающие размеры. Как показывает статистика, около половины лиц, освобожденных из мест лишения свободы, вновь встают на путь совершения преступлений, каждое второе особо тяжкое преступление, в частности убийство, совершается лицами, ранее отбывавшими наказание за совершение преступления.

Начиная с 1966 г. и до середины 1990-х годов прошлого века, правоохранительные органы Союза СССР и, в дальнейшем, России обладали достаточно эффективным правовым средством предупреждения рецидива преступлений. В данном качестве выступал основанный на должной нормативно-правовой базе административный надзор мили-

ции за поведением и образом жизни лиц, освобожденных из мест лишения свободы. Однако в 90-х годах прошлого века процесс демократизации общества коснулся, в первую очередь, законодательной деятельности. Вопросы дальнейшего существования административного надзора милиции приняли дискуссионный характер. Некоторыми исследователями данной проблемы были высказаны мнения, содержащие жесткую критику самого существования административного надзора в демократическом государстве, форм и методов его реализации органами внутренних дел. В результате, с указанного периода развитие законодательства по данной проблеме пошло по радикальному и непоследовательному пути. Это привело к тому, что вне контроля милиции оказались поведение и образ жизни лиц, судимых за совершение тяжких и особо тяжких преступлений и не желающих после освобождения из мест лишения свободы встать на путь исправления. Данное обстоятельство незамедлительно привело к резкому росту рецидива преступлений в обществе¹.

Вопросам осуществления административного надзора милиции за поведением и образом жизни отдельных категорий лиц посвящены исследования многих ученых, таких как: А. И. Алексеев, М. М. Бабаев, Д. Н. Бахрах, Ю. Д. Блувштейн, О. И. Бекетов, В. П. Беляев, В. В. Векленко, П. Ф. Гришанин, П. С. Дагель, В. А. Зелинский, С. И. Котюргин, А. П. Корнев, В. В. Лунеев, Ф. С. Разаренов, И. П. Портнов, Ю. П. Соловей и ряда других. Названные ученые внесли значительный вклад в разработку теоретических проблем административного надзора. Вместе с тем, многие аспекты административного надзора оказались изучены недостаточно, либо остались за рамками научных работ. Большинство исследований, проведенных в советское время, со временем постепенно теряли свою актуальность, теоретическую и практическую значимость применительно к современному периоду развития общества. Многие сформулированные учеными выводы и предложения уже в то время носили взаимоисключающий характер. Более того, с фактическим прекращением существования административного надзора милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, произошедшим вслед за реформированием российского законодательства в 90-е годы XX века, практически за редким исключением, прекратились и научные исследования в этой области.

¹ Холманский В. И., Стульнова Т. В., Петрова О. В. Правовые основы, основания, порядок установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: учебное пособие. — М.: ФЛИНТА; Наука, 2013. С. 5

6 апреля 2011 года был принят Федеральный закон № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»¹, согласно которому, административный надзор представляет собой осуществляемое органами внутренних дел (полицией) наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей, предусмотренных вышеназванным Федеральным законом. Принятие закона инициировало возобновление научных исследований его положений с позиции их соответствия целям и задачам, решаемым при установлении и осуществлении административного надзора. Осуществляя изучение современного законодательства об административном надзоре, авторы монографии выявили ряд недостаточно проработанных положений, содержащихся в отдельных законодательных актах и создающих проблемы правового и организационного характера в деятельности правоохранительных органов по их применению.

Целью проведенного авторами монографического исследования является комплексный анализ нормативно-правовой базы осуществления контрольно-надзорных функций органами внутренних дел (полиции) за поведением и образом жизни лиц, освобожденных из мест лишения свободы, на основе изучения различных отраслей права, регулирующих исследуемый институт. Для достижения поставленных целей, авторами определены следующие задачи исследования:

— осуществить историко-правовой анализ возникновения института административного надзора милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы;

— проанализировать генезис межотраслевого содержания института административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в советской России и на современном этапе;

— изучить содержание и выявить юридически значимые признаки контрольно-надзорных функций милиции в советский период и полиции на современном этапе развития за отдельными категориями лиц, освобожденных из мест лишения свободы;

— проанализировать существовавшие правовые основания установления и прекращения административного надзора милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в период действия союзного законодательства;

¹ Далее по тексту — Закон об административном надзоре.

— исследовать организационные формы и методы деятельности органов внутренних дел по реализации административного надзора за отдельными категориями лиц, освобожденных из мест лишения свободы;

— подвергнуть анализу содержание действующего законодательства в части определения полномочий органов внутренних дел (полиции) по осуществлению индивидуальных профилактических и контрольно-надзорных функций в отношении отдельных категорий лиц, освобожденных из мест лишения свободы;

— на основе проведенного исследования, сформулировать и обосновать предложения по совершенствованию действующего законодательства и содержания ведомственных нормативных правовых актов.

Формулируя обобщающие выводы и предложения по совершенствованию нормативного правового обеспечения деятельности сотрудников полиции территориальных органов МВД России по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, авторы основывались на результатах многолетних исследований проблем, существующих в данной области регулирования общественных отношений. Указанные исследования проводились, в том числе, по заявкам, поступавшим от Правительства г. Санкт-Петербурга, от ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области и из других регионов. Авторами также были учтены результаты многолетних научных исследований, проведенных другими учеными, практика применения союзного законодательства об административном надзоре, судебная практика, проблематика, существующая, в том числе, в настоящее время в деятельности сотрудников правоохранительных органов. Содержание монографии позволит ее пользователям иметь более полное представление об особенностях нормативного правового обеспечения контрольно-надзорной и индивидуальной профилактической деятельности правоохранительных органов союзного государства и Российской Федерации в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы.

ГЛАВА 1.

История возникновения, становления и развития института административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, с середины 60-х годов XX века по настоящее время

§ 1. Соотношение контроля и надзора, как способов обеспечения законности в правоохранительной деятельности органов государственного управления

Проблема осуществления контрольно-надзорной деятельности государственных органов в сфере управления не раз привлекала внимание ученых, и широко освещалась в юридической литературе. Административно-правовая наука, решая задачу совершенствования государственного управления и построения его рациональной модели для конкретных периодов, сводила исследование контроля и надзора в основном к определению их места и роли в функциональной структуре управления. По нашему мнению, такой методологический подход является единственно верным. Действительно, если управление, имея в основе своей конструкции некую сумму функций, предстает как сложная система, то определение места в ней каждой отдельной группы дает возможность понять их сущность и направленность, наконец, «изолировать» отдельные функции организационно. Таким путем, видимо, был отделен институт обеспечения законности в государственном управлении, раскрыта сущность и содержание его способов.

Существует глубокая диалектическая связь способов обеспечения законности в управлении, обусловленная революционными преобразованиями в России. Как управленческая категория, контрольно-надзорная деятельность исторически связана с государственным управлением и в известной мере отражает этапы его совершенствования в общем процессе развития государственности. Еще в позапрошлом веке русский ученый П. Полежаев сказал: «Известно, что контроль необходим как орудие, охраняющее правильное отправление общественного производства. Без контроля не может быть никакой правильности и справедливости, не может существовать никакого общества»¹. Другой русский ученый И. В. Платонов писал, что «благочиние состоит в надзоре за гражданским порядком», подчеркивая

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

тем самым, что без полицейского надзора за правопорядком общество не могло чувствовать себя в безопасности¹.

Если контроль в сфере управления и общему надзору прокуратуры отводилась роль автономных способов обеспечения законности в управлении, то надзорная деятельность выступала лишь одной из форм контроля или не выделялась исследователями вообще. В большинстве случаев понятия контроля и надзора считались равноценными, а термины употреблялись порой как синонимы. Однако ни в ранних, ни в более поздних работах ученых не отрицалось наличие обособленной группы функций надзора в структуре управления. В настоящее время авторы, исследующие проблемы законности в государственном управлении, все чаще говорят о надзоре, но по-прежнему во взаимосвязи с контрольной деятельностью в данной сфере общественных отношений. Так, например, по мнению Е. А. Маштаковой: «Предметом государственного контроля являются процессы и явления действительности, рассматриваемые с точки зрения их возможного несоответствия намеченным целям, программам, правовым формам, а также их разнообразным интересам общества и его субъектов². В свою очередь, В. П. Беляев, определяя цели государственного контроля, относил к ним охрану конституционного строя, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, повышение эффективности государственного управления, поддержание стабильности государственного устройства, обеспечение соответствия издаваемых правовых актов Конституции РФ, введение в режим законности действий должностных лиц, а так же обеспечение законности и правопорядка в государстве в целом³. Сущность контроля, как подчеркивала М. С. Студенкина, «состоит в наблюдении за соответствием деятельности подконтрольного объекта тем предписаниям, которые он (объект) получил от управляющего звена»⁴. То есть, направленность контроля — это выявление соответствия деятельности объекта управленческим решениям, а так же результаты управленческого воздействия на объект. Это является главной отличительной особенностью контроля от иных

¹ Платонов И. В. Вступительные понятия в учение о благоустройстве и благочинии государством. — Харьков, 1856. С. 97.

² Маштакова Е. А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов-на-Дону, 2000. С. 29.

³ Беляев В. П. Контроль как форма юридической деятельности и гарантии законности // Право и политика. 2004. № 2. С. 15.

⁴ Студенкина М. С. Государственный контроль в сфере управления. — М., 1974. С. 7.

видов проверочной деятельности в управлении. В данном вопросе мы солидарны с авторами, но придерживаемся мнения, что обеспечение правопорядка в государстве в целом невозможно без соответствующего контроля и надзора, как способов обеспечения законности. Поэтому, в настоящее время контрольно-надзорная деятельность представляет собой одно из ключевых направлений деятельности правоохранительных органов. Цели и задачи государственного контроля научно обоснованы и изложены учеными в общей и специальной литературе, а также содержатся в различных нормативных актах по его регламентированию. Так, В. Г. Афанасьев к числу функций контрольной деятельности относил осуществление правоохраны и социальной превенции¹. Соглашаясь с автором, мы считаем, что контрольная деятельность органов государства является в значительной мере правоохранительной. Функция правоохраны в данном случае заключается в обеспечении законности и правопорядка и направлена на сохранение или поддержание в государстве необходимого режима законности путем пресечения неправомерных действий должностных лиц и граждан. Что же касается задач и целей надзорной деятельности в государственном управлении, то они носят иной характер, оказывающий решающее влияние и на уточнение основных направлений деятельности, и на функциональную структуру надзорных органов, на формы и методы их деятельности, наконец, на санкции, обеспечивающие принуждение к должному поведению в отношении охраняемого законом объекта.

Однако следует подчеркнуть, что цели надзора в сфере государственного управления не только конкретизируют и определяют место охранной деятельности в общем управленческом цикле, но и, прежде всего, служат характерным признаком ее принадлежности к одному из основных правовых институтов — законности в управлении. Несомненно, административный надзор в общем понимании, обеспечивает неприкосновенность охраняемых объектов от различного рода посягательств, способных нанести материальный либо моральный ущерб. Направленность административного надзора является одним из подтверждений некоторой тождественности его с общим надзором прокуратуры. Причем это выражается не только в рамках способов обеспечения законности в управлении, но и однородности осуществляемой ими деятельности. В научных кругах существует несколько точек зрения, относительно роли и места занимаемого административным надзором по отношению к контролю. Е. Старосьцяк считает,

¹ Афанасьев В. Г. Человек в управлении обществом. — М., 1977. С. 125.

что «административный надзор является разновидностью надведомственного контроля и выступает как служебная функция по отношению к надзору вообще¹. Согласно мнению Р. И. Денисова: «Сущность административного надзора характеризуется его целевой направленностью, которая заключается в удержании поднадзорных объектов в заданном правовом режиме»². Именно этим, по мнению автора, обеспечивается готовность объекта к последующему управленческому воздействию на них. С точки зрения ученых, административный надзор, в процессе которого осуществляется наблюдение за «внешним» состоянием объекта, в большей степени наделен юридическими чертами социального контроля, по сравнению с общим надзором прокуратуры, но узкоспециализирован по сферам управления. По мнению В. П. Беляева: «Основной целью социальной превенции является недопущение различного рода нарушений, в том числе и путем мероприятий контрольного характера, а профилактика всегда являлась и является перспективным методом только контрольной деятельности»³. По нашему мнению, главное назначение профилактики - предупреждение возможных нарушений, выяснение причин и условий, им способствующих, применение соответствующих мер реагирования. Однако это будет возможным в результате осуществления не только контроля, но и надзора, предусматривающего меры административного принуждения. Мы придерживаемся мнения, что содержательная сторона деятельности государственных органов, осуществляющих надзорные функции, в известной степени локальна, по сравнению с надведомственным контролем органов управления, и соответствует понятию охранной деятельности. В тоже время не стоит забывать, что в полномочия последней входит принятие мер принуждения к должностным лицам и гражданам, действующим неправомерно, то есть имеет те полномочия, которые не присущи контролирующим органам. Например, по мнению Ф. С. Разаренова, административному надзору присущи следующие характерные черты: «Административный надзор является одной из форм деятельности органов управления по проведению в жизнь требований законов и подзаконных актов; он осуществляется в целях предупреждения и пресече-

¹ Старосьяк Е. Элементы науки управления. М., 1965. С. 19.

² Денисов Р. И. Административный надзор: сущность и соотношение с контролем // Проблемы теории и практики административной ответственности. Сборник научных трудов. — М., 1982. С. 52.

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

ния правонарушений; защищает предписания закона от нарушений силой общественного воздействия и мерами государственного принуждения¹.

Суждения автора (ученого) являются обоснованными, однако мы хотим подчеркнуть, что систематическое наблюдение за точным исполнением законов является неотъемлемым компонентом их реализации (или в претворении в жизнь) и серьезным фактором воспитания уважения к установленным правилам и, следовательно, предупреждения многих противоправных действий. В результате такого подхода органы надзора добиваются безусловного выполнения предписанных общеобязательных норм, выявляют нарушителей и, в некоторых случаях, обеспечивают неотвратимость наказания лиц, допустивших правонарушения. Сочетание надзорных и контрольных функций чаще всего встречается в деятельности государственных инспекций. Кроме данных ведомств или подразделений, надзор и контроль осуществляют и другие органы управления, в связи с этим необходимо определить: в чем общность и различие между надзором и внешним специальным контролем.

Прежде всего, общее состоит в том, что надзорные и контрольные полномочия вытекают не из внутриведомственной подчиненности, а из специальных полномочий, которыми, в соответствии с законом, наделяются эти органы. Следует также отметить, что административный надзор и внешний специальный контроль осуществляются в определенной отрасли управления. Общее между ними заключается и в том, что как надзор, так и контроль ведется не за всеми сторонами деятельности объектов, а только по определенным вопросам. При обнаружении нарушений органы надзора и контроля принимают меры по их устранению и, в необходимых случаях, привлекают виновных к ответственности.

Различие между ними состоит в их **компетенции**. У органов внешнего специального контроля, как правило, она бывает более широкой и включает проверку не только с точки зрения правильности, но и целесообразности контролируемой деятельности.

Деятельность рассматриваемых органов различается и по **субъектам**, на которые она распространяется. Субъекты административного надзора — должностные лица учреждений, предприятий, организаций и отдельные граждане. Специальный внешний контроль, как

¹ Разаренов Ф. С. Понятия и основные черты административного надзора в советском государственном управлении. — М., 1979. С. 6.

правило, не распространяется на отдельных граждан, его субъектами являются учреждения, предприятия, организации и их должностные лица. Под термином «административный контроль» в законодательстве, как это было подробно рассмотрено выше, понимается функция органов исполнительной власти по проведению комплекса проверок выполнения подчинёнными и подведомственными объектами (учреждениями) и гражданами требований, установленных нормативными актами с точки зрения их законности и целесообразности. Предметом федерального закона являются общественные отношения, поэтому, при их рассмотрении, всегда необходимо вести речь только об административном надзоре. Перечисленные обстоятельства, очевидно, не были учтены разработчиками законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Свой очередной проект закона, внесенного на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации в 2008 году, они обозначили, как проект Федерального Закона № 151943-4 «Об административном контроле за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

Надзор и контроль различаются также и по **объекту** их деятельности. Надзор ограничивается только проверкой соблюдения определенных правил поведения, деятельности граждан и должностных лиц. Органы внешнего специального контроля занимаются, в том числе и вопросами хозяйственной деятельности, выполнения плановых заданий по количественным и качественным показателям, наличия материальных ценностей и денежных средств и т. п.

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

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

Органы административного надзора обладают более узкими полномочиями, которые можно разделить на две группы. К первой относятся

права, обеспечивающие возможность осуществления надзора, — предъявлять обязательные требования по выполнению установленных правил, посещать учреждения, предприятия и организации с целью проверки их деятельности. Вторую группу составляют полномочия по применению административных санкций и других мер принуждения, к которым прибегают при выявлении нарушений.

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

Субъекты административного надзора наделены такими правами, которые позволяют им предъявлять к гражданам, должностным лицам учреждений, предприятий и организаций, обязательные к исполнению требования об устранении выявленных нарушений, непосредственно применять меры административного предупреждения, пресечения или налагать административные наказания. В связи с этим, вызывает вопросы законодательное введение нового термина «профилактический надзор», как формы профилактического воздействия¹. При этом законодателем не определена его функция и механизм реализации.

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

¹ Пункт 6 части 17 федерального закона от 23.06.2015 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

§ 2. Административный надзор полиции, как составная часть ее контрольно-надзорной деятельности

Министерство внутренних дел Российской Федерации является одним из отраслевых органов государственного управления, на которое возлагается реализация мероприятий по обеспечению общеобязательных правовых предписаний в соответствующей отрасли управления. В настоящее время через свою составную часть — полицию оно осуществляет функции предупреждения и пресечения преступлений и других антиобщественных действий, быстрого и полного раскрытия преступлений, максимального содействия устранению причин, порождающих преступления и иные правонарушения, и условий, способствующих их совершению. Законодательными актами, регламентирующими деятельность полиции, нормативными актами, принятыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления, на полицию возложена обязанность осуществлять контроль за исполнением гражданами, должностными лицами, предприятиями, организациями, учреждениями и социальными объединениями установленных правил поведения в сфере общественного порядка и безопасности¹.

Контрольно-надзорная деятельность полиции существует со времен расцвета союзного государства. Однако, по мнению ученого А. П. Коренева, даже в тот период только контрольной деятельностью компетенция милиции в указанных сферах не ограничивалась. В случаях выявления несоответствия в действиях или поведении субъектов установленному порядку, сотрудники милиции были обязаны реагировать на данные факты и прибегать к применению широкого спектра организационных и правовых форм воздействия. Подобная тактика позволяла привести управляемую систему в нормальное состояние, обеспечить привлечение нарушителей к ответственности, устранить причины и условия, способствующие дестабилизации общественных отношений². Действительно, контрольно-надзорную деятельность, характеризуемую вполне конкретными признаками, содержательными и иными параметрами, даже в советский период нельзя было сводить лишь к проверочным функциям, являющимся, по сути, только ее частью. В данном случае, по мнению А. П. Коренева, уместнее было вести речь об осуществлении со стороны мили-

¹ Статья 12 федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

² Административная деятельность органов внутренних дел: часть общая / под. ред. А. П. Коренева. М., 2003. С. 264.

ции надзора. И поскольку такая надзорная деятельность регламентируется нормами административного права и реализуется посредством административно-правовых форм, административно-правовыми средствами, то она должна именоваться не иначе, как административным надзором. Ученый также считал, что характерными чертами такой деятельности являются: государственно-властный характер, профилактическая и организующая направленности, всеобщий характер, этапность, целостность.

Анализируя характерные черты, которые, по мнению А. П. Коренева соответствовали административному надзору, и гипотезы отдельных ученых того периода, следует выделить некоторые аспекты. Во-первых, в работе по его реализации милицией, прежде всего, применялись меры, обеспечивающие добровольное и сознательное выполнение гражданами правил, регулирующих общественный порядок, а в необходимых случаях — и меры принуждения. Во-вторых, сотрудники милиции могли поручить или запретить отдельным лицам совершать определенные действия, в целях сохранения общественного порядка. Порядок исполнения таких поручений (приказов) являлся обязательным. Осуществляя от имени государства функции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, сотрудники милиции применяли различные меры административного предупреждения, пресечения и наказания. В подтверждение указанного положения следует принять во внимание мнение научного деятеля О. И. Бекетова, который небезосновательно считал, что данное обстоятельство дает основание полагать, что надзорная функция милиции, в частности, охватывает не только ее наблюдательные мероприятия, но и действия по вмешательству в определенные ситуации¹. При этом государство наделяет сотрудников милиции спектром полномочий по применению мер административного принуждения, включая физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие².

Что касается профилактической направленности административного надзора, то она выражалась в том, что сотрудники милиции в ходе выполнения своих служебных обязанностей по осуществлению контрольно-надзорных функций по охране общественного порядка, не ограничивались принятием тех или иных мер в отношении нарушителей. Они учитывали выявляемые правонарушения и их анализировали: устанавливали

¹ Административная деятельность органов внутренних дел: Часть 1 / под ред. В. П. Сальникова. — М., 2005. С. 213.

² Статьи 13, 14, 15 Закона РФ от 18.04.1991 № 1026-1 «О милиции» (Утратил силу).

ливали причины и условия, способствовавшие их совершению, а также применяли все предоставленные законом меры по их устранению. Таким образом, представленные сведения опровергают высказывание другого советского ученого — А. В. Крючкова, считавшего, что «административный надзор, индивидуально-профилактическое наблюдение и оперативное наблюдение различаются между собой в основном по цели только той деятельности, в рамках которой они осуществлялись, и что административный надзор ведется только с целью обнаружения противоправных проступков и обеспечения своевременного привлечения к ответственности соответствующих лиц»¹.

Организуемая направленность административного надзора выражалась в упорядочивании контролируемых им социальных отношений в сфере внутренних дел; восстановлении претерпевших нежелательное воздействие отношений, вследствие противоправных посягательств на права и законные интересы.

Всеобщий характер административного надзора выражался в том, что он реализовывался всеми службами милиции общественной безопасности, во всех подконтрольных им сферах жизнедеятельности.

Этапность административного надзора заключалась в том, что в процессе реализации он проходил несколько стадий: наблюдение, выявление и документирование обстоятельств, требующих вмешательства со стороны милиции их реагирования в виде обязательных для исполнения указаний, обеспечение привлечения нарушителей к установленной законом ответственности.

Целостность административного надзора заключалась в неразрывности обозначенных выше стадий и в достижении конкретных задач, определенных законодательно для различных служб милиции.

С точки зрения О. И. Бекетова административный надзор милиции имел самую широкую сферу воздействия. Во-первых, он осуществлялся в отношении неопределенного круга юридических и физических лиц, которые обязаны соблюдать общесоциальные нормы. Во-вторых, он распространялся на определенный круг субъектов и по конкретному спектру вопросов. В-третьих, он мог осуществляться за строго определенными категориями лиц, например, за лицами, освобожденными из мест лишения свободы после отбытия ими наказания². Последний вид надзора был характерен только для милиции. В юридической литературе

¹ Крючков А. В. Работа участковых инспекторов милиции по наблюдению за подучетными лицами. — М., 1988. С. 11.

² Административная деятельность органов внутренних дел: Часть 1 / под ред. В. П. Сальникова. — М., 2005. С. 212.

С. И. Котюргиним он был обозначен как «специальный правоохранительный надзор милиции» или индивидуальный персонифицированный надзор за отдельными категориями лиц. Сущность такого надзора выражалась в контроле за поведением определенного лица, оказании на него воспитательного воздействия и предоставлении необходимой помощи, в частности, в бытовом и трудовом устройстве. По мнению ученого, именно контроль, воспитание и помощь являются главными элементами предупредительного механизма надзора¹.

Схожую точку зрения высказывал В. П. Замыцких, отмечая важность и необходимость осуществления за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, особого контроля со стороны государства. По мнению автора, одним из способов особого контроля являлся административный надзор, который, во-первых, носит индивидуальный характер, во-вторых, персонализирован, в-третьих, его основной принцип — адресность².

Совершенствование или эволюция института административного надзора и в целом контрольно-надзорной деятельности милиции было неразрывно связано с историческим развитием союзной и российской государственной системы управления. В советское время контрольно-надзорная деятельность милиции регламентировалась Положением о советской милиции, в котором были определены сфера ее надзора и общие права. Кроме того, коррективы в деятельность милиции вносили издаваемые в тот период законы, указы, постановления и решения государственных органов власти и управления, устанавливавшие правила по охране общественного порядка и общественной безопасности, а также приказы и инструкции, определявшие правила ее осуществления. Административный надзор милиции носил внешний характер, то есть осуществлялся в отношении неопределенного круга лиц, не находящихся в организационном или ином подчинении, но на которых законами и подзаконными актами возлагалось исполнение конкретных правил. Цель надзора заключалась в обеспечении точного и неуклонного проведения в жизнь общеобязательных правил, предупреждении, выявлении и пресечении правонарушений, а также в обеспечении принятия к нарушителям соответствующих гос-

¹ Котюргин С. И. Специальный надзор милиции: проблемы, задачи, функции. — Омск, 1973. С. 14.

² Замыцких В. П. Криминологический анализ и предупреждение рецидивных преступлений, совершаемых лицами, отбывшими наказания в виде лишения свободы за корыстно-насильственные преступления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2000. — 16 с.

ударственных или общественных мер воздействия. Исполнение требований закона обеспечивалось рядом организационных мероприятий, массово-разъяснительной, воспитательной и другой работой. Наряду с этим, сотрудники милиции, осуществлявшие административный надзор, были наделены полномочиями в необходимых случаях применять к нарушителям и принудительные меры воздействия.

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

— проводить мероприятия по предупреждению и пресечению нарушений общественного порядка и поддержанию надлежащего порядка в публичных местах;

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

Очередным этапом в развитии контрольно-надзорной деятельности милиции послужило подписание 8 июня 1978 года Советом Министров СССР Постановления «О дальнейшем совершенствовании правового регулирования деятельности советской милиции (вместе с Положением о советской милиции)¹. Принятию данного Постановления предшествовало издание Указа Президиума Верховного Совета СССР от 8 июня 1973 г. «Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью»². В результате издания указанных актов контрольно-надзорные функции милиции, как составной части системы Министерства внутренних дел СССР, были значительно расширены. На милицию было возложено выполнение следующих задач: обеспечение общественного порядка; предупреждение и пресечение преступлений и других правонарушений; охрана социалистической собственности, прав и законных интересов граждан, предприятий, организаций и учреждений от преступных посягательств и иных антиобщественных действий; своевременное и полное раскрытие преступлений.

Несомненно, в советскую эпоху милиция была наделена большими полномочиями по осуществлению контрольно-надзорных функ-

¹ Положение о советской милиции // Утверждено Постановлением Совета Министров СССР от 08 июня 1973 г. № 385 (утратил силу).

² Указ ПВС СССР от 08 июня 1973 г. «Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1973. № 24. Ст. 309 (утратил силу).

ций. Деятельность органов внутренних дел распространялась на широкий спектр общественных отношений. При этом сфера компетенции милиции при осуществлении контрольно-надзорных функций устанавливалась, в первую очередь, принятием нормативных актов на самом высоком государственном и политическом уровне, а затем подтверждались в нормативных актах, принимаемых на ведомственном или местном уровне.

Нами было проанализировано содержание форм и методов, используемых милицией в разное время при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в различных направлениях. Установлено, что каждое направление надзорной деятельности обладало определенной самостоятельностью, как часть охраняемого объекта. В то же время, все они обеспечивали решение задач охраны общественного порядка и общественной безопасности, объединялись общим материальным и процессуальным административным законодательством. Таким образом, исполнение милицией контрольно-надзорных функций в 70-80-е годы XX века обеспечивало предупреждение и пресечение нарушений правил, установленных законами и подзаконными актами, выявление нарушений и применение к виновным мер общественного и государственного воздействия. Это гарантировало охрану прав и законных интересов граждан и, тем самым, способствовало укреплению законности в обществе.

В марте 1991 года был принят Закон СССР «О советской милиции»¹, который поднял правовой статус правоохранительных органов до уровня нормативного акта высшей юридической силы. Данным законом был отменен Указ Президиума Верховного Совета СССР от 8 июня 1973 г. «Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью». Однако многие положения отмененного Указа новый закон сохранил. Примерно за год до подписания закона 12 июня 1990 года первым Съездом народных депутатов РСФСР была принята Декларация «О государственном суверенитете РСФСР»², а 22 июля 1990 года Постановление «О разграничении функций управления организациями

¹ Закон СССР от 06 марта 1991 г. «О советской милиции» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 12. Ст. 319. (Утратил силу).

² Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 2. Ст. 22.

на территории РСФСР (Основы нового союзного договора)»¹. Указанные документы установили верховенство Конституции РСФСР и законов РСФСР во всей (или в) России, а так же право приостанавливать на своей территории действие актов Союза СССР, вступающих в противоречие с суверенными актами РСФСР. Кроме того, МВД РСФСР было выведено из подчинения союзного правительства. Съезд народных депутатов РСФСР постановил, что МВД РСФСР подчинено только Совету Министров РСФСР и взаимодействует с МВД СССР. Таким образом, была реализована идея, заключающаяся в том, что власть в суверенном государстве должна иметь возможность исполнять свои решения, опираясь на собственную силу, в том числе, на полицейские структуры, которые бы формировались, управлялись и контролировались в полной мере органами власти этого государства.

В связи с реализацией этой идеи 18 апреля 1991 года Верховный Совет принял Закон РСФСР «О милиции»². С его опубликованием и вступлением в силу большой пласт общественных отношений, подпадающих под реализацию контрольно-надзорных функций милиции в сферах публично-правовой защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, всех видов собственности, интересов общества от преступных и иных противоправных посягательств, получил правовое опосредование на уровне нормативного акта высшей юридической силы. В тоже время, Постановлением Верховного Совета РСФСР от 18 апреля 1991 «О порядке введения в действие Закона РСФСР «О милиции» было признано необходимым освободить правоохранительные органы от ряда обязанностей. Воплощение идеи деуниверсализации милиции позволило оставить за ней решение только пяти задач. Они были сформулированы в ст. 2 закона: обеспечение личной безопасности граждан; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; выявление и раскрытие преступлений; охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности; оказание помощи в пределах, установленных законом, гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям и общественным объединениям в осуществлении их законных прав и интересов.

¹ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 4. Ст. 63.

² Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 16. Ст. 503.

Таким образом, через переосмысление основных функций милиции видоизменились сохраненные законом их обязанности. При этом в значительной степени были сужены ее контрольно-надзорные функции. Термин «административный надзор» в перечне обязанностей милиции практически был исключен, как заметили ученые В. В. Векленко и О. И. Бекетов, «в силу его нецивилизованности»¹. В соответствии с обязанностями значительно претерпели изменения (или преобразовались) и права милиции при осуществлении контрольно-надзорных функций².

Анализ установленных Законом РФ «О милиции» прав и обязанностей сотрудников органов внутренних дел демонстрирует радикальное сокращение контрольно-надзорных функций, осуществляемых милицией. В первую очередь, это изменение произошло вследствие отмены на законодательном уровне положения, при котором милиция была вынуждена в течение продолжительного срока заменять органы и учреждения здравоохранения, жилищно-эксплуатационного хозяйства, охраны природы, пожарного надзора, санэпидемнадзора и т. д. Тем не менее, главным обстоятельством советского периода стало то, что органы внутренних дел выступали составной частью системы органов государственного управления и осуществляли контрольно-надзорные функции в соответствии с полномочиями, предоставленными им на законодательном уровне. Таким образом, контрольно-надзорная деятельность милиции составляла значительную часть правоохранительной деятельности органов внутренних дел. По мнению ученых А. П. Коренева, О. И. Бекетова, Ф. С. Разаренова и некоторых других, данная деятельность имела характерные черты: носила государственно-властный характер; состояла не только из наблюдательных мероприятий, но и включала вмешательство в соответствующие ситуации; имела организующую и профилактическую направленность; носила всеобщий характер; характеризовалась целостностью и этапностью в осуществлении. Кроме того, она осуществлялась, как в отношении неопределенного круга физических и юридических лиц, не находящихся в подчинении органов внутренних дел, так и по конкретному кругу вопросов в отношении определенного круга субъектов, включая отдельные категории лиц, в частности лиц, освобожденных из мест лишения свободы. Становление и развитие правового регулирования контрольно-надзорной деятельности милиции всегда

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

² Статья 11 Закона РФ от 18.04.1991 № 1026-1 «О милиции» (утратил силу).

находилось в глубокой диалектической связи с государственным управлением и отражало этапы его совершенствования в общем процессе развития государственности.

§ 3. Понятие и содержание административного надзора милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в период с 60-х по 80-е года XX века

Сама история возникновения и существования в России надзора, с целью профилактики рецидива преступлений, имеет глубокие корни. Ученые, исследующие историю полицейского надзора считают, что, например, в дореволюционной России существовало четыре вида полицейского надзора.

Первый вид представлял полицейский надзор, налагаемый, как добавочное наказание по суду, в соответствии со статьей 58 Уложения об уголовных наказаниях. Под данный вид надзора попадали лица, отбывшие уголовное наказание, сопряженное с лишением всех или некоторых особенных прав и преимуществ. В течение установленного срока, им воспрещалось изменять место жительства, пребывать в определенных местностях.

Следующим видом полицейского надзора выступал надзор, применяемый в качестве меры пресечения способов уклонения от следствия и суда. В соответствии со ст. 416 Устава уголовного судопроизводства, следователь вправе был принять меры к лицам, состоящим под следствием для воспрепятствования уклонению от него. Одной из этих мер являлась отдача под особый надзор полиции.

Третий вид полицейского надзора представлял собой, так называемый, негласный надзор полиции. Он устанавливался согласно примечанию к статье 1 Устава о предупреждении и пресечении преступлений. Он не являлся самостоятельным полномочием полицейской власти, так как в форме негласного надзора осуществлялась функция полицейского наблюдения вообще. Данный вид надзора не имел принудительного характера и заключался в негласном сборе интересующей полицию информации.

Принципиально отличающимся от перечисленных выше, являлся гласный полицейский надзор, учреждаемый по распоряжению административных властей, как мера предупреждения преступлений против существующего государственного порядка. Он применялся в соответствии с приложением к статье 1 Устава о предупреждении и пресечении преступлений и Положения о полицейском надзоре от 12 марта 1882 года. Данный надзор устанавливался над политически неблагонадежными

лицами в местах их постоянного проживания, а также в местах проживания, согласно административной высылке в определенную местность. По своему содержанию он носил репрессивный характер, хотя и представлялся в качестве предупредительной меры¹.

Рецидивная преступность является одним из наиболее сложных видов противоправных деяний. Она выступает составной частью всей преступности и представляет собой совокупность всех, подпадающих под понятие рецидива преступлений, зарегистрированных в границах определенной территории в определенный период времени. По мнению В. Н. Косарева, криминологическая и социологическая характеристика рецидивной преступности и организация борьбы с ней свидетельствуют о том, что личность рецидивиста и совершаемые им преступления имеют свои особенности, позволяющие выделить рецидивную преступность из общей гаммы правонарушений и рассматривать ее как самостоятельное явление, требующее проведения специфических мер борьбы с ней².

Работа по предупреждению рецидивной преступности, с причинами и условиями, способствующими повышению ее уровня, всегда считалась одной из первоочередных задач органов внутренних дел. Рецидивная преступность существует в любом государстве. Борьба с нею означает устранение, в первую очередь, причин ведущих к ее возникновению, и условий, способствующих ее существованию и развитию. Повышенная общественная опасность рецидивной преступности заключается в том, что совершение преступления во второй раз и в последующем, свидетельствует об упорном стремлении лица продолжать или возобновлять преступную деятельность, несмотря на принятые в отношении его уголовно-правовые меры. Также, социальный вред таких противозаконных деяний заключается в том, что преступники-рецидивисты оказывают негативное влияние на неустойчивых людей, особенно из числа несовершеннолетних и молодежи, вовлекая их в преступную деятельность. По мнению Ю. В. Солопанова: «Исправление и перевоспитание таких лиц, демонстрирующих своим поведением стойкую антиобщественную

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

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

установку, является весьма сложным делом»¹. В качестве подтверждения аналогичного вывода М. П. Журавлев привел результаты исследования категорий лиц, содержащихся в местах лишения свободы в 70-х годах XX века. Согласно исследованию, особо опасные рецидивисты, совершившие особо опасные и иные государственные преступления составляют 23,4 % среди этой категории осужденных. Ими совершено наибольшее количество убийств (18,3 %), следом идет показатель совершения действий, дезорганизующих работу исправительно-трудовых учреждений (14,8 %)². Действенной формой предупреждения рецидива преступлений являлось принудительное правовое средство, установленное законом в отношении отдельных категорий лиц, освобожденных из мест лишения свободы, и, в первую очередь, в отношении особо опасных рецидивистов.

В 60-х годах прошлого века задача борьбы по предупреждению преступлений, в первую очередь, хулиганства, а также противоправных деяний со стороны лиц, освобожденных из мест лишения свободы после отбытия наказания за ранее совершенные преступления, была возведена в ранг государственной политики на самом высшем по тем временам уровне. В июле 1966 года на совместном заседании ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР было принято решение, направленное на усиление борьбы с преступностью. Целью данного решения стало обеспечение охраны интересов государства и граждан от посягательства преступных элементов. Решение содержало комплекс мер, направленных на укрепление общественного порядка, предупреждение, пресечение административных правонарушений и преступлений, вовлечение в борьбу с преступностью широких слоев населения, общественных организаций, предприятий, учреждений, укрепление органов охраны общественного порядка. В решении было сказано следующее: «В целях усиления борьбы с рецидивной преступностью признано необходимым законодательно учредить административный надзор органов милиции за определенной категорией лиц, освобожденных из мест лишения свободы, для обеспечения контроля за их поведением, предупреждения преступлений с их стороны и оказания необходимого воспитательного воздействия. Этот надзор будет осуществляться

¹ Солопанов Ю. В. Рецидивисты, отбывающие наказание в местах лишения свободы. — М., 1972. С. 5.

² Журавлев М. П. Особо опасные рецидивисты, отбывающие наказание в местах лишения свободы. — М., 1973. С. 26.

в соответствии с утвержденным о нем Положением»¹. Кроме того, в данном решении особо подчеркивалось, что приведение в жизнь намеченных мероприятий по усилению борьбы с преступностью должно осуществляться на основе строжайшего соблюдения социалистической законности.

На основании этого решения 26 июля 1966 года Президиум Верховного Совета СССР издал Указ «Об административном надзоре милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Данным указом было утверждено «Положение об административном надзоре органов милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»² (далее по тексту — Положение). С вступлением в силу данного указа, надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, принял отчетливо выраженную принудительную форму. В то же время, он устанавливался в отношении четко определенных категорий лиц с целью предупреждения с их стороны преступлений и оказания на них необходимого воспитательного воздействия. Данная административная мера не преследовала цель унижения человеческого достоинства или компрометацию поднадзорного по месту его работы и жительства.

Под административный надзор попадали следующие категории лиц:

а) признанные судами особо опасные рецидивисты;

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

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

Таким образом, как совершенно правильно подметил О. И. Бекетов: «Изначально законодатель обозначил концепцию определения категорий лиц, в отношении которых может быть установлен административный надзор, положив в основу определения формальный и материальный критерий»³. По поводу правильного обоснования назна-

¹ Социалистическая законность. 1966. № 8. С. 3.

² Ведомости Верховного Совета СССР 1966. № 30. Ст. 597.

³ Бекетов О. И. Институт административного надзора органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Административная деятельность органов внутренних дел. Часть I: учебник / под ред. В. П. Сальникова. — М., 2005. С. 216.

чения административного надзора милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, учеными высказывались различные точки зрения. Так, например, исследователь Д. Н. Бахрах рассматривал установление административного надзора за особо опасными рецидивистами как административную санкцию за преступление¹. По мнению научного деятеля А. П. Сафонова: «Административный надзор за особо опасными рецидивистами устанавливается не за преступление, а в связи с ним, причем не в прямой, а опосредованной форме: как правовое последствие судимости...»². По мнению ученого В. И. Попова, административный надзор за особо опасными рецидивистами устанавливался в связи с их преступной деятельностью в целом, а не только из-за последних преступлений, за которые они отбывали наказание. Ученый считал, что неоднократное совершение особо опасными рецидивистами умышленных, тяжких преступных деяний дает основание предполагать, что после освобождения из мест лишения свободы они могут снова встать на преступный путь. Именно вероятность такого жизненного выбора бывших заключенных обуславливает, по мнению автора, необходимость установления за ними административного надзора³. Данная точка зрения является наиболее верной, ведь именно повторное умышленное совершение преступления бывшим заключенным свидетельствует о наличии у него устойчивой антиобщественной установки. В связи с этим объективно обосновывалась необходимость установления особого контроля со стороны государства за поведением и образом жизни лица, освобожденного из мест лишения свободы. В то же время, мы считаем, что оценка Д. Н. Бахрахом основания установления административного надзора, как дополнительной санкции за совершенное преступление в условиях строительства правового государства, заслуживала дальнейшего развития. Характеризуя административный надзор милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, как специфический метод индивидуальной профилактики рецидива преступлений, ученый А. И. Алексеев отмечал, что его особое положение в системе специальных мер предотвращения

¹ Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности. — Пермь, 1969. С. 68–69.

² Сафонов А. П. Административный надзор и вопросы повышения его эффективности // Вопросы борьбы с преступностью. Выпуск 14. — М., 1971. С. 58.

³ Попов В. И. Административный надзор как форма предупреждения особо опасного рецидива // Особо опасный рецидив и его предупреждение органами внутренних дел. — Киев, 1975. С. 147–148.

преступлений заключается в том, что: во-первых, он служит целям предотвращения наиболее опасных преступлений — рецидивных; во-вторых, он применяется в отношении не всех лиц, ранее судимых, а лишь тех, чье антиобщественное поведение чревато наиболее реальной угрозой рецидива преступлений; в-третьих, он является профилактической мерой принудительно-воспитательного характера; в-четвертых, он выступает такой мерой профилактики преступлений, осуществление которой реализуется законом¹. Безусловно, А. И. Алексеев указал на главное: основания для постановки любой категории лиц на профилактический учет в территориальных органах внутренних дел и последующее проведение с ними индивидуальной профилактической работы в обязательном порядке должны быть определены законом. По мнению Ю. М. Антоняна, административный надзор изначально являлся эффективной принудительной профилактической мерой, которая помогала бывшим правонарушителям порвать со своим прошлым и встать на честный трудовой путь. Задача надзора, по мнению автора, состояла в том, чтобы продолжать процесс исправления и перевоспитания осужденного, если есть основания полагать, что он не завершен в местах лишения свободы². П. Д. Гришанин, оценивая роль административного надзора милиции за ранее судимыми лицами, также отмечал, что «именно в этой сфере следует, прежде всего, искать пути, резервы усиления борьбы с рецидивной преступностью». Первым этапом профилактической работы с ранее судимыми лицами автор называет установление профилактического контроля за ними в той или иной форме, например, в виде административного надзора. В то же время, автор отмечал, что профилактический контроль распространять на все категории ранее судимых лиц невозможно, да и нецелесообразно. Такой надзор необходим лишь за теми, от кого можно ожидать рецидива преступлений. Поэтому эмпирическим показателем уровня профилактического контроля за ранее судимыми лицами должны служить данные о динамике рецидивов преступлений со стороны освобожденных из мест лишения свободы³. И. Е. Бочкаревым, исходя из анализа дей-

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

² Антонян Ю. М. Организация профилактики рецидивной преступности // Организация профилактики правонарушений. — М., 1977. С. 24.

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

ствующего уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства, был предложен перечень категорий лиц, подлежащих взятию под административный надзор¹. В качестве формального критерия для установления административного надзора за отдельными категориями лиц, освобожденных из мест лишения свободы, представлялось признание судами лиц особо опасными рецидивистами² для категории а), а также осуждение лиц к лишению свободы за совершение тяжкого преступления³ для категорий лиц, указанных в пункте б) и пункте в). В качестве материального критерия выступало их поведение в период отбывания наказания в местах лишения свободы, свидетельствующее об упорном нежелании встать на путь исправления для лиц, указанных в категории в пункте б) Положения, а так же в течение трех лет после освобождения из мест лишения свободы, если лицо систематически нарушало общественный порядок и, несмотря на предупреждения органов внутренних дел, продолжало вести антиобщественный образ жизни для категории лиц, указанных в пункте в) Положения. Мнение ученых об определении категорий лиц, чье поведение и образ жизни после освобождения из мест лишения свободы требует особого контроля со стороны органов внутренних дел, на наш взгляд, было вполне обоснованным. Действительно, установленный в законодательном порядке дифференцированный подход к определению отдельных категорий лиц, подлежащих особому наблюдению в виде административного надзора, основанный на анализе динамики рецидивной преступности и обеспеченный соответствующей нормативно-правовой базой, способствовал высокой эффективности борьбы правоохранительных органов по снижению уровня рецидивной преступности на исследуемом этапе развития общества.

Согласно статьи 3 Положения, к лицам, в отношении которых устанавливается административный надзор, могли применяться следующие ограничения: а) запрет на уход из дома в определенное время; б) запрет на пребывание в определенных местах района (города); в) запрет на вы-

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

² Статья 24-1 УК РСФСР «Особо опасный рецидивист» включена Законом СССР от 11 мая 1969 г. «О внесении дополнений и изменений в Основы уголовного законодательства Союза СССР и союзных республик». (Утратил силу).

³ Статья 7-1 УК РСФСР «Понятие тяжкого преступления» в ред. Указа ПВС РСФСР от 3 декабря 1982 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. — 1982. № 49. Ст. 1821. (Утратил силу).

езд или ограничение времени выезда по личным делам за пределы района (города); г) явка в милицию для регистрации от одного до четырех раз в месяц. Перечисленные ограничения могли применяться в полном объеме или выборочно в зависимости от образа жизни, семейного положения, места работы и других обстоятельств, характеризующих личность поднадзорного. Осуществление административного надзора возлагалось на органы милиции. Реализацию надзора за вышеперечисленными категориями лиц предписывалось устанавливать по месту их постоянного жительства после освобождения из исправительно-трудовых учреждений¹, но не позднее трех лет с момента освобождения.

Основаниями для установления административного надзора являлись:

а) вступившие в законную силу приговор или определение суда, согласно которому данное лицо было признано особо опасным рецидивистом;

б) заключение администрации исправительно-трудового учреждения и наблюдательной комиссии о необходимости установления надзора за лицом, освобожденным из мест лишения свободы;

в) материалы органа милиции, свидетельствующие о том, что лицо, освобожденное из мест лишения свободы, ведет антиобщественный образ жизни².

Последние два основания применялись в отношении лиц, осужденных к лишению свободы за тяжкие преступления.

Об установлении административного надзора органам милиции Положением предписывалось выносить мотивированное постановление, в котором должны были указываться основания для установления надзора, срок надзора и ограничения, применяемые в отношении поднадзорного лица. Постановление об административном надзоре утверждалось начальником городского или районного отдела (отделения) милиции. Для установления надзора в отношении лиц, указанных в пунктах «б» и «в» статьи 2 Положения, требовалась санкция прокурора. Административный надзор устанавливался сроком на шесть месяцев. В необходимых случаях административный надзор мог неоднократно продлеваться, но не свыше сроков, предусмотренных законом для погашения или снятия судимости за данное преступление. При осуществлении административного надзора органам милиции, с учетом личности под-

¹ Далее по тексту — ИТУ.

² Статья 6 Положения об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Утверждено Указом ПВС СССР от 26 июля 1966 г. № 5364-VI. (Утратил силу).

надзорного, его образа жизни и поведения предоставлялось право изменять (ослаблять или усиливать) ограничения, предусмотренные статьей 3 Положения. Постановление органов милиции об установлении административного надзора, продлении срока и об изменении ограничений при осуществлении надзора объявлялось под расписку поднадзорному лицу. При этом ему разъяснялись обязанности поднадзорного, а так же ответственность за нарушение правил административного надзора. Лица, в отношении которых устанавливался административный надзор, фотографировались и ставились на учет органов милиции в соответствии с инструкцией, утвержденной Министерством охраны общественного порядка СССР¹. В необходимых случаях у поднадзорного лица снимались отпечатки пальцев. На каждое лицо, находившееся под административным надзором, велось надзорное производство². Сотрудникам милиции предписывалась обязанность систематически контролировать поведение лиц, в отношении которых установлен административный надзор, принимать необходимые меры для приобщения их к общественно полезному труду, предупреждать и пресекать нарушения ими общественного порядка и правил социалистического общежития. При осуществлении административного надзора работниками милиции Положением предоставлялось право: требовать сведения о поведении поднадзорного от администрации предприятия, учреждения и общественных организаций по месту его работы и жительства, а так же от граждан; возбуждать ходатайства перед соответствующими государственными, общественными и хозяйственными организациями о трудовом и бытовом устройстве поднадзорного; вызывать поднадзорного на беседы в милицию и при необходимости, проводить их в присутствии представителей администрации предприятий, учреждений, общественных организаций, родственников поднадзорного; требовать от поднадзорного устных и письменных объяснений по вопросам, связанным с исполнением правил административного надзора; посещать в любое время суток жилище поднадзорного³. Положением также было определено, что

¹ Инструкция о порядке применения Положения об административном надзоре органов милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Утверждена приказом МООП СССР № 15 от 11 октября 1966 г. (Утратил силу).

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

³ Статья 12 Положения об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Утверждено Указом ПВС СССР от 26 июля 1966 г. № 5364-VI. (Утратил силу).

для оказания помощи органам милиции в проведении отдельных мероприятий по осуществлению административного надзора могут привлекаться внештатные сотрудники милиции, члены наблюдательных комиссий и добровольных народных дружин. В обязанность органов милиции Положением предписывалось осуществлять розыск лиц, уклоняющихся от административного надзора. В то же время, в обязанности поднадзорного лица, в соответствии с Положением, входило: вести честный трудовой образ жизни; не нарушать общественный порядок. Кроме того он был обязан соблюдать следующие правила данного надзора: являться по вызову в органы милиции в указанный срок и давать устные и письменные объяснения по вопросам, связанным с исполнением правил административного надзора; уведомлять сотрудников милиции, осуществляющих надзор, о перемене места работы или жительства, а так же о выезде за пределы района (города) по служебным делам; при выезде по личным делам, с разрешения органа милиции, в другой населенный пункт и нахождения там более суток — зарегистрироваться в местном органе милиции¹; Лица, в отношении которых установлен административный надзор, в случае нарушения его правил, привлекались к административной или уголовной ответственности в порядке, установленном законодательствами союзных республик. Административный надзор прекращался: по истечению срока, на который установлен надзор; досрочно, если было установлено, что поднадзорный окончательно встал на путь честной трудовой жизни, положительно характеризуется по работе и в быту; в случае погашения или снятия судимости с поднадзорного². О прекращении административного надзора выносилось постановление, которое утверждалось начальником городского или районного отдела (отделения) милиции. Постановление о прекращении административного надзора объявлялось поднадзорному, при этом он снимался с учета органа милиции. Осуществление надзора за соблюдением законности при исполнении Положения возлагалось на органы прокуратуры, в соответствии с Положением о прокурорском надзоре в СССР³. Административный

¹ Статья 15 Положения об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Утверждено Указом ПВС СССР от 26 июля 1996 г. № 5364-VI. (Утратил силу).

² Статья 13 Положения об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Утверждено Указом ПВС СССР от 26 июля 1996 г. № 5364-VI. (Утратил силу).

³ Статья 17 Положения об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Утверждено Указом ПВС СССР от 26 июля 1966 г. № 5364-VI. (Утратил силу).

надзор мог быть отменен прокурором в случае, если он признавал установление надзора необоснованным. Жалобы и заявления, связанные с осуществлением административного надзора, рассматривались и разрешались начальниками милиции или прокурорами.

Анализ результатов применения административного надзора, как меры снижения роста рецидивной преступности, уже после трех лет практики показал положительный результат. Одновременно прояснилась необходимость дальнейшего совершенствования ее правового регулирования. В связи с этим, Президиум Верховного Совета СССР 12 июня 1970 года издал Указ № 5255-VII «О внесении изменений в Положение об административном надзоре органов милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»¹. Данным указом был значительно расширен круг лиц, подпадающих под действие Положения. Причем это расширение произошло за счет формального критерия: под надзор попадали также лица, судимые более двух раз за любые умышленные преступления. Материальный критерий не изменился: для установления надзора за этой категорией лиц требовалось, что бы их поведение в местах лишения свободы свидетельствовало об упорном нежелании встать на путь исправления, либо, чтобы они после отбытия наказания или условно-досрочного освобождения, систематически нарушали общественный порядок, правила общежития и, несмотря на предупреждения органов милиции, продолжали вести антиобщественный образ жизни. Также Указом ПВС СССР от 12 июня 1970 г. была увеличена продолжительность устанавливаемого надзора — от шести до двенадцати месяцев. По-прежнему предусматривалась возможность его продления каждый раз еще на шесть месяцев в пределах сроков, указанных законом для погашения или снятия судимости.

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 5 марта 1981 г. № 4087-X «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты СССР об охране общественного порядка, в Положение об административном надзоре» внес изменения, касающиеся преобразования Министерства охраны общественного порядка СССР в Министерство внутренних дел СССР, заменив термин «органы милиции» на «органы внутренних дел», либо словом «милиция». Кроме того, указом было определено, что надзор за соблюдением законов

¹ Указ ПВС СССР от 12.06.1970 г. № 5255-VII «О внесении изменений в Положение об административном надзоре органов милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Ведомости Верховного Совета СССР 1970. № 24. Ст. 206. (Утратил силу).

при исполнении Положения об административном надзоре осуществляет Генеральный прокурор СССР и подчиненные ему прокуроры в соответствии с Законом СССР «О прокуратуре СССР»¹. Каких-либо концептуальных изменений в Положение об административном надзоре с изданием указа внесено не было. С июня 1970 года вплоть до сентября 1983 года законодательство о гласном административном надзоре оставалось стабильным и практически не претерпело никаких изменений. 22 сентября 1983 г. Президиум Верховного Совета СССР издал Указ № 10007-Х «О внесении изменений и дополнений в законодательство СССР об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»². Данным указом были внесены существенные изменения и дополнения в этот правовой институт. Вновь был расширен круг лиц, подпадающих под Положение об административном надзоре, причем опять за счет формального критерия. В связи с изменениями, внесенными данным указом, под действие административного надзора стали подпадать лица, судимые к лишению свободы за тяжкие преступления, а также судимые к лишению свободы два и более раза за совершение любых умышленных преступлений. Материальный критерий, необходимый для применения надзора изменен не был. Пункт «а» статьи 3 Положения после слов «из дома» был дополнен словами «(квартиры)». Данным указом был пересмотрен порядок учреждения надзора за особо опасными рецидивистами и лицами, упорно нежелающими в период отбывания наказания в местах лишения свободы встать на путь исправления. Если раньше надзор в отношении указанных лиц учреждался органами внутренних дел (милицией) по месту жительства поднадзорного, то теперь он стал устанавливаться непосредственно администрацией исправительного учреждения при освобождении осужденного. Таким образом, если ранее до издания указа административный надзор в отношении особо опасных рецидивистов и лиц, упорно не желающих в период отбывания наказания в местах лишения свободы встать на путь исправления, учреждался органом внутренних дел (милици-

¹ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 5 марта 1981 г. № 4087-Х «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты СССР об охране общественного порядка в Положение об административном надзоре» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1981. № 10. Ст. 232. (Утратил силу).

² Указ № 10007-Х «О внесении изменений и дополнений в законодательство СССР об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1983. № 39. Ст. 584. (Утратил силу).

ей) по месту жительства поднадзорного, то теперь он стал устанавливаться непосредственно администрацией исправительного учреждения при освобождении. Начальник исправительного учреждения выносил мотивированное постановление, в котором указывались основания для установления надзора, его срок и определялось время прибытия поднадзорного к избранному им месту жительства. Обязанности и ограничения, предусмотренные Положением, устанавливались начальником органа внутренних дел по прибытию поднадзорного к избранному месту жительства. Этим же указом статья 15 Положения была дополнена пунктом «г» следующего содержания: «Соблюдать установленные в отношении его ограничения (статья 3 настоящего Положения)»¹ Так как надзор предусматривался и нормами исправительно-трудового права, то соответствующие изменения были внесены и в Основы исправительно-трудового законодательства Союза ССР и союзных республик, утвержденные Законом СССР от 11 июля 1969 г.² В соответствии с изменениями, внесенными в статью 49 Основ исправительно-трудового законодательства, были приняты изменения и в статье 107 ИТК РСФСР, а так же в соответствующие статьи ИТК других союзных республик.

Параллельно со становлением и развитием института административного надзора развивалось его нормативно-правовое обеспечение в различных отраслях права. Установление ответственности за нарушение правил гласного административного надзора в СССР всегда относилось к компетенции союзных республик, поэтому, законодательство в этой области в указанный период развивалось несколько обособленно. В августе 1966 г. был издан Указ Верховного Совета РСФСР «Об ответственности за нарушение правил административного надзора»³, которым была установлена административная ответственность в виде денежного взыскания в размере от десяти до пятидесяти рублей. Дела о данных правонарушениях рассматривались судьей единолично с вызовом поднадзорного лица, совершившего правонарушение, и, в необходимых случаях, свидетелей. По мнению Г. Е. Фирсова и В. И. Перец, урегулированная нормами права процедура своевременного привлечения поднадзорных к административной ответственности за нарушения правил надзора способствовала предупреждению с их стороны

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1983. № 39. Ст. 584.

² Основы исправительно-трудового законодательства Союза ССР и союзных республик в ред. Закона СССР от 11 июля 1969 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1969. № 29. Ст. 247; 1981. № 33. Ст. 967. (Утратил силу).

³ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1966. № 32. Ст. 769.

совершения новых правонарушений, так как объект противоправного действия здесь рассматривался в более широком плане: как общественный порядок в целом¹. Тогда же в августе 1966 г. был издан Указ Президиума Верховного Совета РСФСР, согласно которому в Уголовный кодекс РСФСР была включена статья 198-2 «Злостное нарушение правил административного надзора»². Санкции за нарушение новых поправок предусматривали ответственность в виде лишения свободы на срок от шести месяцев до двух лет, или исправительных работ от шести месяцев до одного года. В декабре 1982 года Указом Президиума Верховного Совета РСФСР в Основы уголовного законодательства были внесены изменения³. Санкция, предусматривающая уголовную ответственность за злостное нарушение правил административного надзора, была ужесточена. Наказания в виде исправительных работ стали применяться на тот же срок, что и лишение свободы — до двух лет. Дальнейшее практическое применение института административного надзора показало существующие проблемы в его правовом обеспечении. По законодательству, действовавшему до сентября 1983 года, надзор устанавливался исключительно органами внутренних дел (милицией) по месту жительства поднадзорного. Это распространялось, в том числе, на особо опасных рецидивистов, а также лиц, в отношении которых надзор учреждался на основании заключения администрации исправительного учреждения и наблюдательной комиссии. Однако на практике, нередко поднадзорные заявляли администрации исправительно-трудового учреждения о выборе будущего места жительства, а затем после освобождения к нему не прибывали, тем самым уклоняясь от административного надзора. В то же время, в соответствии с действующим на тот период законодательством, они не подлежали ни уголовной, ни административной ответственности, поскольку под надзор они взяты не были и, естественно, не могли рассматриваться как нарушители. В их действиях, в таких случаях, отсутствовал состав, как административного правонарушения, так и, соответственно, преступления. По мнению В. В. Векленко и О. И. Бекетова, анализировавших положения действовавшего в то время законодательства, данное обстоя-

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

² Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1966. № 29. Ст. 247; 1981. № 33. Ст. 967.

³ Ведомости Верховного Совета СССР. 1982. № 49. Ст. 1821.

тельство свидетельствовало о пробелах, существовавших в нормативно-правовых актах¹. Бесспорно, такой недочет в действующем законодательстве способствовал уклонению от надзора значительного числа опасных рецидивистов, освобожденных из мест лишения свободы. Другой пробел в законодательстве выразился в том, что не была предусмотрена уголовная ответственность в отношении состоящих под надзором лиц, которые самовольно, с целью уклонения от надзора, скрылись с места жительства. Такое лицо, обнаруженное до срока окончания надзора, могло быть привлечено только к административной ответственности, как за единичный факт нарушения установленных ограничений. Между тем, при уклонении от надзора лицо нарушало одновременно все его правила, лишало орган внутренних дел возможности контролировать его поведение и образ жизни, предупреждать и пресекать замышляемые им преступления, прерывало воспитательный процесс, то есть практически происходила самоликвидация поднадзорным учрежденного в отношении него надзора. Таким образом, недостаточное правовое обеспечение института административного надзора в этом отношении, в советский период, также способствовало уклонению определенного круга лиц от установленного надзора. По оценке О. И. Бекетова: «Трудно было признать нормальным такое положение, когда поднадзорный, уклонившийся от надзора и скрывшийся с места жительства, иногда отсутствующий более года, после обнаружения по окончании срока надзора не привлекался к ответственности»². Указом ПВС СССР от 22 сентября 1983 г. № 10007-Х «О внесении изменений и дополнений в законодательство СССР об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» эти пробелы в законодательстве были устранены. Статья 16 Положения была дополнена частью второй, предусматривающей уголовную ответственность за самовольное оставление поднадзорным места жительства, а также не прибытие без уважительных причин в установленный срок к избранному месту жительства. В связи с этим, Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 13 октября 1983 года статья

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

² Бекетов О. И. Институт административного надзора органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Административная деятельность органов внутренних дел. Часть I: Учебник / под ред. В. П. Сальникова. — М., 2005. С. 218.

198-2 УК РСФСР была дополнена частью второй¹. Таким образом, данными законодательными актами СССР и союзных республик было усовершенствовано правовое регулирование порядка установления и осуществления надзора, во всяком случае, в плане его полноты и завершенности. Содержание административного надзора органами внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, заключалось в порядке осуществления его различными службами, в четком соответствии с действующим в то время законодательством и требованиями ведомственных нормативных актов². При этом, правоохранительным органам, обеспечивающим реализацию административного надзора, предписывалось выполнять определенные функции. Исправительно-трудовые учреждения обеспечивали полноту учета особо опасных рецидивистов и других лиц, подлежащих взятию под административный надзор при освобождении из мест лишения свободы, сбор сведений об их поведении в период нахождения в исправительно-трудовом учреждении, подготовку материалов и вынесение постановления об установлении административного надзора за указанными лицами. В их задачи так же входило своевременное направление постановления об установлении административного надзора и других материалов на освобожденных лиц в горрайорганы внутренних дел по избранному ими месту жительства, информационно-поисковых карт на особо опасных рецидивистов в информационные центры МВД, ГУВД, УВД. Кроме того, они непосредственно взаимодействовали с горрайорганами внутренних дел по предварительному решению вопросов бытового и трудового устройства перечисленных категорий лиц³. Как отметил В. И. Гуськов, на исправительно-трудовые учреждения в то время приходилась наибольшая ответственность и тяжесть по профилактике рецидива преступлений. Во время отбывания осужденными наказания администрация ИТУ осуществляла воспитательно-профилактическое воздействие на них. Период такой работы, зачастую, исчислялся годами, а в ряде случаев, продолжался и после освобождения из ИТУ этих лиц в целях закрепления результатов исправления

¹ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1983. № 37. Ст. 1334.

² Инструкция о порядке применения Положения об административном надзоре органов милиции за лицами, освободившимися из мест лишения свободы. Утверждена приказом МООП СССР № 15 от 11 октября 1966 г.; Методические рекомендации по учреждению и осуществлению административного надзора милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. — Ленинград: ГУВД Леноблгорисполкомов, 1977. (Утратил силу).

³ Приказ МВД СССР от 21 марта 1977 г. № 89. (Утратил силу).

и перевоспитания осужденных¹. Инспекции исправительных работ в установленном порядке во взаимодействии с исправительно-трудовыми учреждениями осуществляли предварительное решение вопросов бытового и трудового устройства поднадзорных и лиц, подпадающих по признакам судимостей под действие Положения, освобожденных из мест лишения свободы, оказывали им содействие в бытовом и трудовом устройстве по избранному ими месту жительства. Паспортные службы обеспечивали своевременную выдачу паспортов, при их отсутствии у лиц, освобожденных из мест лишения свободы, прописку поднадзорных и других лиц после отбытия ими наказания в виде лишения свободы. В обязанности работников служб входило вести учет этих лиц по карточкам учета формы № 26, осуществлять информирование рапортом по форме № 27 начальника горрайоргана внутренних дел или его заместителя по службе о прописке лица, освободившегося из мест лишения свободы в указанном в рапорте адресе². После получения соответствующих указаний работники паспортной службы передавали первый экземпляр рапорта участковому инспектору милиции, на территории обслуживания которого прописывалось указанное лицо, а второй — в инспекцию исправительных работ. Участковые инспектора милиции совместно с работниками инспекции исправительных работ осуществляли контроль прибытия и трудоустройства поднадзорных и лиц, формально подпадающих по признакам судимостей под действие Положения; оказывали им необходимое содействие в бытовом и трудовом устройстве; учитывали поднадзорных в паспортах на административные участки, оформляли при наличии оснований материалы для установления административного надзора за лицами, формально подпадающими по признакам судимостей под действие Положения³; контролировали соблюдение поднадзорными лицами правил административного надзора и устанавливали им ограничения; привлекали к осуществлению административного надзора внештатных сотрудников

¹ Гуськов В. И. Место ИТУ среди государственных органов в профилактике преступлений и особенности их профилактической деятельности // Организация профилактики правонарушений: Курс лекций / под ред. Г. А. Аванесова. — М., 1976. С. 5.

² Инструкция о порядке применения Положения о паспортной системе в СССР. Утверждена Приказом МВД СССР от 15 мая 1975 г. № 320. (Утратил силу).

³ Работа участкового инспектора по предупреждению рецидивной преступности // Вопросы совершенствования деятельности участковых инспекторов милиции. Сборник № 2 / под ред. Логвинова А. М. — М.: ГУСООП МВД СССР, ВНИИ МВД СССР, 1989. С. 13–20.

милиции и народных дружинников¹; взаимодействовали с оперуполномоченными уголовного розыска и БХСС, патрульно-постовыми нарядами по предупреждению и пресечению преступлений со стороны поднадзорных². Оперативные сотрудники аппарата уголовного розыска и БХСС выявляли преступные связи и намерения поднадзорных и лиц, формально подпадающих по признакам судимостей под административный надзор; принимали меры по предупреждению замышляемых и подготавливаемых ими преступлений; контролировали совместно с участковыми инспекторами милиции соблюдение поднадзорными правил административного надзора и установленных ограничений, обеспечивали наблюдение за их поведением и образом жизни. Аппараты уголовного розыска вели розыск лиц, уклонившихся от административного надзора³. Патрульно-постовые наряды милиции при выполнении обязанностей по охране общественного порядка обеспечивали наблюдение за поднадзорными путем контроля за их появлением в общественных местах, посещение которых им запрещено⁴. Приемники-распределители, медицинские вытрезвители, дежурные части горрайорганов внутренних дел выявляли среди задержанных за различные правонарушения поднадзорных и лиц, формально подпадающих под действие Положения, и в течение суток информировали горрайорганы внутренних дел по месту жительства указанных лиц о допущенных ими правонарушениях, в том числе, и о задержанных поднадзорных лиц, уклонившихся от административного надзора. Следователи и дознаватели выявляли во время расследования преступлений, совершенных поднадзорными или лицами, формально подпадающими по признакам судимостей под действие Положения, причины и условия, способствовавшие совершению ими преступлений, а так же причины несвоевременного установления административного надзора и розыска лиц, уклонившихся от него. На основе анализа выявленных недостатков в работе по установлению и осуществлению административного надзо-

¹ Портнов И. П., Крючков А. В., Савенков В. П. Организация работы участковых инспекторов милиции с ранее судимыми и лицами, ведущими паразитический образ жизни: Учебное пособие. — М., 1986. С. 14.

² Инструкция по работе участкового инспектора милиции. Утверждена Приказом МВД СССР от 10 ноября 1983 г. № 312. (Утратил силу).

³ Инструкция о порядке установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Утверждена Приказом МВД СССР от 5 марта 1987 г. № 65. (Утратил силу).

⁴ Устав патрульно-постовой службы советской милиции. Утвержден Приказом МВД СССР от 20 июля 1974 г. № 200. (Утратил силу).

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

Ограничения для поднадзорного применялись в полном объеме или частично избирались, исходя из особенностей его личности, характера и направленности совершенных им в прошлом преступных деяний, его образа жизни и поведения, семейного положения, привычек, склонностей, круга знакомых, места и специфики работы, а также других обстоятельств¹ Административный надзор осуществлялся, как правило, по месту прописки поднадзорного. Если он по уважительным причинам не мог проживать по данному адресу, начальник горрайоргана внутренних дел по письменному заявлению поднадзорного имел право разрешить ему временно проживать в другом месте в пределах обслуживаемой территории, но при этом поднадзорному изменялось ограничение в части адреса проживания. Для обеспечения эффективного воспитательного и профилактического воздействия на лиц, находящихся под административным надзором, участковый инспектор милиции взаимодействовал с членами наблюдательной комиссии исполнительного комитета Совета народных депутатов², советов профилактики трудовых коллективов, товарищеских судов³, общественных пунктов охраны порядка¹, народными

¹ Пункт 3.1.6 Инструкции о порядке установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Утверждена Приказом МВД СССР от 5 марта 1987 г. № 65. (Утратил силу).

² Положение о наблюдательных комиссиях. Утверждено Указом ПВС РСФСР от 30 сентября 1965 г. с изм., внесенными Указом ПВС РСФСР от 18 июля 1986 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1965. № 40. Ст. 990; Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1986. № 26. Ст. 727. (Утратил силу).

³ Положение о товарищеских судах. Утверждено Указом ПВС РСФСР от 11 марта 1977 г. (с изменениями и дополнениями) // Ведомости Верховного Со-

дружинниками и другими представителями общественности, чем обеспечивалась объективность оценки поведения и образа жизни поднадзорных, а также обоснованность принятия к ним мер воздействия. При этом ведомственными нормативными актами, инструкциями и методическими рекомендациями достаточно детально регламентировались порядок и содержание проведения данной работы². Определенный ведомственными нормативными актами и соответствующий действующему законодательству порядок установления административного надзора и его осуществления сотрудниками милиции в значительной степени обеспечивал защиту прав и законных интересов поднадзорных. Поэтапный характер процедуры реализации административного надзора, включающий неоднократность дачи письменных предупреждений о возможности его установления, документальное подтверждение каждого факта нарушения общественного порядка, допущенного лицом, подпадающим под действие надзора, участие при этом представителей общественных формирований, санкционирование прокурором постановления, вынесенного начальником исправительно-трудового учреждения или начальником органа внутренних дел, возможность поднадзорного обжаловать действия должностных лиц, практически исключали вероятность бесконтрольного нарушения законности в этой процедуре со стороны милиции. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, выступал в качестве вынужденного принудительного правового средства, используемого государством с целью предупреждения совершения рецидива преступления поднадзорными. Но, несмотря на достаточно строгий характер установленных правил,

вета РСФСР. 1977. № 12. Ст. 254; Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1982. № 49. Ст. 1822; Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1985. № 40. Ст. 1401. (Утратил силу).

¹ Положение об общественных пунктах охраны порядка в РСФСР. Утверждено Указом ПВС РСФСР от 25 июля 1980 г // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1980. № 27. Ст. 772. (Утратил силу).

² Инструкция по работе участкового инспектора милиции. Утверждена приказом МВД СССР от 20.04.87 г. № 87; Методические рекомендации по индивидуальной профилактике правонарушений. М., 1976.; (Утратил силу). Формы и методы, применяемые органами внутренних дел по исправлению и перевоспитанию лиц, состоящих на учете в спецкомендатурах, а также лиц, находящихся под административным надзором / Методические рекомендации. — Домодедово, 1985; Методические рекомендации по учреждению и осуществлению административного надзора милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. — Ленинград, 1977 и др.

он все-таки был гуманен по отношению к лицам, попадающим под его действие. Установление административного надзора не препятствовало им жить как законопослушные граждане, устраиваться на работу по интересу и имеющейся специальности, создавать семью, проявлять заботу о родных и близких. В то же время, частичное ограничение в реализации своих прав, предоставленных, в первую очередь, Конституцией Российской Федерации, было обусловлено необходимостью принудить их вести нормальный образ жизни, не допускать антиобщественного поведения, нарушений общественного порядка и правил общежития. Только при соблюдении таких условий органы внутренних дел имели возможность не препятствовать, например, желанию в перемене места проживания без снятия с прописки по месту постоянного жительства, (например, в случаях проживания по месту жительства гражданской жены), краткосрочного выезда за пределы населенного пункта по личным обстоятельствам (например, для оказания помощи пожилым родителям в уборке сельхозпродуктов), работе по сменному графику. Отсутствие у поднадзорного желания вести нормальный образ жизни, не нарушать правила социального поведения, честно трудиться, естественным образом вызывали со стороны органов внутренних дел адекватное реагирование, которое выражалось в ужесточении административного надзора путем установления дополнительных ограничений, в увеличении проверок их соблюдения поднадзорным лицом.

Проведенное исследование судебной практики по уголовным делам в отношении лиц, злостно нарушивших правила административного надзора, установило существование ряда нерешенных проблем в толковании и порядке применения Положения об административном надзоре. В связи с этим, в свое время, возникла необходимость решения этих нестыковок путем разъяснения на уровне высших судебных инстанций СССР и РСФСР правильного применения судами законодательства об ответственности за нарушения правил административного надзора. Поэтому, как показало исследование, Пленумами Верховного Суда СССР и РСФСР был принят ряд соответствующих постановлений¹. Постановлением Пленума Президиума Верхов-

¹ Бюллетень Верховного Суда СССР. 1974. № 4; Бюллетень Верховного Суда СССР. 1985. № 1; Бюллетень Верховного Суда СССР. 1985. № 1. С. 22–23; Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1973. № 6. С. 2–3; Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1975. № 3. С. 3–4; Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1979. № 4. С. 6; Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1983. № 10; Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1987. № 3.

ного Суда СССР от 5 июля 1974 г. № 6 «О практике применения судами законодательства об ответственности за нарушение правил административного надзора»¹ с изменениями, внесенными Постановлением Пленума Верховного Суда СССР от 15 ноября 1984 г. № 26 «О внесении изменений в некоторые Постановления Пленума Верховного Суда СССР»² судам, в частности, указывалось на необходимость тщательной проверки законности и обоснованности установления административного надзора на основании материалов органов внутренних дел. Сотрудникам разъяснялось, как квалифицировать допущенные поднадзорными лицами нарушения установленных ограничений, с какого момента исчислять срок действия административного надзора. Исследование показало, что большинство разъяснений было дано Пленумом Верховного Суда РСФСР, в том числе, и по результатам рассмотрения конкретных дел. В Постановлении от 20 марта 1973 г. № 5 «О судебной практике по делам о злостном нарушении правил административного надзора» с изменениями, внесенными Постановлением Верховного Суда РСФСР от 17 декабря 1974 г.³ и Постановлением Пленума Верховного Суда РСФСР от 12 июня 1983 г.⁴, Пленум Верховного Суда РСФСР пояснил, что началом срока административного надзора следует считать дату санкционирования прокурором постановления об установлении административного надзора. При этом в пункте 4 было внесено указание, что «если административный надзор был установлен вновь после истечения ранее назначенного срока надзора, суды, рассматривая такие дела, должны проверять, соблюдены ли органами милиции требования статей 2-8 Положения об административном надзоре»⁵. Учитывая то, что ни в одном законодательном акте, ни в постановлениях Пленума Верховного Суда РСФСР не было указано: должно ли быть санкционировано прокурором постановление о продлении административного надзора. Пленум Верховного Суда РСФСР от 20 декабря 1983 г. № 10 четко разъяснил, что «санкция прокурора о продлении административного надзора обязательно должна быть»⁶. Определением судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РСФСР от 10 сентября 1978 г. по делу Ершова судам было разъяснено, что перечень критериев, указанных в статье 13 Положения об администра-

¹ Бюллетень Верховного Суда СССР. 1974. № 4.

² Бюллетень Верховного Суда СССР. 1985. № 1.

³ Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1973. № 6. С. 2–3.

⁴ Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1975. № 3. С. 3–4.

⁵ Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1983. № 10.

⁶ Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1984. № 1. С. 9.

тивном надзоре: «Если поднадзорный твердо встал на путь честной трудовой жизни, положительно характеризуется на работе и в быту, когда судимость погашена или снята, считается исчерпывающим и не подлежит расширению за счет новых при принятии решения о досрочном прекращении административного надзора¹. Наиболее подробное пояснение содержится в постановлении Пленума Верховного Суда РСФСР от 16 декабря 1986 г. № 4 «О судебной практике по делам о нарушении правил административного надзора»². в целях установления единообразного применения судами законодательства об ответственности за нарушения правил административного надзора и устранения имеющихся недостатков. Данные разъяснения, учитывались не только судами при рассмотрении дел о нарушениях правил административного надзора, но и прокурорами, а также сотрудниками служб и подразделений Министерства внутренних дел, включая исправительно-трудовые учреждения, на которые законом была возложена обязанность по учреждению и реализации административного надзора. Таким образом, в 60-х годах XX века впервые в истории советского государства, решением высших органов политической и государственной власти было создано эффективное принудительное правовое средство борьбы правоохранительных органов с рецидивной преступностью — административный надзор милиции, за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Учреждая Положение об административном надзоре, государство осознанно шло на определенные ограничения прав и свобод незначительных по количеству, но, в то же время, обладающих повышенной степенью криминогенной и рецидивной опасности категорий лиц, с целью обеспечения прав и законных интересов законопослушного населения страны. В то же время, установление административного надзора органов внутренних дел над отдельными категориями лиц не преследовало цели унижения их человеческого достоинства или компрометации по месту работы и жительства. Поднадзорные в значительной степени лишались условий бесконтрольно со стороны правоохранительных органов вести антиобщественный образ жизни, нарушать социальный порядок, совершать административные правонарушения и преступления. По меркам советского времени, административный надзор в значительной степени обеспечивал защиту прав поднадзорных лиц. Гарантия соблюдения их прав заключалась: в процедуре установления административного надзора, включающей

¹ Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1979. № 4.

² Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1987. № 3.

неоднократность письменных предупреждений лицам о возможном установлении в их отношении административного надзора, документировании фактов совершения ими административных правонарушений; надзоре прокурора и контроле судов за законностью установления административного надзора; осуществлении общественного контроля за установлением надзора; возможностью поднадзорного лица обжаловать установление надзора или обоснованность отдельных установленных обязанностей или ограничений; в порядке осуществления контроля со стороны органов внутренних дел за исполнением поднадзорными лицами установленных правил или ограничений, предусматривающем участие представителей общественности, в проверках, обязательном документировании с участием свидетелей фактов нарушений поднадзорными лицами установленных ограничений; в порядке привлечения поднадзорных лиц, нарушивших либо злостно нарушивших установленные правила или ограничения, соответственно к административной и уголовной ответственности, который включал судебный контроль соблюдения законности при установлении административного надзора.

Формулируя дефиницию административного надзора милиции за отдельными категориями лиц в эпоху существования советского государства, авторы определяют его, как *обеспеченное нормами административного, исправительно-трудового и уголовного права наблюдение милиции за поведением и образом жизни отдельных категорий лиц, освобожденных из мест лишения свободы, с целью контроля за соблюдением ими установленных обязанностей и ограничений, недопущения совершения ими административных правонарушений и преступлений, оказания на них необходимого воспитательного воздействия.*

§ 4. Правовой статус института административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в перестроечный и постперестроечный периоды политической жизни страны и концептуальные оценки ученых о перспективах его изменения

С середины 80-х годов XX века политическая ситуация в стране стала претерпевать сильные изменения. Объявленная в стране перестройка, по мнению ее создателей, должна была выразиться в реализации демократических преобразований во всех сферах общественной жизни. В результате, административный надзор милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, подвергся острому обсуждению на страницах научных изданий со стороны, как его сторонников,

так и противников. Обосновывая свое отношение, отдельные ученые выступали с подробными разъяснениями индивидуального видения форм и методов реализации сотрудниками милиции отдельных положений законодательства об административном надзоре с учетом изменений и разъяснений, содержащихся в Постановлениях Пленумов Верховного Суда СССР. Например, по мнению исследователей, Б. Тишкевича и И. Портнова особое внимание сотрудников милиции должно быть обращено на то, что административный надзор не должен исчерпываться установлением определенных ограничений и контролем за их исполнением¹. Учеными Е. Милушкиным и Л. Асауловой указывалось на важное значение не формальной организации осуществления административного надзора со стороны руководителей горрайорганов, в преодолении ими у подчиненных психологического барьера, связанного с объявлением в стране перестройки². По мнению ученого В. Ходжикяна, эффективность административного надзора милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, зависит не только от того, как работники милиции осуществляют контроль за исполнением поднадзорными установленных ограничений, но и, в первую очередь, от того, насколько сотрудниками вовлечены в воспитательный процесс над поднадзорным лицом силы общественности по месту его работы и жительства³. Учеными Ф. Г. Канцариным и Г. А. Стеничкиным отмечалось наличие недостатков в деятельности органов внутренних дел по осуществлению административного надзора. При этом они предлагали свои рекомендации по более эффективному применению форм и методов воспитательно-профилактического воздействия на поднадзорных⁴. Из анализа научных публикаций того времени следует, что мнения научных

¹ Тишкевич Б., Портнов И. Осуществление административного надзора // Советская милиция. 1985. № 9 С. 44.

² Милушкин Е., Асаулова Л. Не терпит формализма // Советская милиция. 1995. № 3. С. 31.

³ Ходжикян В. Эффективность административного надзора и укрепление законности и правопорядка, усиление охраны прав и законных интересов граждан в правоприменительной деятельности органов внутренних дел: Межвузовский сборник научных трудов. — Москва, 1988. С. 108.

⁴ Канцарин Ф. Г., Стеничкин Г. А. Некоторые формы и методы исправления и перевоспитания лиц, находящихся под административным надзором // Формы и методы, применяемые органами внутренних дел по исправлению и перевоспитанию лиц, состоящих на учете в спецкомендатурах, а так же лиц, находящихся под административным надзором: Методические рекомендации. — Домодедово, 1985. С. 51.

деятелей, несмотря на достаточно сложную политическую ситуацию, сложившуюся в стране, носят, в основном, конструктивный характер. Ученые положительно оценивают само существование административного надзора, как регулируемое нормами различных отраслей права эффективное принудительное средство борьбы с рецидивной преступностью. Авторы научных публикаций правы и в том, что административный надзор нельзя рассматривать только с позиций жесткого контроля поведения, образа жизни поднадзорных лиц, хотя это и обусловлено самим содержанием и предназначением административного надзора. Процесс контроля за соблюдением установленных ограничений должен сочетаться с процессом перевоспитания и исправления ранее судимых лиц, а также способствовать возвращению в общество его полноценных членов. Некоторые исследователи продолжали анализировать законодательство об административном надзоре, стараясь найти в нем существующие пробелы и предложить пути их устранения. Так, например, изучив судебную практику по уголовным делам о злостном нарушении правил административного надзора, ученый А. Сазонов отметил отсутствие разъяснений, как со стороны законодательных органов, так и со стороны судебных органов по поводу спорных положений в порядке установления и осуществления административного надзора. В частности, ученым отмечалось, что: а) нет указаний, должно ли быть санкционировано прокурором постановление о продлении административного надзора; б) не всегда совпадают дата установления административного надзора и дата установления ограничений поднадзорному, что приводит к неисполнению надзора, а срок его заканчивается; в) существует двойное толкование закона, так как одни и те же вопросы в различных источниках освещаются по-разному: в одних комментариях к статье 198-2 УК РСФСР указано, что административный надзор применяется в отношении лиц, судимых два и более раза к лишению свободы за умышленное преступление, а в других комментариях Уголовного кодекса РСФСР указывается «судимые более двух раз...»¹. Анализируя законодательство об административном надзоре тех времен, мы не можем согласиться с замечаниями А. Сазонова по следующим основаниям. По нашему мнению, возникновение первого и третьего замечания вызваны, очевидно, невнимательностью автора, допущенною им при изучении разъяснений Пленума Верховного Суда РСФСР

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

от 20 декабря 1983 г. № 10¹. Данный акт нами уже был рассмотрен в предыдущем параграфе. Что касается второго замечания, то на практике иногда действительно возникали ситуации, когда в отношении лица, освобождающегося из мест лишения свободы, начальником ИТУ устанавливался административный надзор. Однако установить конкретные ограничения в отношении данного лица начальник органа внутренних дел не мог сразу, даже при своевременном прибытии поднадзорного к избранному месту жительства². Это было вызвано тем, что некоторые лица, осужденные к лишению свободы, за время отбывания наказания утрачивали право на имеющуюся жилплощадь до ареста. В таких случаях вопрос об установлении в отношении их предусмотренных законом ограничений в полном объеме затягивался до решения вопроса наблюдательной комиссией и исполкомом Совета народных депутатов. До положительного решения этими органами вопроса о бытовом устройстве поднадзорного лица все его обязанности, установленные начальником ИТУ, сводились лишь к периодическим явкам в орган внутренних дел для отметок³. Тем не менее, А. Сазоновым была поднята серьезная проблема, которая в свое время не получила необходимого исследования. Ее решение было бы возможным, если бы нахождение под административным надзором рассматривалось как исполнение отдельными категориями лиц назначенного им судом дополнительного уголовного наказания после отбытия основного наказания в виде лишения свободы. Следует отметить, что подобная идея высказывалась и ранее, причем еще в бытность существования административного надзора. Так Ю. П. Соловьев, одним из разработчиков проекта Закона РСФСР «О милиции», было высказано предложение о том, что если сохранение гласного административного надзора в дальнейшем будет признано целесообразным, «необходимо статуйировать его в качестве дополнительного уголовного наказания, применяемого судом. При таких условиях

¹ Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1984. № 1. С. 9.

² Холманский В.И., Стульнова Т.В. Проблемы правового и организационного характера, возникающие в работе участковых уполномоченных полиции по исполнению федерального законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3 (71). С. 52.

³ Инструктивно-методические материалы по некоторым вопросам исполнения законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. — УПП ГУООП МВД России. Исх. № 1/1995 от 25.02.1992 г.

осуществлять надзор должна не милиция, а органы исполнения наказания»¹. Высказанная ученым идея в дальнейшем не получила развития и реализации в виде научной разработки. Спустя одиннадцать лет свое критическое мнение в отношении позиции Ю. П. Соловья высказал А. И. Каплунов: «Логика подобных рассуждений не совсем понятна. Во-первых, за что будет назначаться “дополнительное” уголовное наказание, по всей видимости — за “нежелание” лица встать на путь исправления. Во-вторых, речь идет о так называемом “постпенитенциарном” надзоре состоящего под ним лица, оказании на него необходимого воспитательного воздействия и предоставления ему необходимой помощи»². Полагаем, что такая критическая оценка идеи Ю. П. Соловья, высказанная А. И. Каплуновым, свидетельствует о его одностороннем и достаточно поверхностном понимании самой сущности административного надзора в контексте содержания правовой основы его реализации. Ориентируясь только на термин «административный», А. И. Каплунов, по нашему мнению, не учитывал тот факт, что административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в период своего почти сорокалетнего существования представлял собой межотраслевой институт, механизм реализации которого был обеспечен нормами не только административного, но и уголовного, исправительно-трудового и, впоследствии, уголовно-исполнительного права³. В период своего развития институт административного надзора дополнялся нормами соответствующих отраслей права в зависимости от проблем, возникающих при его реализации правоохранительными органами. В результате такого постоянного обновления системы реализации надзора происходило его совершенствование. Идея, высказанная Ю. П. Соловьем, подразумевала рассматривать нахождение лица под административным надзором в качестве исполнения им назначенного судом дополнительного вида уголовного наказания после отбытия основного наказания в виде лишения свободы. То есть, предлагалось изменить, а может быть, и исключить

¹ Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации: Монография. — Омск, 1993. С. 241

² Каплунов А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: теория и практика: монография / под общ. ред. В. П. Сальникова. — СПб., 2004. С. 174.

³ Холманский В.И., Стульнова Т.В. Административно-правовые аспекты установления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Научный портал МВД России. 2013. № 4 (24). С. 75.

традиционные материальные основания установления административного надзора: поведение лица в период отбывания уголовного наказания в местах лишения свободы либо после освобождения из мест лишения свободы. Таким образом, не «нежелание» лица встать на путь исправления, как ошибочно полагал А. И. Каплунов, а, прежде всего, тяжесть совершенного им преступления, его криминогенная и рецидивная опасность для общества, в данном случае, выступали бы основаниями для установления особого контроля государства за его поведением и образом жизни после освобождения из мест лишения свободы. Соответственно, постановка под государственный контроль могла быть реализована путем изначального возложения приговором суда на лицо определенных обязанностей, запретов, ограничений и предоставления правоохранительным органам, в первую очередь, органам внутренних дел и уголовно-исполнительным инспекциям, полномочий по совместному контролю за их исполнением после освобождения лица из мест лишения свободы. Именно при соблюдении таких условий в отношении лица, находящегося под административным надзором, указанными правоохранительными органами в полной мере могут осуществляться контрольно-надзорные, воспитательные и вспомогательные функции, способствующие его социальной адаптации и правомерному поведению. При этом административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, сохранял бы статус межотраслевого института. По нашему мнению, предложение Ю. П. Соловья было несовершенным только в части определения конкретных правоохранительных органов в качестве субъектов контроля за исполнением установленных судом запретов, ограничений, обязанностей. Ученый в качестве единственного субъекта осуществления «модернизированного» административного надзора, предлагал органы по исполнению наказания, то есть, уголовно-исполнительные инспекции. При этом не предполагалось участие органов внутренних дел. Применение А. И. Каплуновым в анализируемой оценке термина «постпенитенциарный» в определении административного надзора в формате, предложенном Ю. П. Соловьем, по нашему мнению, является излишним и не несет какой-либо научной новизны и оригинальности. Оно не является обоснованным аргументом несостоятельности критикуемого предположения, высказанного Ю. П. Соловьем. Используя указанный термин, и, тем самым, желая доказать, что «модернизированный» административный надзор не будет соответствовать своему содержанию, как административный, А. И. Каплунов не учел тот факт, что данное определение применимо к любому контролю со стороны правоохранительных органов, устанавливаемому

государством за лицами, освобожденными после отбытия наказания в местах лишения свободы¹. На момент высказывания А. И. Каплуновым своей точки зрения, такой контроль мог осуществляться в отношении лиц, условно-досрочно освобожденных из мест лишения свободы, а начиная с декабря 2009 г., еще и в отношении лиц, которым к основному виду наказания лишение свободы, судом назначалось дополнительное в виде ограничения свободы. Наглядным подтверждением сделанных нами выводов является последующее осуществление законотворческой деятельности Минюста России и МВД России по разработке собственных законопроектов по вопросам установления и осуществления постпенитенциарного государственного контроля за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. В результате, 27 декабря 2009 г. был принят Федеральный закон № 377-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы». Указанный закон, в основу которого было положено союзное законодательство об административном надзоре, фактически облачил его содержание в форму устанавливаемого по приговору суда дополнительного уголовного наказания ограничение свободы к основному в виде лишения свободы. Через полтора года после принятия указанного закона был принят Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Оба нормативных акта имеют схожее содержание, направлены на одни и те же категории лиц и устанавливают в их отношении одинаковые ограничения. При этом механизм реализации административного надзора, помимо перечисленных выше норм отраслей права, дополнительно был обеспечен еще и нормами гражданского процессуального права, впоследствии замененными нормами административного судопроизводства. В отношении каждой из перечисленных выше категорий лиц, освобожденных из мест лишения свободы, по сути своей, осуществляется постпенитенциарный контроль, и это не противоречит соответствующим положениям как Закона РФ «О милиции», так и, в последующем, — ФЗ «О полиции», обязывающим сотрудников милиции (полиции) осуществлять контроль (надзор) за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для судом в соответствии с федеральным законом запре-

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

тов и ограничений. Другое дело, что принятыми федеральными законами субъектами данного контроля (надзора) не всегда определены органы внутренних дел. В результате, и в настоящее время наблюдаются противоречия, существующие между отдельными положениями разных федеральных законов, которые вызывают проблемы в правоприменительной практике сотрудников правоохранительных органов. До издания этих законов одним из авторов монографии — В. И. Холманским, в рамках проводимого диссертационного исследования, была выдвинута и научно обоснована концепция, схожая по содержанию с позицией, высказанной Ю. П. Соловьев. Научная разработанность концепции реализовалась в подготовленном автором проекте федерального закона по вопросам установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы¹. Разработанный проект закона предусматривал совместное участие органов внутренних дел, учреждений и территориальных органов исполнения наказания в постпенитенциарном надзоре за соблюдением поднадзорными лицами установленных по приговору суда ограничений, запретов, обязанностей, которые должны были ими выполняться после освобождения из мест лишения свободы. Рассмотрение на законодательном уровне и принятие за основу данного проекта, при разработке которого в полной мере были учтены результаты многолетних научных исследований ученых в данной области регулирования общественных отношений, правоприменительная практика, судебная практика, существующая проблематика, сделало бы ненужным последующее принятие указанных выше законов. Содержание разработанного законопроекта практически исключало многочисленные пробелы, содержащиеся в указанных выше нормативных актах, подробный анализ которых будет дан в соответствующем разделе монографии.

Достаточно конструктивно к обсуждению проблемных вопросов, связанных с установлением и осуществлением административного надзора, по нашему мнению, подошел О. И. Бекетов. Отмечая особое место административного надзора в системе мер, направленных на предупреждение преступлений в процессе постпенитенциарного воздействия на лиц, отбывших наказание в местах лишения свободы, автор указал на то, что административный надзор, его режимные ограничения, устанавливаемые поднадзорному лицу, функции, связанные с контролем, воспитанием или оказанием необходимой по-

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

мощи лицам, состоящим под ним, способны создать благоприятные условия для постепенной адаптации этих лиц к жизни на свободе. В то же время, исследователь О. И. Бекетов считал, что деятельность по установлению и осуществлению административного надзора, ее правовая регламентация нуждается в дальнейшем совершенствовании и поэтому необходимо переосмыслить юридические (формальные) основания установления надзора. Анализируя в качестве предпосылки для установления надзора судимость за тяжкое преступление, автор предложил исключить из числа лиц, формально по признакам судимости подпадающих под установление надзора, лиц, судимых за совершение должностных преступлений¹. В данном аспекте трудно не согласиться с О. И. Бекетовым, оценивая представленное предложение с позиции его целесообразности. Действительно, преимущественно контингент лиц, судимых за должностные преступления или преступления экономической направленности, весьма специфичен. Субъектами таких преступлений, как правило, выступали лица, занимающие определенное должностное положение в системе органов государственного управления, либо занимавшиеся определенным видом деятельности. Соответственно, стоит предположить, что эти люди после освобождения из мест лишения свободы не будут грабить, убивать, насиловать, то есть, совершать, в первую очередь, тяжкие преступления уголовной направленности, для предотвращения рецидива которых в качестве одной из мер и устанавливался административный надзор. В то же время, с точки зрения законности, данное предложение даже в тот период, по нашему мнению, вряд ли было бы однозначно принято в научных кругах, так как носило ярко выраженный дискуссионный характер. Концентрируя внимание на формальном признаке, являющемся основанием для установления административного надзора: судимость за совершение тяжкого преступления О. И. Бекетов, по нашему мнению, как бы уводил в сторону внимание от необходимости учета наличия материального признака: поведение осужденного в местах лишения свободы в период отбывания наказания за совершенное преступление, или поведение лица, освобожденного из мест лишения свободы, после отбытия наказания в течение трех лет со дня освобождения. Без наличия материального признака: нарушений осужденным режима содержания в ИТУ, привлечений,

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

в связи с этим, к дисциплинарной ответственности администрацией ИТУ, нарушений общественного порядка лицом, освобожденным из мест лишения свободы, несмотря на неоднократные предупреждения о недопустимости антиобщественного поведения, данные органами внутренних дел, ни начальник ИТУ, ни начальник органа внутренних дел административный надзор в отношении этой категории лиц установить не смог. Вероятнее всего, что представители вышеперечисленных категорий лиц после освобождения из мест лишения свободы не планируют заниматься преступной деятельностью уголовной направленности: убивать, грабить, насилловать. Но и не факт, что после освобождения из мест лишения свободы они, оставаясь бесконтрольными со стороны органов внутренних дел, не совершили бы иное тяжкое преступление уголовной направленности, например, убийство на почве семейно-бытовых отношений. В таком случае, эти преступления могли бы оказаться результатом бесконтрольности над ними со стороны милиции и, как следствие, результатом ведения антиобщественного образа жизни, систематического нарушения общественного порядка. При этом нельзя не учитывать тот факт, что за ранее совершенные преступления эти люди реально отбывали достаточно длительные сроки уголовного наказания в местах лишения свободы и находились в определенных условиях среди различных категорий осужденных и еще неизвестно, как на их психику и отношение к выполнению общеобязательных правил поведения в обществе повлияли условия заключения. Поэтому, действующими в то время ведомственными актами МВД СССР участковым инспекторам милиции, в обязанность которых входило осуществление основной части контрольно-надзорной и индивидуальной профилактической работы с лицами, освобожденными из мест лишения свободы, предписывалось достаточно интенсивно контролировать в течение трех лет поведение и образ жизни лиц, не взятых под административный надзор, но по признакам судимостей формально подпадающих под него¹. Остальные же категории лиц, отбывшие наказания в местах лишения свободы, ставились на профилактический учет как категория «ранее судимые» и через год с него снимались. При этом контроль за их социальным поведением и проводимая в их отношении профилактическая работа носили менее интенсивный характер. Подводя итоги изу-

¹ Инструкция по работе участкового инспектора милиции. Утверждена приказом МВД СССР от 10 ноября 1983 г. № 312, Инструкция по работе участкового инспектора милиции. Утверждена приказом МВД СССР от 20 апреля 1987 г. № 87. (Утратил силу).

чения работы (теории) О. И. Бекетова, хочется отметить, что уже в то время была поднята проблема более дифференцированного избирательного определения категорий лиц, подпадающих под действие административного надзора.

Одновременно с публикациями конструктивного содержания и попытками их авторов внести свои предложения по усовершенствованию действующего законодательства об административном надзоре органов внутренних дел (милиции) за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в 90-х годах XX века на страницах юридических изданий стали появляться и статьи, отражавшие достаточно жесткую критику как отдельных положений законодательства об административном надзоре, так и самого факта его существования. Так, по мнению ученых М. М. Бабаева и Ю. Д. Блувштейна, само существование института административного надзора было юридически сомнительным, так как «вряд ли можно считать, что внесудебное ограничение прав и свобод гражданина, каково бы оно ни было, отвечает конституционным принципам». По мнению ученых: «Этот институт был задуман как средство индивидуальной профилактики рецидива, а превратился в его крупнейший рассадник». Авторы характеризовали административный надзор как орудие подавления личности, предлагая упразднить его, поскольку эта мера, по их мнению, не способствовала снижению уровня рецидива преступлений¹. Также исследователи обосновывали юридическую сомнительность самого существования института административного надзора со следующих позиций: а) подобные административные меры ограничения прав и свобод граждан не отвечают конституционным принципам; б) институт административного надзора был задуман как средство индивидуальной профилактики рецидива, а превратился в его крупнейший рассадник. Определенные сомнения в правомерности внесудебного установления административного надзора были высказаны учеными В. А. Зелинским и С. Е. Милушкиным. Авторами было предложено изменить субъект установления надзора, предоставив это право суду (судье). В то же время, научные деятели принципиально не отрицали значения административного надзора и соглашались с эффективностью его осуществления с целью профилактики рецидива преступлений, ученые предлагали расширить круг лиц, в отношении которых следовало бы установить предусмотренные административным надзором огра-

¹ Бабаев М. М., Блувштейн Ю. Д. Бюрократизм в правоохранительной деятельности: истоки и пути преодоления // Советское государство и право. 1980. № 9. С. 62.

ничения. По их мнению, под административный надзор должны подпадать осужденные за любое умышленное преступление к мерам наказания, не связанным с лишением свободы¹. Схожие сомнения в юридической обоснованности существования института административного надзора позднее были высказаны другими авторами. Так ученые Ф. Г. Ларькин и Н. П. Мышляев считали, что «было бы логически оправданным наделить исключительным правом устанавливать административный надзор только суд (судью)». Свои сомнения по поводу существовавшего порядка установления административного надзора авторы мотивировали тем, что «в настоящее время, в соответствии с действующим законодательством, правом устанавливать административный надзор наделены начальники исправительно-трудовых учреждений и руководители органов внутренних дел. Таким образом, надзор устанавливают и те, кто его осуществляет. Это не исключает возможных злоупотреблений властью и нарушения законности». Кроме того, ученые предполагали, что ограничения, предусмотренные ст. 3 Положения об административном надзоре в определённой мере противоречат смыслу ст. 2, 9, 11, 12 Декларации прав и свобод человека и гражданина² и, следовательно, из эффективной меры надзор превратился в инструмент нарушений закона. Из представленной позиции ученых следует, что необходимо отказаться от использования в законодательстве такого понятия, как «ограничение», заменив его на «обязательства», а термин «надзор» переформулировать на «контроль». Вместе с тем, Ф. Г. Ларькиным и Н. П. Мышляевым было предложено устанавливать административный надзор не только в отношении лиц, отбывших наказание в виде лишения свободы, но и осужденных к мерам наказания, не связанным с лишением свободы, если после его отбытия они систематически допускают нарушения общественного порядка³. Анализируя приведенные критические суждения авторов о законности установления административного надзора, целесообразности его суще-

¹ Зелинский В. А., Милушкин С. Е. О некоторых путях совершенствования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Вопросы совершенствования деятельности участковых инспекторов милиции: Сборник № 4. — М., 1991. С. 50.

² Постановление Верховного Совета РСФСР «О декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

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

ствования, форм и методов его осуществления в советский период, считаем, что, в большей части, они ошибочны по отдельным основаниям. Позиция авторов, выражающих сомнение относительно внесудебного порядка установления административного надзора, существовавшего в указанный период, когда общество нуждалось в демократических преобразованиях, возможно, была оправданна. Действительно, как выразился по этому поводу О. И. Бекетов: «Установление ограничений поднадзорному судом в большей степени соответствовало бы принципам правового государства»¹. Однако, по нашему мнению, неправильным являлось обоснование авторами своего предложения тем, что существующий порядок установления административного надзора начальниками ИТУ и начальниками органов внутренних дел повлечет злоупотребление властью и нарушений законности с их стороны. В этой части позиция авторов была абсолютно неправильной, так как объективно не соответствовала реальному положению дел. Как было наглядно продемонстрировано в предыдущем параграфе, действовавшим законодательством, ведомственными приказами, инструкциями был разработан чёткий порядок установления административного надзора по материалам органов внутренних дел. Точная регламентация действий каждого сотрудника милиции, участвовавшего в этом процессе, обеспечивали в значительной степени правовую защищённость поднадзорного лица и гарантировали соблюдение его прав. Позиция авторов в плане злоупотреблений начальниками органов внутренних дел в процессе осуществления надзора тем более сомнительна, если представить статус поднадзорного лица и начальника органа внутренних дел, который по факту лично не осуществлял надзор за соблюдением поднадзорным лицом установленных ограничений². Тем не менее, исследователи подняли немаловажную проблему необходимости наделяния судов правом установления административного надзора. Однако данная проблема в свое время не получила должного научного изучения и как следствие — изменения в положительную

¹ Бекетов О. И. Институт административного надзора органов внутренних дел за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы // Административная деятельность органов внутренних дел: учебник / под ред. В. П. Сальникова. — М., 2005. С. 220.

² Портнов И. П., Крючков А. В., Савенков В. П. Роль начальников горрайорганов внутренних дел и старших участковых инспекторов в организации работы участковых инспекторов милиции с ранее судимыми // Организация работы участковых инспекторов милиции с ранее судимыми и лицами, ведущими паразитический образ жизни. — М., 1986. С. 31.

сторону. Для ее решения необходимо было в соответствии с законом приговором суда устанавливать дополнительные обязанности, запреты и ограничения лицу после отбытия им основного наказания в виде лишения свободы. Данное положение в таком случае в большей степени соответствовало бы приведенному выше высказыванию Ю. П. Соловья и мнению В. М. Хомича, считающего, что «государственное осуждение лица как преступника по приговору суда порождает состояние осужденности, которое аккумулирует в себе весь возможный спектр и пределы применяемого на его основе мер воздействия. Любые правовые меры карательного и воспитательно-профилактического характера, применяемые к преступнику в режиме осуждения и на его основе, составляют акты реализации уголовной ответственности»¹. Мы считаем, что решение указанной проблемы заключалось в определении в законодательном порядке именно тех категорий лиц, освобожденных из мест лишения свободы, в отношении которых устанавливался бы административный надзор, что одновременно исключало бы субъективизм и, как отмечали отдельные критики административного надзора, возможные злоупотребления полномочиями среди должностных лиц исправительных учреждений и органов внутренних дел. Суды, таким образом, изначально лишались бы права выбора вариантов устанавливать или не устанавливать административный надзор, как это в настоящее время происходит с установлением дополнительных обязанностей и ограничений в отношении лиц, освобождаемых условно-досрочно от дальнейшего отбывания наказания в виде лишения свободы. Именно эти обоснования были положены в основу разработанного одним из авторов монографии — В. И. Холманским проекта федерального закона по вопросам установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы².

С высказанным учеными М. М. Бабаевым, Ю. Д. Блувштейном, мнением о том, что институт административного надзора из средства индивидуальной профилактики рецидива преступлений превратился в его «рассадник». С таким предположением сложно согласиться, по следующим основаниям. По мнению многих ученых, занимавших-

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

² Холманский В. И. Проект Федерального закона № 151943 «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»: достоинства и недостатки // Российский следователь. 2010. № 5. С. 31–38.

ся в исследуемый период вопросами профилактики рецидивной преступности, анализ оперативной обстановки в различных регионах страны в период, когда в полной мере осуществлялся административный надзор, показал, что на фоне среднего уровня 28–33 %¹ состояния повторной преступности, среди поднадзорных лиц он составлял 5–6 %. По данным исследований, проведённых учеными в Омской, Новосибирской, Тюменской областях, уровень совершения повторных преступлений поднадзорными составил 10 %, а еще в 10 % они привлекались к уголовной ответственности за злостные нарушения правил административного надзора, при общем среднем уровне повторных преступлений — 30 %². Полагаем, что позицию Д. Г. Ларькина и Н. П. Мышляева, представляющих предусмотренные административным надзором ограничения и обязательства, как унижительные для поднадзорного и противоречащие смыслу отдельных статей Декларации прав и свобод человека и гражданина, также вряд ли можно считать объективно оправданной. В статье 1 Положения об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы, говорится, что «административный надзор не имеет целью унижения человеческого достоинства или компрометацию поднадзорного по месту его работы и жительства». И это подтверждается содержанием закона и изданных на его основе ведомственных нормативных актов. В этом плане более объективным следует считать высказывание научного деятеля Ш. Х. Иногамова, который, рассматривая правоотношения, возникающие между поднадзорным лицом и органом внутренних дел, характеризующиеся появлением у поднадзорного обязанности строго следовать правилам административного надзора, а у органа внутренних дел — правом требовать такого соблюдения, высказал мнение о том, что у поднадзорного лица при этом сохраняется право осуществлять свой гражданский статус с учётом установленных ограничений и возникает новая обязанность: соблюдая правила административного надзора, подчиняться определённым требова-

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

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

ниям¹. В качестве аргументов обоснования своей позиции Д. Г. Ларькин, Н. П. Мышляев указывали на то, что установленные ограничения не позволяют поднадзорному лицу посещать библиотеки и другие культурные места, и, тем самым, исключают условия формирования у поднадзорного правопослушного поведения и образа жизни. Опровергая обоснованность предусмотренных Положением ограничений, эти ученые, по нашему мнению, не учитывали тот факт, что данные ограничения, как и сам административный надзор, устанавливался в отношении определенных категорий граждан с целью защиты и обеспечения прав и свобод основной массы законопослушного населения. В статье 2 Декларации прав и свобод человека и гражданина сказано: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, законных прав и интересов других людей в демократическом обществе»². Не стоит забывать и тот факт, что государство, устанавливая административный надзор, имело дело с лицами, которые уже неоднократно пресекали закон, в том числе, совершали тяжкие преступления в период и после отбывания наказания в местах лишения свободы. После освобождения из мест лишения свободы, они выражали своё намерение, желание, способность вновь совершать преступления, и, тем самым, нарушали защищенные Конституцией СССР права других граждан на жизнь, здоровье, свободу и личную неприкосновенность. В данном аспекте более аргументированным является мнение О. В. Гревцова, считавшего, что «государственно-правовые формы, методы и способы уголовной политики должны содержать все более значительный элемент принуждения, который исторически обусловлен переходным этапом развития России, состоянием преступности»³. Предложение ученых В. А. Зелинского, С. Е. Милушкина, Ф. Г. Ларькина и Н. П. Мышляева о необходимости расширения круга лиц, в отношении которых целесообразно установить надзор за счёт лиц, осуждённых к наказаниям, не связанным с лишением свободы, по нашему мнению, даже в тот период носило дискуссионный характер. В то время, когда

¹ Иногамов Ш. Х. Социальное значение и правовое регулирование применения административного надзора, как юридического института // Советское государство и право. 1991. № 9. С. 88–93.

² Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

³ Гревцов О. В. Уголовная политика современной России и предупреждение преступности // Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. СПб, 2000. С. 17.

научные деятели обсуждали существующие проблемы, действовавшим законом были предусмотрены такие виды уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы, как: условное осуждение к лишению свободы с обязательным привлечением осуждённого к труду (ст. 24 ч. 2 УК РСФСР), исправительные работы без лишения свободы (ст. 27 УК РСФСР), штраф (ст. 30 УК РСФСР) и другие¹. Для каждого вида наказания закон устанавливал свой порядок исполнения, который не давал возможность осуждённому лицу в период отбывания установленного судом наказания вести антисоциальный образ жизни и нарушать общественный порядок. В противном случае, данный вид наказания мог быть заменён судом на лишение свободы, по ходатайству специальных органов по контролю исполнения наказаний. Например, для условно осуждённого, с обязательным привлечением к труду, достаточно было систематически нарушить трудовую дисциплину или не менее 2-х раз быть привлечённым к административной ответственности за нарушения общественного порядка, чтобы установленный вид наказания был заменён на отбывание в местах лишения свободы. Предложение ученых Ф. Г. Ларькина и Н. П. Мышляева о замене термина «ограничение» на термин «обязательство», по нашему мнению, вряд ли можно было расценивать как обоснованное. Установление надзора влечёт возложение на поднадзорного лица определённых обязанностей, ограничивающих его правовое положение как гражданина и потому связанных с ограничениями. Нарушение установленных ограничений влекло наступление правовых последствий. Поэтому, на наш взгляд, не было никаких оснований в замене этих разных по смыслу терминов. Невозможно также согласиться с предложением ученых и о замене термина «административный надзор» на «административный контроль» в обсуждаемом вопросе. Под «административным контролем» в законодательстве, как это было подробно рассмотрено выше, понимается функция органов исполнительной власти по проведению комплекса проверок выполнения, как правило, подчинёнными и подведомственными объектами (учреждениями) и гражданами требований, установленных нормативными актами с точки зрения их законности и целесообразности. Предметом федерального закона являются общественные отношения поэтому, при их рассмотрении, всегда необходимо вести речь только об административном надзоре. К сожалению, в той тенденции реформирования законодательства, которая привела

¹ Уголовный Кодекс РСФСР в ред. Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 декабря 1982 // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1982. № 49. Ст. 1821. (Утратил силу).

к фактической ликвидации административного надзора, начавшейся с принятия в 1991 году Закона РСФСР «О милиции», термин «надзор» при определении соответствующей функции милиции все же был заменён на «контроль». Данное обстоятельство, по мнению учёного О. И. Бекетова, произошло по причине того, что законодатель признал термин «надзор» «нецивилизованным»¹. Иное представление о концептуальной оценке административного надзора, как института межотраслевого содержания, высказал Ш. Х. Иногамов. По его мнению, административный надзор — это средство, дополнительно обеспечивающее достижение предупредительных целей уголовного наказания уже после того, как оно перестало непосредственно действовать. В связи с тем, что осуществление административного надзора предполагало применение норм административного права (при установлении самой реализации правил и привлечений к ответственности за их нарушения), исправительно-трудового права (при установлении административного надзора и проведении некоторых мер, связанных с освобождением лиц, за которыми устанавливается административный надзор), уголовного права (при злостном нарушении правил административного надзора), следовательно, по мнению автора, такой надзор представлял собой «правовое явление, существование которого обеспечивается применением трёх отраслей права: административного, исправительно-трудового и уголовного, что давало основание рассматривать его как правовой институт межотраслевого характера». В связи с этим, исследователь считал, что отсюда существует необходимость постоянного изучения административного надзора с позиций нескольких юридических и не только юридических наук². Действительно, существовавший с 60-х по 90-е годы XX века институт административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, по нашему мнению, следует рассматривать как правовой институт межотраслевого характера, в котором нормы одной отрасли права соответствовали и последовательно дополняли нормы другой отрасли, находясь с ними в логически обусловленной взаимосвязи. Совершенство административного надзора для своего времени доказано почти сорокалетней практикой

¹ Бекетов О. И. Институт административного надзора органов внутренних дел за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы // Административная деятельность органов внутренних дел: учебник / под ред. В. П. Сальникова. М., 2005. С. 219.

² Иногамов Ш. Х. Социальное назначение и правовое регулирование применения административного надзора как юридического института // Советское государство и право. 1991. № 9. С. 90.

его применения, давшей положительные результаты в борьбе правоохранительных органов с рецидивной преступностью. Ш. Х. Иногамовым в рамках дискуссии, посвященной другой проблеме, было высказано, на наш взгляд, достаточно интересное мнение. Суть обсуждения заключалась в точном определении начального момента течения срока административного надзора: даты вынесения постановления об его установлении, даты санкционирования этого акта прокурором, или даты объявления его поднадзорному под расписку. По этому вопросу Пленум Верховного Суда СССР от 5 июля 1974 г.¹, а затем от 15 ноября 1984 г.² вынес соответствующие постановления, согласно которым началом срока административного надзора признаётся дата санкционирования прокурором постановления, вынесенного начальником исправительно-трудового учреждения или начальником органа внутренних дел. Ш. Х. Иногамов высказал иную точку зрения, заключающуюся в следующем: «Поскольку установление административного надзора есть юридический факт, обуславливающий возникновение правоотношения, появление последнего должно осознаваться его сторонами. Однако поднадзорному лицу факт возникновения правоотношения становится известным лишь с момента объявления постановления. Таким образом, считать правоотношение возникшим со всеми вытекающими для статуса его субъектов последствиями можно лишь с момента объявления постановления поднадзорному лицу, так как, по мнению автора, только после этого стороны вправе в полной мере пользоваться своими правами и нести обязанности». Причём, высказанное положение должно было относиться ко всем категориям лиц, за которыми устанавливается надзор. В связи с представленными доводами ученый предложил внести в статью 10 Положения следующее дополнение: «Административный надзор считается установленным с момента объявления поднадзорному лицу постановления о применении этой меры»³. Анализируя выраженную позицию ученого, считаем, что с ней можно было бы согласиться, если бы речь шла только о категориях лиц, перечисленных в пункте «а» и «б» статьи 2 Положения об административном надзоре, то есть, о тех категориях граждан, в отношении которых административный надзор устанавливался начальником исправительно-трудового учреждения, тем более что для установления администра-

¹ Бюллетень Верховного Суда СССР. 1974. № 4.

² Бюллетень Верховного Суда СССР. 1985. № 1.

³ Иногамов Ш. М. Социальное значение и правовое регулирование применения административного надзора как юридического института // Советское государство и право. 1991. № 9. С.91.

тивного надзора в отношении особо опасных рецидивистов, указанных в пункте «а» статьи 2 Положения, санкционирование постановления прокурором не требовалось. Как показало исследование, в практической деятельности правоохранительных органов сложность анализируемого вопроса заключалась в том, что в отношении этих категорий лиц административный надзор устанавливался администрацией ИТУ, о факте реализации которого поднадзорные узнавали перед освобождением из мест лишения свободы, расписываясь за ознакомление с постановлением. С этого момента у поднадзорных возникали определённые правовые обязательства: в первую очередь, в установленный срок прибыть к избранному месту жительства, явиться в орган внутренних дел для постановки на учёт, за невыполнение которых в их отношении могла наступить уголовная ответственность. Тем не менее, существовавший порядок установления административного надзора по инициативе администрации ИТУ гарантировал своевременное ознакомление лица, освобождающегося из мест лишения свободы, с вынесенным в его отношении постановлением. Сложнее обстояли дела, когда административный надзор устанавливался начальником органа внутренних дел в отношении категорий лиц, перечисленных в пункте «в» статьи 2 Положения. Как правило, эти лица состояли на профилактическом учёте в органах внутренних дел в категории «Лица, формально подпадающие под действие административного надзора»¹. Поведение и образ жизни этих граждан находились под достаточно жестким контролем со стороны сотрудников органов внутренних дел, и в первую очередь, — участковых инспекторов милиции. В то же время, свободное перемещение данных лиц и выбор места проживания не были ограничены какими-либо нормативными актами. На них не распространялись ограничения и обязательства, которые устанавливались поднадзорным лицам. Соответственно, такое положение давало возможность некоторым из них, после неоднократного нарушения общественного порядка двух предупреждений от органа внутренних дел о недопустимости подобного поведения и возможном установлении в отношении их административного надзора, с целью уклонения от установления административного надзора, скрыться от органов внутренних дел, сменив место проживания, не меняя прописки. Начальник органа внутренних дел, в связи с допущенными нарушениями, выносил постановление об установлении административного надзора и санкционировал его у прокурора.

¹ Инструкция по работе участкового инспектора милиции. Утверждена приказом МВД СССР от 20 апреля 1987г. № 87. (Утратил силу).

Срок действия административного надзора начинался, а фактически надзор не осуществлялся, так как лицо не было обнаружено и вовремя ознакомлено с данным постановлением. В связи с этим, ученым было обращено внимание на имевшие место уклонения от надзора, как этой категории лиц, так и лиц, перечисленных в пункте «а» и «б» статьи 2 Положения. Условием сложившегося положения, по мнению других авторов, являлось недостаточное совершенство действовавшего в тот период законодательства. Так, по данным В. А. Зелинского и С. Е. Милушкина, ежегодно 10–12 тысяч лиц по стране скрывалось от административного надзора, причём, эти граждане обладали опытом совершения преступлений. По мнению ученых, расплывчатость формулировки части 2 статьи 198-2 УК РСФСР, предусматривающей ответственность за самовольное оставление поднадзорным места жительства, с целью уклонения от надзора, а равно, неприбытие без уважительных причин к избранному месту жительства после освобождения из ИТУ лица, в отношении которого установлен административный надзор, возникает парадоксальная ситуация. Для того, чтобы разыскать такое лицо, необходимо возбудить уголовное дело, а для возбуждения уголовного дела необходимо разыскать это лицо и установить цель уклонения от надзора либо отсутствие уважительных причин, по которым поднадзорный не прибыл к избранному месту жительства¹. Обсуждаемая проблема не получила должного научного изучения и разрешения в период существования административного надзора в силу объективных причин, которые на наш взгляд, заключались в самой существовавшей на тот период времени концепции установления и реализации административного надзора. Достаточно жёсткая научная критика законодательства о гласном административном надзоре, развернувшаяся с начала 90-х годов XX века на страницах юридических изданий под влиянием перестроечных и демократических процессов, происходящих в стране, повлияла на законотворческую деятельность. Настоящая дискуссия о правах милиции в вопросах профилактики рецидива преступлений развернулась во время принятия в апреле 1991 г. Закона РСФСР «О милиции»². Со слов участников заседания и разработчиков проекта закона Б. П. Кондрашова, Ю. П. Соловья, В. В. Черникова, «по новому

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

² Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.

российский законодатель подошёл к юридическому оформлению и такой обязанности милиции, как осуществление административного надзора за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы. Теперь обязанностью милиции является не осуществление административного надзора за этими лицами, а контроль в пределах своей компетенции за соблюдением такими лицами “установленных для них в соответствии с законом ограничений”»¹. Данная формулировка предполагала, что любое ограничение свободы личности, в связи с совершением преступления, возможно только на основании закона и по решению суда, а не администрации исправительно-трудового учреждения или начальника органа внутренних дел, как это было раньше. Однако комментируемое разработчиками положение закона, ввиду отсутствия необходимого нормативно-правового обеспечения, длительное время оставалось декларативным, что и подтверждается результатами исследования, проведенного авторами монографии. Анализируя изменения в законодательстве, произошедшие в исследуемый период, мы считаем, что для того, чтобы государственный контроль за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, приобрел цивилизованные формы, необходимо было своевременно внести соответствующие изменения и дополнения в действовавшее уголовное, исправительно-трудовое и административное законодательство для приведения его в соответствие с Законом РСФСР «О милиции», чего, к сожалению, не было сделано. Вместо этого, дальнейшее развитие законодательства в постсоветский период, несомненно, в связи с принятием Закона РСФСР «О милиции» и в соответствии с его положениями, пошло по радикальному и не совсем последовательному пути. Из законодательства, в результате внесения соответствующих изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР, была исключена статья 198-2 УК РСФСР, предусматривающая уголовную ответственность за злостное нарушение правил административного надзора². В то же время, каких-либо мер, направленных на усиление административной ответственности за нарушения или злостные нарушения правил административного надзора, в законодательство дополнительно включено не было. Данное обстоятельство привело к тому,

¹ Кондрашов В. П., Соловей Ю. П., Черников В. В. Российский закон о милиции. — М., 1992. С. 42, 103.

² Закон РСФСР «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР и Исправительно-трудовой кодекс РСФСР» от 29 апреля 1993 // Ведомости Совета народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета РСФСР. 1993. № 22. Ст. 789. (Утратил силу).

что органы внутренних дел лишились нормативно-правовой базы привлечения к уголовной ответственности лиц, злостно нарушающих правила административного надзора, а так же не прибывших к избранному месту жительства после установления в их отношении административного надзора по инициативе администрации ИТУ, скрывшихся с постоянного места жительства с целью уклонения от надзора и т. п. Институт административного надзора стал постепенно терять нормативно-правовое обеспечение, что уже в тот период значительно снизило его эффективность. При этом, серьёзной реформации в части осуществления надзора органами внутренних дел за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы, подвергся Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации. Так, Исправительно-трудовой кодекс РСФСР предусматривал специальную главу 20 «Административный надзор за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы», которая содержала статьи, регламентирующие: установление административного надзора за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы (статья 107), основания для установления административного надзора (статья 108), порядок установления административного надзора за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы (статья 109). Исправительно-трудовой кодекс РСФСР с изменениями на 21 декабря 1996 года содержал главу 21 «Административный надзор за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы», в которой статья 107 «Установление административного надзора за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы» определяла основания установления административного надзора за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы с учётом изменений, внесённых в основы уголовного законодательства¹, при этом, статья 108 и 109 были исключены. Уголовно-исполнительный кодекс РФ, принятый Государственной Думой Российской Федерации 18 декабря 1996 года, вступившей в силу 1 июля 1997 года, содержал только одну статью — 183 «Контроль за лицами, освобождёнными от отбывания наказания» в следующей редакции: «Контроль за лицами, освобождёнными от отбывания наказания осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами»². Из содержания данной статьи с трудом и то неод-

¹ В редакции Указа Верховного Совета РСФСР от 29 сентября 1983 г, Законов Российской Федерации от 12 июня 1992 г. № 2988-1, от 18 февраля 1993 г. № 4510-1; в редакции, введённой в действие с 1 января 1997 г. Федеральным законом от 21 декабря 1996 г. № 160-ФЗ. (Утратил силу).

² Уголовно-исполнительный кодекс РФ. Принят Государственной Думой Российской Федерации 18 декабря 1996 г.

нозначно можно было предположить, что контроль в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами должен осуществляться, не только за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы, а за всеми осужденными к различным видам наказания и освобождёнными от отбывания наказания по различным основаниям. Однако ни во время принятия Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, ни в последующие годы каких-либо законодательных или иных правовых актов, обеспечивающих выполнение данного положения, принято не было. По факту, содержание данной статьи носило чисто декларативный характер. Такое обстоятельство свидетельствовало о существенном пробеле в законодательстве. Наконец, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, принятый Государственной Думой Российской Федерации 20 декабря 2001 года, исключил административную ответственность лиц, освобождённых из мест лишения свободы, в отношении которых, в соответствии с Положением от 1966 года, устанавливался административный надзор. Принятый кодекс содержал только статью 19.24 «Невыполнение лицом, освобождённым из мест отбывания лишения свободы, обязанностей, связанных с соблюдением ограничений, установленных в его отношении судом в соответствии с федеральным законом». Однако, какого-либо механизма установления именно судом обязанностей и ограничений в отношении лиц, освобождённых из мест лишения свободы, кроме граждан, освобожденных в то время условно-досрочно, законодательством определено не было. При этом название и содержание данной нормы носили неконкретный характер, исключающий ее однозначное толкование. Установление механизма реализации исполнения уголовного наказания в виде ограничения свободы с принятием соответствующего закона также не внесло конкретизации в содержание данной административно-правовой нормы. В соответствии с принятым законом ее применение к лицам, нарушившим установленные судом обязанности или ограничения, не предусмотрено¹. Само же Положение об административном надзоре формально юридически продолжало действовать. В 2003 г. был отменён приказ МВД СССР, регламентирующий порядок установления и осуществления административного надзора милиции за лицами, осво-

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

бождёнными из мест лишения свободы, и порядок организации централизованного учёта особо опасных рецидивистов¹. В декабре 2009 года были отменены все Указы Президиума Верховного Совета СССР об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы². Вполне естественно, что действия законодательных органов, которые привели к ликвидации испытанного многолетней практикой эффективного принудительного правового средства предупреждения рецидива преступлений, каким, несомненно, являлся административный надзор, не могли не сказаться на оперативной обстановке в стране. Наметившаяся с середины 90-х годов XX века тенденция её резкого ухудшения, рост общей и рецидивной преступности беспокоили учёных, сотрудников милиции, прокуратуры, простых граждан. Дискуссия о необходимости решения проблемы предупреждения роста рецидивной преступности вновь развернулась на страницах специальных и юридических изданий. По мнению ученых Ф. Г. Ларькина, Н. П. Мышляева: «В последние годы при сохранении неблагоприятных тенденций в количественных показателях наблюдаются негативные сдвиги качественных характеристик рецидивной преступности. По-прежнему остаётся высокой доля специального рецидива, которая среди некоторых категорий преступников достигает 70 %»³. Несколько позже Ф. Г. Ларькин вновь поднимет проблему роста рецидивной преступности, отмечая, что «в условиях эскалации криминального насилия резко обострилась проблема борьбы с преступлениями против жизни и здоровья людей. Число умышленных убийств в 1994 году выросло на 10,5 %, причинения тяжких телесных повреждений на 12 %. Участились случаи насилия на улицах и в других общественных местах»⁴. И. П. Портнов, отмечая рост рецидивной преступности в стране, высказал мнение о том, что милиция не может быть отстранена от допреступной профилактической работы, в отношении лиц, ранее судимых

¹ Приказ МВД России от 12 февраля 2003 г. № 98 «О признании неприемлемыми нормативных правовых актов МООП СССР, МВД СССР, МВД РСФСР».

² Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 377-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы».

³ Ларькин Ф. Г., Мышляев Н. П. Административный надзор ослабевает. Каковы причины? // Вестник МВД Российской Федерации. 1992. № 6. С. 33–34.

⁴ Ларькин Ф. Г. Вклад милиции общественной безопасности в дело предупреждений преступлений // Вестник МВД Российской Федерации. 1995. № 2. С. 72–73.

за совершённые преступления¹. Обсуждение проблемы восстановления функции профилактики преступлений И. П. Портнов продолжил и в последующем, предлагая пути её решения². Свою концепцию проекта Федерального закона «Предупреждение преступности» представил В. В. Лунеев, обеспокоенный ростом как общей, так и рецидивной преступности в обществе. Условием такого положения, со слов автора, является несовершенство действующего законодательства. По мнению В. В. Лунеева, профилактическая служба, которая в 70-е годы функционировала в системе правоохранительных органов страны, затем фактически была разрушена в результате ликвидации нормативно-правового обеспечения её деятельности³. На наш взгляд, позиция В. В. Лунеева отразила обеспокоенность общества состоянием нормативного правового обеспечения деятельности органов внутренних дел, как по профилактике преступности в целом, так и отдельных её видов, включая рецидивную. Основным средством предупреждения рецидивной преступности, по мнению В. В. Лунеева, оставался до недавнего времени административный надзор милиции за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы. Анализируя содержание докладов и сообщений прокуроров республик, краёв, областей, автономных округов, представленных в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, ученые Н. Косоплечев и Ф. Измайлова так же обратились к проблеме воссоздания системы предупреждения преступлений. Характеризуя существовавший административный надзор милиции за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы, как достаточно эффективное средство борьбы с рецидивной преступностью, ученые сделали вывод о том, что в современных условиях результативная деятельность по предупреждению преступлений и иных правонарушений возможна только на государственной основе⁴. По мнению ученого А. Полякова, существовавший с 1966 года административный надзор с учётом реалий, происходящих в стране: распад союзного государства, смена экономической и политической систем, реформа законодательства, потерял свою эффективность и смысл. Отсутствие законодатель-

¹ Портнов И. П. Профилактика преступлений в милицейской практике // Государство и право. 1995. № 10. С. 116.

² Портнов И. П. Современные подходы к решению проблемы объекта и предмета профилактики преступности // Государство и право. 1996. № 6. С. 76.

³ Лунеев В. В. К проекту закона о предупреждении преступности // Государство и право. 1996. № 11. С. 38.

⁴ Косоплечев Н., Измайлова Ф. Воссоздать систему предупреждения преступлений // Законность. 1999. № 3. С. 2–7.

ной базы по данному вопросу, как предполагает ученый, влечёт существенное нарушение прав абсолютного большинства граждан¹. Позиция исследователей Н. Косоплечева, Ф. Измайловой и А. Полякова относительно роли института административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, вполне объяснима и с нею следует согласиться. Действительно, смена экономической и политической систем, распад государства, в рамках которого создавалось законодательство об административном надзоре, не совсем продуманное реформирование различных отраслей законодательства, проведенное в 90-е годы XX века, декларативный, не обеспеченный соответствующим механизмом реализации содержание отдельных его положений и норм, привело к существенному нарушению прав абсолютного большинства граждан. По мнению ученого Б. В. Волженкина, принятый в 1996 г. Уголовный Кодекс РФ устранил многие противоречия, содержащиеся в советской версии, провозгласил, казалось бы, демократические и гуманные социальные приоритеты — защиту прав и свобод личности. С другой стороны, УК РФ не пошёл дальше деклараций, «оставив личность один на один с захлестывающей общество преступностью»².

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

¹ Поляков А. Существует ли административный надзор? // Законность. 1999. № 8. С. 30.

² Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (научно-практический) / под ред. В. М. Лебедева; Авт. Г. Н. Борзенков, В. П. Верин, Б. В. Волженкин. М., 2001. С. 5.

ленных в их отношении определенных ограничений прав и свобод, в соответствии с законом, обеспечивался условием наступления правовых последствий в случаях нарушения поднадзорными этих ограничений. В то же время, административный надзор предполагал наличие концептуально новой правовой основы, принципиально отличавшейся от прежней, и соответствовавшей принципам демократического общества и правового государства. Для этого необходимо было осуществить научное осмысление содержания действовавшего в советский период административного надзора, порядка его установления и осуществления с учетом накопленного десятилетиями положительного опыта, и усовершенствовать не до конца проработанные правовые и организационные аспекты. По нашему мнению, ученым необходимо было проанализировать состояние нормативно-правового обеспечения органов внутренних дел (милиции) по осуществлению профилактических и контрольно-надзорных функций в отношении отдельных категорий лиц, освобожденных из мест лишения свободы, характеризующихся повышенной криминогенной и рецидивной опасностью. В первую очередь, следует изучить действовавшее в тот период законодательство, а также рассмотреть пути его совершенствования с целью обеспечения органов внутренних дел (милиции) эффективными правовыми возможностями борьбы с ростом рецидивной преступности в обществе. Также необходимо было определить роль, место и компетенцию органов внутренних дел (милиции) в системе правоохранительных органов, осуществляющих профилактические и контрольно-надзорные функции в отношении отдельных категорий лиц, освобожденных из мест лишения свободы. Еще в переломный для страны период — в начале 90-х годов, по мнению Ю. И. Калинина заметно «ухудшился» состав осужденных: каждый четвертый отбывал наказание за умышленное убийство или нанесение тяжких телесных повреждений, каждый пятый — за разбойное нападение, грабеж или изнасилование. По мнению автора, пополнение состава происходило, преимущественно, за счет лиц, совершивших тяжкие насильственные, нередко с особой жестокостью, преступления — рэкетиров, членов вооруженных бандитских формирований. Почти каждый восьмой из отбывающих наказание был признан судом особо опасным рецидивистом¹. Естественно, как отмечал С. А. Дунаев, на сложившееся положение с рецидивной преступно-

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

стью в стране оказывал негативное влияние не только распад традиционной системы социальной профилактики, но и отсутствие надежных социальных гарантий, сложности трудового и бытового их устройства для лиц, освобождающихся из мест отбывания наказания¹. В исследуемый период началось поспешное и не достаточно проработанное реформирование законодательства. Принятым в то время уголовным законодательством были определены новые категории преступлений: преступления небольшой тяжести, тяжкие преступления и особо тяжкие преступления. Однако в основу такой классификации был положен, не столько вид преступления и степень его общественной опасности, сколько зависимость этого определения от установленного законом размера максимального наказания за его совершение. Данный подход законодателя к классификации по степени тяжести всех преступлений на отдельные категории в значительной степени отличался от ранее действовавшего уголовного кодекса, в котором, например, понятие тяжкого преступления было четко определено в отдельной статье². Тяжким преступлением признавалось умышленное деяние, представляющее повышенную общественную опасность. При этом в статье перечислялись конкретные преступления, которые законодатель относил к тяжким. Принимая новый Уголовный кодекс Российской Федерации, законодатель отказался от понятия «особо опасный рецидивист», исключив и соответствующий квалифицирующий признак в статьях Особенной части, но одновременно в законе предусмотрел понятие «особо опасный рецидив»³, в качестве обстоятельства, имеющего значение для назначения наказания. Таким образом, акцент был перенесен с деятеля на деяние. Данный шаг был одобрен некоторыми учеными, так как, по их мнению, «судебное объявление своих сограждан особо опасными рецидивистами соответствовало клеймению когда-то воров и бродяг»⁴. Законодательно было дано понятие «рецидива преступлений»,

¹ Дунаев С. А. Рецидивная преступность и ее предупреждение // Вестник МВД России. 1997. № 6. С. 107

² Статья 7-1 УК РСФСР Введена Указом ПВС РСФСР от 23 июля 1972 г. В ред. Указов ПВС РСФСР от 17 апреля 1973 г., от 15 июля 1974 г., от 3 декабря 1982 г., от 30 января 1984 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1972. № 26. Ст. 662; 1973. № 16. Ст. 352; 1974. № 29. Ст. 782; 1982. № 49. Ст. 1821; 1984. № 5. Ст. 168. (Утратил силу).

³ Часть 3 статьи 18 Уголовного Кодекса РФ.

⁴ Зелинский А. Ф. Повторение преступлений как преступная деятельность // Государство и право. 1995. № 12. С. 56.

под которым понималось совершение умышленного преступления лицом, имеющим судимость за ранее содеянное умышленное преступление¹. Рецидив признавался опасным при совершении лицом тяжкого преступления, за которое оно осуждалось к реальному лишению свободы, если ранее этот человек два или более раз был осужден за умышленное преступление средней тяжести к лишению свободы, или при совершении им тяжкого преступления, если ранее оно было осуждено за тяжкое или особо тяжкое преступление к реальному лишению свободы². Рецидив преступления признавался особо опасным при совершении лицом особо тяжкого преступления, за которое оно осуждалось к реальному лишению свободы, если ранее это лицо два раза было осуждено за тяжкое преступление к реальному лишению свободы, или при совершении лицом особо тяжкого преступления, если ранее оно дважды было осуждено за тяжкое преступление, или ранее осуждалось за особо тяжкое преступление³. При признании рецидива не стали учитываться судимости за умышленные преступления небольшой тяжести, судимости за преступления, совершенные лицом в возрасте до восемнадцати лет, а также судимости за преступления, осуждение за которые признавалось условным, либо по которым предоставлялась отсрочка исполнения приговора если условное осуждение или отсрочка исполнения приговора не отменялись и лицо не отправлялось для отбывания наказания в места лишения свободы. Кроме того, так же не учитывались и судимости снятые или погашенные в порядке, установленном статьей 86 УК РФ. Реформирование законодательства, проведенное в 90-е годы XX века, не оказало положительного значения при выделении в отдельную категорию лиц, которые в силу своей повышенной рецидивной опасности, должны были, в первую очередь, находиться под особым контролем со стороны территориальных органов внутренних дел. Исключение составляли лица, судимые к лишению свободы, в отношении которых при их условно-досрочном освобождении были установлены ограничения в соответствии с законом⁴. В результате, в практике профилак-

¹ Часть 1 ст. 18 УК РФ.

² Часть 2 ст. 18 УК РФ.

³ Часть 3 статьи 18 УК РФ.

⁴ Приказ МВД России от 16 сентября 2002 г. № 900 «О мерах по совершенствованию деятельности участковых уполномоченных милиции (Утратил силу).; Приказ ГУВД СПб и ЛО от 5 октября 2004 г. № 1251 «Об утверждении и Наставлении по организации работы органов внутренних дел с лицами, состо-

тической деятельности органов внутренних дел сложилась своего рода парадоксальная ситуация. В отличие от лиц, обладающих наиболее высокой степенью криминогенной и рецидивной опасности, под дальнейшим более пристальным контролем территориальных органов внутренних дел оказались лица, освобожденные из мест лишения свободы условно-досрочно в силу признания судом обстоятельств, положительно характеризующих их и давших основания для их досрочного освобождения. Естественно, что такое положение не могло не сказаться на уровне рецидивной преступности в обществе.

Авторами монографии было проанализировано состояние рецидивной преступности в Санкт-Петербурге в исследуемый период. Проведенный анализ рецидивной преступности отражает ее особенности на фоне общего уровня криминогенной ситуации в обществе. Анализ состояния структуры преступности по отдельным видам, в первую очередь, тяжких преступлений по линии криминальной милиции, динамика рецидивной преступности проводилась на основе статистических данных предоставленных ГУВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

Санкт-Петербург — является крупнейшим мегаполисом страны. В нем в значительной мере спроецированы все процессы, происходящие в обществе, их положительные и отрицательные стороны. Поэтому, данные о состоянии преступности, и в первую очередь, рецидивной на территории города, с большой степенью вероятности соответствуют одноименным показателям в стране и более реально отражают тенденции развития в исследуемых областях. Учитывая обозначенные обстоятельства при проведении исследования, мы сравнивали отдельные показатели с одноименными показателями, существующими в анализируемый период в целом по стране. При выборе временного промежутка исследования мы исходил из того, что 2000 и 2001 являлись последними годами когда-то эффективного использования милицией административного надзора — мощного правового средства предупреждения рецидива преступлений. Начиная с 2000 года, административный надзор милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, постепенно прекратил свое существование. Вполне естественно, что данное обстоятельство незамедлительно отразилось на уровне рецидивной преступности.

ящими на профилактических учетах у участковых уполномоченных милиции» (Утратил силу).

Проведенное нами исследование показало, что общий уровень преступлений по линии криминальной милиции, зарегистрированных на территории Санкт-Петербурга, после прекращения действия административного надзора из года в год оставался достаточно высоким. Ежегодно регистрировалось порядка 50000 тяжких преступлений. Максимальное количество преступлений было зарегистрировано в 2001 г. (60 852 преступления)¹. При этом, прослеживалась тенденция на сохранение данного уровня. Характерным являлось то, что доля тяжких и особо тяжких преступлений из года в год оставалась достаточно высокой и составляла не менее 67,9 % в 2007 г.² Максимальный уровень тяжких и особо тяжких преступлений отмечен в 2003 г. — 94,5 %³. Практически каждые четыре из пяти зарегистрированных в городе преступлений, по линии криминальной милиции, являлись тяжкими или особо тяжкими. Приблизительно каждое 3–4 из зарегистрированных преступлений совершалось в общественных местах, включая улицы, скверы, парки.

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

Анализ данных о местах совершения тяжких и особо тяжких преступлений корыстного, корыстно-насильственного и насильственного характера показал, что от 22,5 % в 2000 г. до 35,2 % в 2006 г., эти

¹ Сведения о состоянии преступности в Санкт-Петербурге в 2001 году.

² Сведения о состоянии преступности в Санкт-Петербурге в 2007 году.

³ Сведения о состоянии преступности в Санкт-Петербурге в 2003 году.

преступления совершались в общественных местах, включая улицы, парки, скверы. В ходе исследования был проведен анализ количества тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных лицами, ранее совершавшими подобные преступления. К таким преступлениям, в первую очередь, относятся убийство и покушение на убийство, умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, изнасилование, кража, грабеж, разбой, хулиганство.

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

Результаты исследования наглядно показали, что, общий уровень рецидива преступлений и, особенно, уровень специального рецидива преступлений в пределах такого мегаполиса, каким является г. Санкт-Петербург, на протяжении ряда лет, после того как правоохранительные органы постепенно были лишены должного нормативного правового обеспечения своей профилактической деятельности, и, в первую очередь, права осуществлять административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, оставался стабильно высоким.

Нами был проведен сравнительный анализ отдельных аналогичных показателей состояния рецидивной преступности в стране в исследуемый период. За основу исследования были взяты показатели по таким видам преступлений, как убийство и покушение на убийство, умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, в том числе, повлекшее смерть потерпевшего, изнасилование и покушение на изнасилование, хулиганство, разбой, грабеж, кража. Исследование показало, что удельный вес тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных в общественных местах, включая улицы, парки, скверы и т. д., по стране достаточно высок и колебался от 28,4 % в 2005 г. До 65,8 % в 2000 г.

Была проанализирована динамика удельного веса лиц, совершивших преступления, из числа ранее совершавших преступления, в общем количестве выявленных лиц. Также анализу был подвергнут удельный вес преступлений, совершенных этой категорией лиц, в общем количестве зарегистрированных преступлений, а так же удельный вес лиц, ра-

нее совершавших преступления и вновь совершивших отдельные виды тяжких и особо тяжких преступлений, в общем количестве выявленных лиц, совершивших одноименные преступления. Исследование показало, что удельный вес лиц, ранее совершавших преступления, в общем количестве выявленных лиц, в исследуемый период в стране вырос с 24,4 % в 2002 г. до 28,8 % в 2005 г.¹ В то же время, удельный вес преступлений, совершенных лицами, ранее совершавшими преступления, в общем числе зарегистрированных и расследованных преступлений, изменялся от 27,2 % в 2003 г. до 30,5 % в 2005 г.² Анализ статистических данных о совершении отдельных видов тяжких и особо тяжких преступлений на территории России, лицами, ранее совершавшими преступления, так же показал их высокий удельный вес в общем количестве зарегистрированных и раскрытых преступлений. На высоком уровне оставался и удельный вес лиц, ранее совершавших преступления, в общем количестве лиц, выявленных за совершение одноименных преступлений. Так, убийства или покушения на убийства совершало от 39,3 % в 2004 г. до 40,4 % в 2006 г. лиц, ранее совершавших преступления³. Удельный вес лиц, совершивших умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, стабильно держался на среднем уровне 34 %, меняясь от 33,4 % в 2004 г. до 35,6 % в 2005 г.⁴ Удельный вес лиц, ранее совершавших преступления, совершивших изнасилования и покушения на изнасилования, стабильно держался на уровне 38 %: от 37,1 % в 2003 г. до 39,7 % в 2002 г.⁵ Согласно статистическим данным, удельный вес краж, совершенных лицами, ранее совершавшими преступления варьировался от 32,3 % в 2004 г. до 35,7 % в 2001 г.⁶, грабежей от 35 % в 2004 г. до 40,7 % в 2001 г.⁷, разбоев от 40,4 % в 2004 г. до 44,9 % в 2001 г.⁸, хулиганств (квалифицированный состав) от 17,0 % в 2003 г. до 24,7 % в 2006 г.⁹

Осенью 2004 г. Генеральный прокурор Российской Федерации В. В. Устинов во время встречи с Президентом Российской Федера-

¹ Преступность и правонарушения (2002–2006): Статистический сборник. — М., 2007. С. 20.

² Там же. С. 45.

³ Там же. С. 64.

⁴ Там же. С. 70–71.

⁵ Там же. С. 77–78.

⁶ Там же. С. 105–106.

⁷ Там же. С. 98–99.

⁸ Там же. С. 91–92.

⁹ Там же. С. 84–85.

ции В. В. Путиным затронул данную проблему и привел статистические данные, согласно которым в стране более трети лиц, освобожденных из мест лишения свободы, вновь встают на путь преступной деятельности. По данным В. В. Устинова, каждое второе тяжкое и особо тяжкое преступление, включая кражи, грабежи, разбои, изнасилования и т. п., также совершаются лицом, ранее судимым за совершение преступления. В отношении лиц, отбывших наказание за совершение особо тяжкого преступления и совершивших убийство, в некоторых регионах этот показатель составляет почти 50 %. В. В. Устинов подчеркнул что, одной из основных причин сложившегося положения в стране является отсутствие надлежащего административного надзора со стороны милиции за поведением и образом жизни лиц, освободившихся из мест лишения свободы. По его мнению, «шаг по реформированию законодательства, когда мы перестали заниматься административным надзором, к сожалению, дал плохой результат»¹. Генеральным прокурором Российской Федерации было высказано предложение, вернуться к административному надзору, приняв соответствующий закон. Весной 2005 г. об этом заявлял Президент Российской Федерации В. В. Путин на встрече с руководителями Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного Судов Российской Федерации. Президент предложил обсудить возможность возвращения к административному надзору за лицами, совершившими тяжкие и особо тяжкие преступления и отбывшими срок наказания в местах лишения свободы. В выступлении занимавшего на тот момент должность заместителя Министра внутренних дел Российской Федерации генерал-полковника милиции А. А. Чекалина на расширенном заседании коллегии МВД России, состоявшемся 9 января 2007 г. в Москве², а также на страницах научных изданий им неоднократно поднимался вопрос о необходимости воссоздания административного надзора милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы³. В выступлениях Министра внутренних дел Российской Федерации, генерала армии Р. Г. Нургалиева на рас-

¹ Устинов сообщил Президенту РФ о росте рецидивной преступности в стране. Российские федеральные новости [Электронный ресурс] // URL: <http://www/RFN.ru>.

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

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

ширенном заседании коллегии МВД России, состоявшемся 6 февраля 2008 г. в Москве, было отмечено, что «ежегодно милицией профилируется в среднем около 3,7 млн. лиц, склонных к совершению правонарушений, из которых более 720 тыс. человек — ранее судимые». Со слов министра, это те лица, которые не встали на путь исправления и совершают до трети преступлений в нашей стране¹.

Таким образом, в начале 2000-х годов на государственном уровне произошло осознание важности возрождения принудительного правового средства по сдерживанию роста рецидивной преступности, каким в течение четырех десятилетий успешно выступал административный надзор милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Объективная необходимость в совершенствовании нормативно-правового обеспечения деятельности территориальных органов внутренних дел в борьбе с ростом рецидивной преступности в обществе инициировали разработку и внесение в Государственную Думу Российской Федерации проектов Федерального закона «Об административном контроле за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», Федерального закона № 151943-4 «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», а так же опубликование на страницах научного издания проекта Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», разработанного Н. Л. Редько, А. Д. Майле, О. И. Бекетовым². Проведенный нами анализ содержания вышеуказанных проектов показал недостаточную степень проработанности их отдельных положений, обусловленную, по нашему мнению, поверхностным изучением разработчиками существующих проблем в разрабатываемой области регулирования общественных отношений. Так проект Федерального закона «Об административном контроле за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» имел название, изначально противоречащее по содержанию научному понятию «административный контроль». К недостаткам проекта относилось отсутствие разграничения между отдельными категориями лиц, подлежащих контролю, неустановленность ответственности за уклонение или злостное нарушение установленных обязанностей и ограничений, нечеткость в определении прав контролирующих органов, оснований для наступления ответственности должностных лиц, осно-

¹ Выступление Министра Внутренних дел Российской Федерации генерала армии Р. Г. Нургалиева на расширенном заседании коллегии МВД России 6 февраля 2008 года // Вестник МВД России. 2008. № 2. С. 9.

² Журнал Российского права. 2009. № 8. С. 73–77

ваний для установления административного контроля, которые должны содержаться в материалах исправительных учреждений и органов внутренних дел. По сути своей, данный проект представляет «модернизированное» содержание Положения об административном надзоре, действовавшее с 1966 года на начальном этапе, с дополнительным наделением судов правом установления административного надзора. Проект Федерального закона № 151943-4 «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», внесенный для рассмотрения в Государственную Думу Российской Федерации в 2008 году, по сравнению с предыдущим проектом, по нашему мнению, был более совершенен только в части приведенного в соответствие названия. В содержании самого проекта по-прежнему прослеживалась недостаточная проработанность, что, в очередной раз, свидетельствовало об отсутствии у разработчиков реального представления о целях, задачах и механизме реализации административного надзора. В частности, в проекте весьма противоречивый характер носило предлагаемое понятие «антиобщественные действия» в контексте рассмотрения их в качестве оснований для установления надзора. По мнению разработчиков, в виде таких оснований, в частности, должны были выступать систематическое употребление пива, занятие проституцией и т. п. В то же время, в перечисленных в законопроекте категориях лиц, подлежащих взятию под административный надзор, не были определены лица, в отношении которых, в первую очередь, следовало бы устанавливать надзор для предупреждения совершения ими рецидива преступления против жизни, здоровья, собственности. Например, в перечень категорий, подпадающих под административный надзор, не были включены лица, обладающие повышенной степенью криминогенной и рецидивной опасности, в частности, лица, совершившие опасный и особо опасный рецидив преступления. Отдельные положения проекта, например, определение порядка исчисления административного надзора, по нашему мнению, давали возможность поднадзорному лицу безнаказанно уклоняться от его воздействия. Помимо прочего, разработчики проекта не различали понятия «обязанности» и «ограничения». Представлялась сомнительной предлагаемая в проекте форма обращения в суд исправительного учреждения или органа внутренних дел по вопросу установления, приостановления, возбуждения, продления и прекращения административного надзора путем подачи заявления в порядке гражданского судопроизводства. После анализа содержания опубликованного законопроекта нами изначально были выражены

сомнения в обоснованности предлагаемого в проекте порядка подачи заявления исправительными учреждениями и органами внутренних дел в соответствии с нормами гражданского процессуального законодательства и рассмотрения поданных заявлений судьями, специализирующихся по гражданским делам. В отличие от судей, рассматривающих уголовные дела, судьи, рассматривающие гражданские дела, не обладают соответствующей компетенцией в вопросах установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Они также не способны оценить характер устанавливаемых административных ограничений, механизм контроля за их исполнением. В результате, создаются предпосылки для последующих не контролируемых судами нарушений законности сотрудниками органов внутренних дел при подготовке заявлений в суд об установлении, продлении, прекращении административного надзора, протоколов об административных правонарушениях, связанных с нарушениями правил административного надзора, при расследовании и рассмотрении в судах уголовных дел, связанных с административным надзором. Практически, в содержании каждой статьи проекта закона, по нашему мнению, имелись недостатки, свидетельствующие о его неполной проработанности без учета преимуществ союзного законодательства об административном надзоре¹. Нами также было проанализировано содержание проекта Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», подготовленного Н. Л. Редько, А. Д. Майле, О. И. Бекетовым². Анализ проекта показал противоречивый характер его отдельных положений. По своему содержанию, проект представлял собой нечто общее, схожее с указанными выше проектами федерального закона, подготовленными МВД России, содержащее элементы предложения Ю. П. Соловья, подвергнутого в свое время критике А. И. Каплуновым. Например, разработчики изначально указывали на то, что при определении оснований для установления административного надзора следует полностью отойти от критериев, связанных с поведением определенных лиц в местах лишения свободы. В то же время, пункт 2 статьи 7 «Порядок установления административно-

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

²Редько Н. Л. О государственном контроле за лицами, судимыми за сексуальные преступления // Журнал Российского права. 2009. № 8. С. 68–77.

го надзора» главы 2 проекта закона устанавливал требование к содержанию представления исправительного учреждения в суд, согласно которому, в него обязательно должны быть включены документы и материалы, характеризующие лицо за все время нахождения в исправительном учреждении. Более того, согласно пункту 4 данной статьи, судья, с учетом характеристики поведения лица, отбывающего наказание, имел право отказать в установлении административного надзора. Непродуманный характер по форме и содержанию, по нашему мнению, содержало предлагаемое в статье 6 проекта предложение разработчиков установить ограничение поднадзорному лицу в виде «запрещение приема алкогольных напитков, если имеются достаточные основания полагать, что их потребление будет способствовать совершению новых преступлений». При этом в статье 12 «Права и обязанности специализированного государственного органа, осуществляющего административный надзор» предлагался, по нашему мнению, достаточно абсурдный с позиции здравого смысла механизм осуществления контроля соблюдения данного ограничения: «В случае установления поднадзорному запрещения приема алкогольных напитков, получать в установленном порядке мочу на анализ». Формулируя указанное положение, авторы не учли тот факт, что анализ мочи, никогда не проводится для установления наличия алкоголя в организме, в отличие от анализа мочи на установление наличия следов наркотиков. Не отличались продуманностью и другие положения законопроекта. Главным недостатком проекта закона, имеющим, на наш взгляд, принципиальное значение, является тот факт, что он не предлагал рассматривать административный надзор, как вид уголовного наказания. В то же время, законопроект определял в качестве субъекта его осуществления уголовно-исполнительные инспекции ФСИН России, а не органы внутренних дел, что, по мнению его разработчиков: «В большей мере соответствует принципам правового государства». Несмотря на существенные пробелы и противоречия в содержании, не проработанный с позиции практического применения и здравого смысла характер отдельных положений указанный проект закона и концепция, в соответствии с которой он был разработан, были одобрены А. И. Каплуновым¹.

¹ Редько Н. Л. Персонифицированный полицейский надзор: автореф. дис.... канд. юрид. наук. — Челябинск, 2009.

§ 5. Институт административного надзора полиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, на современном этапе

6 апреля 2011 года принят Федеральный закон № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», согласно которому, административный надзор представляет собой осуществляемое органами внутренних дел наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением обязанностей, предусмотренных законом. В соответствии с законом, под административным ограничением следует понимать временное ограничение прав и свобод лица, освобожденного из мест лишения свободы, установленное судом. Отсюда, поднадзорным лицом является лицо, в отношении которого осуществляется административный надзор. Основной задачей установления и осуществления административного надзора является предупреждение совершения поднадзорными лицами новых преступлений и других правонарушений, а также оказание на них индивидуального профилактического воздействия. Осуществляя административный надзор в отношении наиболее криминогенной категории лиц, освобожденных из мест лишения свободы, обладающих повышенной степенью рецидивной опасности, правоохранительные органы должны стремиться к тому, чтобы свести к минимуму вероятность совершения новых преступлений поднадзорными против жизни, здоровья и собственности граждан. Основной целью административного надзора является предупреждение специального рецидива преступления, то есть преступлений, за совершение которых они уже понесли уголовное наказание. Согласно статье 3 Закона об административном надзоре, поднадзорными лицами могут выступать лица, достигшие 18-летнего возраста, освобожденные или освобожденные из мест лишения свободы и имеющие непогашенную либо неснятую судимость за совершение следующих видов преступлений: тяжкого или особо тяжкого преступления; преступления при рецидиве преступлений; умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего. Отсюда следует что, в качестве формального основания для установления административного надзора закон определил сам факт осуждения лица к уголовному наказанию в виде лишения свободы за совершение вышеперечисленных преступных деяний. Понятия этих видов преступлений раскрыты в уголовном законодательстве. Тяжким преступлением, в соответствии с частью 4 статьи 15 УК РФ, признается умышленное деяние, за совершение которого предусмотрено наказание от пяти до десяти лет лишения сво-

боды. Особо тяжким преступлением, в соответствии с частью 5 статьи 15 УК РФ, признается умышленное деяние, за совершение которого предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок свыше десяти лет или более строгое наказание¹. Рецидивом преступления, согласно статьи 18 УК РФ, признается совершение умышленного преступления лицом, имеющим судимость за ранее совершенное умышленное преступление. Опасным рецидивом преступления признается совершение лицом тяжкого преступления, за которое оно осуждается к реальному лишению свободы, если ранее это лицо два или более раз было осуждено за умышленное преступление средней тяжести к лишению свободы, либо совершение лицом тяжкого преступления, если ранее оно было осуждено за тяжкое или особо тяжкое преступление к реальному лишению свободы. Особо опасным рецидивом преступления признается совершение лицом тяжкого преступления, за которое оно осуждается к реальному лишению свободы, если ранее это лицо два раза было осуждено за тяжкое преступление к реальному лишению свободы, либо совершение лицом особо тяжкого преступления, если ранее оно два раза было осуждено за тяжкое преступление или ранее осуждалось за совершение особо тяжкого преступления². Умышленным преступлением, согласно статье 25 УК РФ, признается деяние, совершенное с прямым или косвенным умыслом³. Преступление признается совершенным с прямым умыслом, если лицо осознавало общественную опасность своего деяния (действия или бездействия), предвидело возможность или неизбежность наступления общественно-опасных последствий и желало их наступления. Преступление признается совершенным с косвенным умыслом, если лицо осознавало общественную опасность своего деяния (действия или бездействия), предвидело возможность наступления общественно-опасных последствий, не желало, но сознательно допускало эти последствия, либо относилось к ним безразлично⁴.

Формальным основанием для установления административного надзора в отношении лица, освобожденного из мест лишения свободы после отбытия уголовного наказания за совершение умышленного

¹ Статья 15 УК РФ.

² Статья 18 УК РФ.

³ Статья 25 УК РФ.

⁴ Холманский В. И., Стульнова Т. В., Петрова О. В. Правовые основы, основания, порядок установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: учебное пособие. — М.: ФЛИНТА; Наука, 2013. С. 10.

преступления в отношении несовершеннолетнего, согласно Закону об административном надзоре, является совершение преступления, независимо от его состава и степени тяжести, в котором в качестве потерпевшего всегда должно выступать лицо, не достигшее 18 лет. Согласно части 1 статьи 21 ГК РФ, совершеннолетие физического лица наступает по достижении восемнадцатилетнего возраста и свидетельствует о полной гражданской дееспособности, то есть, способности своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их¹. Оценка последнего формального основания для установления административного надзора с позиции его практического применения и соответствия целям и задачам, решаемым при осуществлении административного надзора, по нашему мнению, свидетельствует о его недостаточно проработанном характере. Существующая проблема насилия над несовершеннолетними неоднократно обсуждалась на общественном, правительственном и президентском уровне, особенно в связи с совершением отдельных преступлений, вызвавших резонанс среди населения страны. Принимая Закон об административном надзоре, законодатели предложили решить эту проблему путем ужесточения правовых последствий в отношении любого лица, совершившего умышленное преступление в отношении несовершеннолетнего, независимо от состава содеянного преступления. Но при этом, в законопроекте не был учтен тот факт, что уголовное законодательство относит к категории умышленных преступлений большое количество преступлений иной, нежели тяжкая или особо тяжкая степень. К примеру, это могут быть побои, умышленное причинение легкого вреда здоровью, умышленное заражение венерическим заболеванием и т. п. Согласно принятому закону следует, что все лица, отбывшие уголовное наказание в виде лишения свободы за совершенные вышеперечисленные преступления в отношении несовершеннолетних, по формальным признакам подлежат взятию под административный надзор. Из полученной информации следует, что под сферу административного надзора могут попасть и такие категории лиц, как, например, отчим, нанесший побои приемному сыну, или совершеннолетние юноша или девушка, которые знали о своем заболевании и заразили венерической болезнью своих несовершеннолетних партнеров по добровольному половому акту. Но в результате таких действий правоохранительные органы не смогут решить проблему профилактики роста таких преступлений, как: убий-

¹ Статья 21 ГК РФ.

ство, грабежи, разбои, кражи, изнасилование и т. д., для предупреждения которых, в первую очередь, существовал около сорока лет и вновь воссоздан административный надзор. Повсеместное применение данного положения вызвало значительный рост числа лиц, состоящих под административным надзором органов внутренних дел (полиции). Эти лица, в большинстве своем, не обладают высокой степенью криминогенной или рецидивной опасности. Данное обстоятельство приводит к необоснованной затрате сил полиции на данные категории и, как результат, к ослаблению необходимой профилактической работы в отношении лиц, которые действительно обладают повышенной степенью криминогенной и рецидивной опасности¹. По мнению авторов, предусмотренное Законом об административном надзоре выделение в отдельную категорию лиц, осужденных за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, подлежащих взятию под административный надзор при освобождении из мест лишения свободы в обязательном порядке, является исчерпывающим формальным основанием. Оно в полной мере соответствует целям и задачам административного надзора и исключает какие-либо другие дополнительные формальные основания для установления надзора за совершением преступлений в отношении несовершеннолетних. Тем не менее, данное положение представлено в законодательном порядке и подлежит учету при решении вопроса о возможном установлении административного надзора в отношении конкретного лица, освобождающегося либо освобожденного из мест лишения свободы. Кроме перечисленных выше признаков, к формальным основаниям относятся дополнительные признаки, которые напрямую определяют особый порядок установления надзора. Эти признаки содержатся в части 2 статьи 3 Закона об административном надзоре. К ним, в частности, относятся указания на наличие непогашенной либо неснятой судимости за совершение преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступлений, а также наличие непогашенной либо неснятой судимости за совершение преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего. Последние преступления перечислены в главе 18 УК РФ «Преступления против половой неприкосновенности и половой свобо-

¹ Холманский В. И., Стульнова Т. В. Проблемы правового и организационного характера, возникающие в работе участковых уполномоченных полиции по исполнению федерального законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3 (71). С. 50.

ды личности». К ним относятся: статья 131 «Изнасилование»; статья 132 «Насильственные действия сексуального характера»; статья 133 «Понуждение к действиям сексуального характера»; статья 134 «Половое сношение и иные действия сексуального характера с лицом, не достигшим шестнадцатилетнего возраста»; статья 135 «Развратные действия»¹. Закон об административном надзоре определил особый порядок установления административного надзора в отношении лиц, совершивших данные преступления, а также лиц, совершивших в совершеннолетнем возрасте преступление против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего четырнадцатилетнего возраста, и страдающих расстройством сексуального предпочтения (педофилией), не исключающим вменяемости.

Кроме формальных оснований установления административного надзора Законом об административном надзоре определены и материальные основания, при наличии которых должен быть установлен административный надзор в отношении отдельных категорий лиц. К материальным основаниям установления административного надзора для лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы за совершение тяжкого или особо тяжкого преступлений, преступных деяний при рецидиве преступлений, умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего, отнесены систематические нарушения ими установленного режима и условий отбывания наказания. В качестве обязательного условия, свидетельствующего о наличии указанного материального основания для установления административного надзора лицу, освобождающемуся из мест лишения свободы, является признание его злостным нарушителем порядка в период отбывания уголовного наказания. Злостное нарушение установленного порядка отбывания уголовного наказания осужденными к лишению свободы определено статьей 116 УИК РФ. К нему относятся нарушения: употребление спиртных напитков либо наркотических средств или психотропных веществ; мелкое хулиганство; угроза, неповиновение представителям администрации исправительного учреждения или их оскорбление, при отсутствии признаков состава преступления; изготовление, хранение или передача запрещенных предметов; уклонение от исполнения принудительных мер медицинского характера или от обязательного лечения, назначенного судом или решением меди-

¹ Холманский В. И., Стульнова Т. В., Петрова О. В. Правовые основы, основания, порядок установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: учебное пособие. — М.: ФЛИНТА; Наука, 2013. С. 13.

цинской комиссии; организация забастовок или иных групповых неповиновений, а равно активное участие в них; мужеложство, лесбиянство; организация группировок осужденных, направленных на совершение указанных в статье 116 УИК РФ правонарушений, а равно активное участие в них; отказ от работы или прекращение работы без уважительных причин. Злостным может быть признано совершение в течение одного года повторного нарушения установленного порядка отбывания наказания, если за каждое из этих нарушений осужденный был подвергнут взысканию в виде водворения в штрафной или дисциплинарный изолятор. Осужденный, совершивший нарушения, указанные в частях первой и второй статьи 116 УИК РФ, признается злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания только при условии назначения ему взыскания, предусмотренного пунктами «в», «г», «д» и «е» части 1 статьи 115 УИК РФ: «в» водворение осужденных, содержащихся в исправительных колониях или тюрьмах, в штрафной изолятор на срок до 15 суток; «г» перевод осужденных мужчин, являющихся злостными нарушителями установленного порядка отбывания наказания, содержащихся в исправительных колониях общего и строгого режимов, в помещения камерного типа, а в исправительных колониях особого режима — в одиночные камеры на срок до шести месяцев; «д» перевод осужденных мужчин, являющихся злостными нарушителями установленного порядка отбывания наказания, в помещения камерного типа на срок до трех месяцев. Кроме того, согласно пункту «б» статьи 136 УИК РФ, в качестве наказания для несовершеннолетних осужденных предусмотрено водворение в дисциплинарный изолятор на срок до семи суток с выводом на учебу. Осужденный признается злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания постановлением начальника исправительного учреждения, которое он выносит по представлению администрации исправительного учреждения и одновременно накладывает взыскание за очередное нарушение. В последующем это постановление с перечнем нарушений, допущенных осужденным, служит основанием для написания заявления исправительного учреждения в суд о необходимости установления административного надзора лицу, освобождаемому из мест лишения свободы. Как было отмечено выше, Законом об административном надзоре определены дополнительные формальные признаки, необходимые для установления административного надзора в отношении отдельных категорий лиц. К этим признакам относится: осуждение лица к лишению свободы за совершение преступлений против поло-

вой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего; осуждение лица, совершившего в возрасте старше восемнадцати лет преступление против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего четырнадцатилетнего возраста, и страдающего расстройством сексуального предпочтения (педофилией), не исключающим вменяемости; осуждение лица к лишению свободы за совершение преступлений при опасном или особо опасном рецидиве преступлений. Эти лица входят в определенные законом три основные категории граждан, подпадающих под установление административного надзора. Однако, дополнительные признаки, которыми наделены данные лица, позволяют выделить их из основных категорий и определив отдельный порядок установления административного надзора. Таким образом, формальным основанием для решения суда об установлении административного надзора при освобождении этих лиц из мест лишения свободы являются сведения, изложенные в заявлении исправительного учреждения, о наличии у данной категории лиц судимости за совершение вышеперечисленных преступлений и приговор суда, подтверждающий эти сведения. В данном случае не играет никакой роли поведение осужденного в период отбывания наказания в местах лишения свободы и соблюдение им установленного порядка. Эти лица при освобождении из мест лишения свободы в обязательном порядке подлежат взятию под административный надзор. Для других граждан, которые освобождены из мест лишения свободы без установления административного надзора, но по формальным основаниям (наличие судимостей), перечисленным в законе, подпадают под его установление. Законом об административном надзоре определены другие материальные основания: совершение лицом в течение одного года двух или более административных правонарушений против порядка управления и (или) административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность¹. Совершение в течение года вышеперечисленных административных правонарушений лицом, освобожденным из мест лишения свободы, дает основание органу внутренних дел в лице его полномочного представителя обратиться в суд с заяв-

¹ Холманский В. И., Стульнова Т. В., Петрова О. В. Правовые основы, основания, порядок установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: учебное пособие. — М.: ФЛИНТА; Наука, 2013. С. 18.

лением о необходимости установления административного надзора в отношении данного лица.

Законодатель в качестве материальных оснований определил не конкретные административные правонарушения, а группы противоправных деяний, объединенных едиными родовыми признаками, независимо от их значимости и соответствия целям и задачам установления и осуществления административного надзора. Например, в перечисленных видах административных правонарушений, за совершение которых Закон об административном надзоре предусматривает установление надзора, указаны правонарушения, посягающие на здоровье населения и общественную нравственность. Перечень таких правонарушений представлен в главе 6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹. Их соответствие целям и задачам, решаемым при реализации административного надзора будут рассмотрены ниже. В отличие от порядка осуществления административного надзора, установленного союзным законодательством об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы по инициативе исправительно-трудового учреждения и территориального органа внутренних дел, законодатель определил порядок, изначально реализуемый через гражданское судопроизводство. В последующем, процесс осуществления надзора, регулируемый нормами гражданского процессуального права, был заменен порядком, регулируемым нормами административного судопроизводства. Основания и порядок установления административного надзора по заявлению администрации исправительного учреждения в отношении лица, освобождающегося из мест лишения свободы, определен Законом об административном надзоре, Федеральным законом от 6 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»², Федеральным законом от 31 декабря 2014 года № 514-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации», принятым Федеральным законом от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ, и Приказом МВД России от 08 июля 2011 года № 818 «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения

¹ Далее по тексту — КоАП РФ.

² Далее по тексту — Закон о внесении изменений в законодательные акты.

свободы»¹. Администрация исправительного учреждения, в котором осужденный отбывает наказание в виде лишения свободы, обязана в срок, не позднее шести месяцев до окончания срока отбывания наказания, установить возможность его дальнейшего проживания по избранному месту жительства. Выполнение администрацией исправительного учреждения данной обязанности касается практически всех, перечисленных выше категорий лиц: осужденных за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, за преступления, совершенные при опасном или особо опасном рецидиве преступлений (независимо от их поведения в местах лишения свободы в период отбывания наказания), признанных злостными нарушителями установленного порядка отбывания наказания, осужденных за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, преступления при рецидиве преступлений, умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего и т. д. Администрация исправительного учреждения должна сделать запрос в территориальный орган внутренних дел по избранному осужденным лицом месту жительства о возможности его реального проживания в указанном адресе после освобождения. Затем администрация исправительного учреждения начинает процедуру установления в его отношении административного надзора. Не позднее, чем за два месяца до истечения определенного приговором суда срока отбывания осужденным лицом наказания администрация исправительного учреждения, в соответствии со статьей 261-5 Гражданского процессуального Кодекса Российской Федерации², обязана подать в суд по месту нахождения исправительного учреждения заявление об установлении административного надзора по основаниям, предусмотренным федеральным законом. Содержание заявления по делу об административном надзоре, подаваемого в суд администрацией исправительного учреждения, было определено статьей 261-6 ГПК РФ. В заявлении должны быть представлены основания подачи такого заявления и обстоятельства, имеющие значение для принятия решения по делу. К заявлению должны прилагаться документы и материалы, имеющие значение для правильного рассмотрения и разрешения дела. В заявлении, в частности, должны быть указаны: сведения о судимости и поведении лица, в отношении которого предлагается установить административный надзор; о допущенных им нарушениях установленного порядка отбы-

¹ Далее по тексту — Приказ об административном надзоре.

² Далее по тексту — ГПК РФ.

вания уголовного наказания; о видах наказаний, применяемых к нему; о датах наложения взысканий. К заявлению в обязательном порядке должны были приложены копии приговора суда, содержащего сведения о наличии формальных признаков судимости, являющихся основанием для установления административного надзора, и постановление начальника исправительного учреждения, о признании осужденного злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания. Суд при необходимости мог затребовать иные документы и материалы. Согласно статье 261-7 ГПК РФ, дело об административном надзоре изначально рассматривалось и разрешалось судьей единолично с обязательным участием лица, в отношении которого было подано заявление, а также с участием представителей исправительного учреждения и прокурора. Неявка на судебное заседание заявителя или прокурора, надлежащим образом извещенных о времени и месте проведения заседания, не являлось препятствием к рассмотрению и разрешению дела. Обязанность доказывания в судебном заседании обстоятельств по делу об административном надзоре лежала на администрации исправительного учреждения, которая и обратилась с заявлением в суд о необходимости установления административного надзора в отношении осужденного, но это вовсе не означало его автоматическое удовлетворение. Статья 261-8 ГПК РФ давала право суду принимать решение, как об удовлетворении, так и об отказе в удовлетворении данного заявления. После вступления в законную силу решения суда, копия решения в течение пяти дней со дня вступления направлялась судом сторонам, участвовавшим в деле. Кроме этого, администрация исправительного учреждения в течение семи дней обязана была направить копию данного решения в территориальный орган МВД России на районном уровне по избранному месту жительства или пребывания. При освобождении из мест лишения свободы администрация исправительного учреждения вручала поднадзорному лицу предписание о выезде к избранному месту жительства или пребывания с указанием срока прибытия, установленного с учетом необходимого для проезда времени. Лицо также предупреждалось об уголовной ответственности за уклонение от административного надзора и обязанности явиться в территориальный орган МВД России на районном уровне по избранному месту жительства или пребывания. В день освобождения копия предписания направлялась по почте в соответствующий территориальный орган МВД России. В справке об освобождении, выданной лицу, проставлялась отметка «установлен административный надзор».

Изначально установленный законодательными актами порядок установления административного надзора по заявлению органов внутренних дел (полиции) в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы, мы рассматриваем в двух аспектах. Первый аспект предполагал установление административного надзора лицам, которые по формальным признакам судимостей подпадают под установление административного надзора, но освободились из мест лишения свободы без решения суда об установлении в отношении их административного надзора. К ним относятся совершеннолетние лица, отбывавшие наказание в местах лишения свободы, имеющие непогашенную либо неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, а также преступления, совершенного при рецидиве преступлений, либо умышленного преступления, совершенного в отношении несовершеннолетнего. Эти лица не нарушали режим содержания и условия отбывания уголовного наказания в виде лишения свободы. Второй аспект предполагал участие органов внутренних дел в установлении административного надзора в отношении совершеннолетнего лица, имеющего непогашенную либо неснятую судимость за совершение преступного деяния против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего; лица, совершившего в возрасте старше восемнадцати лет преступление против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего четырнадцатилетнего возраста, и страдающего расстройством сексуального предпочтения (педофилией), не исключающим вменяемости; лица, совершившего преступление при опасном или особо опасном рецидиве преступлений, освобожденного из мест лишения свободы, которым по каким-либо причинам не был установлен административный надзор по заявлению администрации исправительного учреждения при освобождении, хотя после отбытия наказания этими лицами в местах лишения свободы, в территориальные органы внутренних дел по месту их проживания или пребывания впоследствии поступила информация о том, что они подлежат взятию под административный надзор. Указанную выше первую категорию лиц, освобожденных из мест лишения свободы без установления административного надзора, следует обозначить, как лица, по формальным признакам подпадающие под установление административного надзора. Ни Законом об административном надзоре, ни соответствующим приказом МВД России, изданном по исполнению указанного закона, данная категория лиц ни каким образом не обозначена, что, по нашему мнению, является существенным пробелом. Необходимость выделения

данной категории лиц из общего числа поднадзорных, указанных в законе, имеет принципиальное значение для сотрудников полиции, в части организации контрольно-надзорной и индивидуальной профилактической работы с ними по следующим основаниям. Во-первых, это отражает наличие у лица формального основания для установления административного надзора. Во-вторых, оно отделяет эту категорию от обозначенных в законе «поднадзорных лиц», в отношении которых уже установлен административный надзор. В-третьих, оно выделяет эту категорию из общего числа лиц, освобожденных из мест лишения свободы. Как было отмечено, законодательные акты по вопросам установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, и Приказ об административном надзоре никак не выделяют эту категорию лиц. Приказ также не регламентирует алгоритм профилактических и контрольных действий сотрудников органов внутренних дел в отношении этой, не менее общественно опасной категории граждан, отбывших наказание в местах лишения свободы. Мы полагаем, что это обстоятельство также является существенным пробелом в нормативном правовом обеспечении деятельности полиции в области профилактики роста рецидивной преступности в обществе. О необходимости профилактического учета категории лиц, как освобожденных из мест лишения свободы и имеющих непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого и особо тяжкого преступления, преступления при рецидиве преступлений либо преступления в отношении несовершеннолетнего, указано в пункте 63.1 Наставления по организации деятельности участковых уполномоченных полиции¹. Для того, чтобы орган внутренних дел имел достаточные основания для выхода в суд с заявлением об установлении административного надзора в отношении лица, формально подпадающего под административный надзор, лицо в течение одного года должно совершить два и более административных правонарушения, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность. Вся ответственность за выявление фактов совершения лицом таких правонарушений, в соответствии с действующими нормативными правовыми актами, возложена на сотрудников полиции. В случаях, когда лицо, освобожденное из мест лишения свободы, отбывает дополнительное уголовное наказание в виде огра-

¹ Утверждено Приказом МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции».

ничения свободы, эта ответственность возлагается на сотрудников уголовно-исполнительных инспекций. Выявленные факты совершения административных правонарушений должны быть надлежащим образом оформлены документально.

Согласно статье 270 «Подача административных исковых заявлений, связанных с административным надзором» Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, заявление об установлении административного надзора подается органом внутренних дел в суд по месту жительства или пребывания лица. Содержание заявления органа внутренних дел определено статьей 271 «Содержание административного искового заявления, связанного с административным надзором, и прилагаемые к нему документы» Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. В содержании заявления, в частности, должны быть указаны основания для его подачи и обстоятельства, имеющие значение для принятия решения по делу. В качестве оснований для подачи заявления об установлении надзора должна быть указана судимость или судимости лица, свидетельствующие о наличии формальных признаков, необходимых для установления административного надзора, и вывод о том, что после освобождения из мест лишения свободы лицо не встало на путь исправления, а продолжает вести антиобщественный образ жизни, систематически совершает административные правонарушения. Далее должны быть изложены обстоятельства, подтверждающие наличие этих действий. К ним относятся выявленные факты совершения лицом административных правонарушений. В заявлении также должна быть представлена характеристика лица, в отношении которого предлагается установить административный надзор, и, обосновав сделанные выводы о необходимости его установления, орган внутренних дел обязан перечислить административные ограничения. Закон об административном надзоре содержит исчерпывающий перечень административных ограничений, которые можно устанавливать поднадзорному. К заявлению в суд должны быть приложены документы и материалы, имеющие значение для правильного рассмотрения и разрешения дела: копия приговора суда; справка из информационного центра территориального органа МВД России на уровне субъекта федерации или МВД России о судимости; справка из информационного центра территориального органа МВД России на уровне субъекта федерации о привлечении к административной ответственности; справка о регистрации по месту жительства или пребывания; характеристики с места жительства или пребывания и с места работы; копии дел об административных правонарушениях, совершенных лицом, или копии по-

становлений суда о результатах рассмотрения таких дел; справка сотрудника полиции (участкового уполномоченного полиции), характеризующая данное лицо. При необходимости суд может затребовать иные документы и материалы. Дело об установлении административного надзора рассматривается и разрешается судьей единолично в обязательном присутствии лица, в отношении которого подано заявление, а также с участием представителя органа внутренних дел, которым подано заявление, и прокурора. Неявка на судебное заседание заявителя или прокурора, извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного разбирательства, не является препятствием к рассмотрению и разрешению дела. Проведенный в ходе исследований анализ правоприменительной практики показал, что органы внутренних дел изначально сталкивались с трудностями в установлении административного надзора. Они были обусловлены несовершенством отдельных положений законодательных актов, принятых по изучаемым вопросам. В частности, процесс рассмотрения судами дела об установлении административного надзора нередко затягивался на неопределенное время из-за неявки в суд лица, в отношении которого решается вопрос. Специфика гражданского судопроизводства не предусматривала доставку в суд приводом кого-либо из участников дела, в частности лица, в отношении которого ведется дело об установлении административного надзора. Тем не менее, как разъяснил Президиум Ленинградского областного суда в своем постановлении от 14 августа 2012 года, обсудив результаты обобщения судебной практики разрешения дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы (глава 26.2 ГПК РФ), неявка в судебное заседание лица, в отношении которого решается вопрос об установлении административного надзора, не является основанием для прекращения судом рассмотрения заявления органа внутренних дел. По разъяснению Президиума, при таких обстоятельствах толкование части 1 статьи 261.7 ГПК РФ не должно быть буквальным и создавать невозможность рассмотрения судом дела в случае, если лицо, в отношении которого устанавливается административный надзор, надлежащим образом извещено о времени и месте судебного заседания, и им не представлены сведения о причинах неявки или суд признает причины неявки неуважительными. В такой ситуации суд на основании части 3 статьи 167 ГПК РФ вправе рассмотреть дело в отсутствие лица, в отношении которого устанавливается административный надзор¹.

¹ Холманский В. И., Стульнова Т. В., Петрова О. В. Правовые основы, основания, порядок установления и осуществления административного надзора

С принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации часть перечисленных проблем было устранено. Так, в соответствии со статьей 272 «Рассмотрение административного дела об административном надзоре», административное исковое заявление, связанное с административным надзором, незамедлительно принимается к производству суда, за исключением случая неподсудности требований данному суду и возвращения административного искового заявления. После принятия административного искового заявления суд в настоящее время требует необходимые документы и материалы, а в случаях признания обязательного участия в судебном заседании лица, в отношении которого решается вопрос об установлении или продлении административного надзора, или о дополнении административных ограничений, может возложить на исправительное учреждение или орган внутренних дел, которыми подано исковое заявление, обязанность обеспечить участие в судебном заседании этого лица. Обязанность доказывать обстоятельства, представленные в административном исковом заявлении, связанном с административным надзором, остается на лице, обратившемся с таким заявлением. О времени и месте рассмотрения административного дела суд извещает лицо, в отношении которого решается вопрос, связанный с административным надзором, соответствующее исправительное учреждение или орган внутренних дел, а также прокурора. Не препятствует рассмотрению и разрешению административного дела об установлении, о продлении административного надзора или о дополнении административных ограничений неявка на судебное заседание надлежащим образом извещенного прокурора или иного представителя соответствующего исправительного учреждения или органа внутренних дел, за исключением случая, если явка такого представителя будет признана судом обязательной. Не препятствует рассмотрению и разрешению административного дела о досрочном прекращении административного надзора или о частичной отмене административных ограничений неявка на судебное заседание надлежащим образом извещенного прокурора, а также извещенных поднадзорного лица и представителя соответствующего исправительного учреждения или органа внутренних дел, за исключением случаев, если явка такого лица и (или) представителя будет признана судом обязательной. В случае неявки без уважительной причины представителя

соответствующего исправительного учреждения или органа внутренних дел, присутствие на заседании которого признано судом обязательным, на него может быть наложен судебный штраф в порядке и размере, установленных статьями 122 и 123 кодекса. Административные дела, связанные с административным надзором, подлежат рассмотрению в течение десяти дней со дня поступления искового заявления в суд. Административные дела об установлении административного надзора в отношении лиц, отбывающих наказание, должны быть разрешены не позднее дня, предшествующего дню истечения срока отбывания осужденным наказания в виде лишения свободы или ограничения свободы, назначенного в качестве дополнительного наказания, или при замене неотбытой части наказания в виде лишения свободы или ограничением свободы. При разрешении административного дела об установлении или о продлении административного надзора, или о дополнении административных ограничений суд не связан изложенным в административном исковом заявлении мнением о сроке установления административного надзора и (или) видах административных ограничений, предлагаемых к установлению, и с учетом конкретных обстоятельств административного дела может установить иные предусмотренные федеральным законом виды ограничений, а также иные сроки в пределах, установленных федеральным законом. Как было отмечено, в ходе рассмотрения дела об установлении административного надзора обязанность доказывания обстоятельств по делу лежит на органе внутренних дел. Согласно статье 273 «Решение суда по административному делу об административном надзоре» Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд, рассмотрев заявление органа внутренних дел по делу об административном надзоре, может принять решение как об его удовлетворении, так и об отказе в его удовлетворении. Суд, принимая решение об установлении административного надзора, одновременно устанавливает административные ограничения. Закон предоставил суду право устанавливать одно или несколько административных ограничений из числа предлагаемых в заявлении органа внутренних дел. Принимая решение об установлении административного надзора, суд указывает срок, на который устанавливается административный надзор. При установлении срока административного надзора решение суда также не всегда может совпадать с предложениями органа внутренних дел. Копия решения по делу об административном надзоре после вступления этого решения в законную силу в течение пяти дней должна быть направлена судом лицам, участву-

ющим в деле. Со дня вступления в законную силу решения суда об установлении административного надзора начинается исчисление установленного судом срока¹.

Проведенное исследование практики применения Закона об административном надзоре сотрудниками территориальных органов ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области выявило ряд проблем правового и организационного характера, вызванных несовершенством отдельных положений нормативных правовых актов, включая и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации. Данные проблемы были исследованы нами в 2014–2015 годах в связи с поступившей в Санкт-Петербургский университет МВД России от ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области заявки от 24.02.2014 № 2/1-150 на проведение научно-исследовательской работы и разработку методических рекомендаций сотрудникам полиции по теме «Организация осуществления участковыми уполномоченными полиции и инспекторами подразделений по надзору индивидуальной профилактической и контрольно-надзорной работы в отношении лиц, подпадающих под установление административного надзора, и лиц, состоящих под административным надзором». В частности, сотрудники полиции испытывали трудности при установлении административного надзора в отношении категории лиц, освобожденных из мест лишения свободы. К ней относятся совершеннолетние лица, имеющие непогашенную либо неснятую судимость за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, лица, совершившие в возрасте старше восемнадцати лет преступление против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего четырнадцатилетнего возраста, и страдающие расстройством сексуального предпочтения (педофилией), не исключающим вменяемости; а также лица, совершившие преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступлений, освобожденные из мест лишения свободы без установления в отношении их административного надзора по заявлению администрации исправительного учреждения. В соответствии с законом в отношении данной категории лиц административный надзор должен устанавливаться решением суда по заявлению администрации исправительного учреждения до их осво-

¹ Холманский В. И., Стульнова Т. В., Петрова О. В. Правовые основы, основания, порядок установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: учебное пособие. — М.: ФЛИНТА; Наука, 2013. С. 29.

бождения из мест лишения свободы. Основанием для такого порядка является наличие у этих лиц формальных признаков судимости, однако, если лица освободились из мест лишения свободы без установления в отношении их административного надзора по каким-либо причинам, в том числе, по причине безответственного отношения к выполнению своих должностных обязанностей работников исправительных учреждений, то вся дальнейшая ответственность за установление над ними административного надзора возлагалась на территориальные органы внутренних дел. При выявлении такого лица, проживающего на обслуживаемой территории, сотрудники полиции территориального органа внутренних дел на районном уровне обязаны были в соответствии с пунктом 17.2 Приказа об административном надзоре направлять запрос в суд, вынесший приговор, с просьбой о направлении в свой адрес копии приговора. Кроме этого, в исправительное учреждение, в котором лицо отбывало назначенное судом уголовное наказание в виде лишения свободы, также направлялся запрос о предоставлении необходимых документов. По запросу территориального органа МВД России на районном уровне администрация исправительного учреждения обязана в течение десяти дней направить в адрес органа внутренних дел все запрашиваемые документы¹. Однако на практике получение необходимых документов из суда и исправительного учреждения затягивалось на продолжительные сроки, что, зачастую, являлось условием совершения этими лицами очередных преступлений по причине отсутствия должного надзора за их поведением и образом жизни со стороны сотрудников полиции.

Суд, рассматривая заявление об установлении надзора, направленное администрацией исправительного учреждения или органом внутренних дел, и принимая решение об установлении административного надзора, одновременно принимает решение об установлении поднадзорному лицу конкретных административных ограничений. К административным ограничениям, перечисленным в статье 4 Закона об административном надзоре, относятся: запрещение пребывания в определенных местах; запрещение посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участие в указанных мероприятиях; запрещение пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в опре-

¹ Холманский В. И., Стульнова Т. В., Петрова О. В. Правовые основы, основания, порядок установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: учебное пособие. — М.: ФЛИНТА; Наука, 2013. С. 30.

деленное 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. Перечень указанных в законе административных ограничений является исчерпывающим. Детальный анализ их содержания с позиции соответствия целям и задачам, решение которых преследуется при установлении и осуществлении административного надзора, будет приведен в соответствующем разделе, посвященном правовым аспектам законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

Законом об административном надзоре определены сроки, на которые устанавливается надзор в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы. Для категорий граждан, судимых за совершение умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего, а также судимых за совершение преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего либо за совершение преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступления, срок административного надзора должен соответствовать сроку, установленному законодательством Российской Федерации для погашения судимости, за вычетом срока, истекшего после отбытия наказания. Для лиц, совершивших в возрасте старше восемнадцати лет преступление против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего четырнадцатилетнего возраста, и страдающих расстройством сексуального предпочтения (педофилией), не исключающим вменяемости, определенный срок административного надзора равен сроку назначения принудительных мер медицинского характера, но не менее срока, установленного законодательством Российской Федерации для погашения судимости. Если осужденный после отбытия наказания вел себя безупречно, то по его ходатайству суд может снять с него судимость до истечения срока погашения судимости. Погашение или снятие судимости аннулирует все правовые последствия, связанные с судимостью, в том числе, и установление административного надзора. Законом определен также порядок начала исчисления срока административного надзора в зависимости от категории лиц, в отношении которых он установлен. Так, в отношении лиц, судимых за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, либо лиц, судимых за совершение преступления при рецидиве преступлений, либо лиц, судимых за совершение умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего, если они в период отбывания наказания в местах лишения свободы при-

знавались злостными нарушителями установленного порядка, а также в отношении лиц, судимых за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, лиц, совершивших в возрасте старше восемнадцати лет преступление против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего четырнадцатилетнего возраста, и страдающих расстройством сексуального предпочтения (педофилией), не исключающим вменяемости, лиц, судимых за совершение преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступлений — для всех этих категорий, которым административный надзор устанавливается судом при освобождении из мест лишения свободы, срок исчисления надзора начинается со дня постановки данных лиц на учет в органе внутренних дел по избранному месту жительства или пребывания.

Лицам, судимым за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, либо за совершение преступления при рецидиве преступлений, либо за совершение умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего, при установлении им административного надзора по инициативе органа внутренних дел, срок начала надзора исчисляется со дня вступления в законную силу решения суда об установлении административного надзора. В понимании закона, у сотрудников территориальных органов МВД России повсеместно возникали проблемы правового и организационного характера. Исследовав возникающие проблемы и возможные пути их решения, мы рекомендовали сотрудникам полиции, составляющим заявление об установлении административного надзора в отношении данных категорий лиц, тщательно определять предлагаемые сроки административного надзора. При этом рекомендовано учитывать сроки погашения судимости за вычетом срока, прошедшего после отбытия наказания, а также уточнять верхний предел установления административного надзора в отношении отдельных категорий лиц. Как было отмечено выше, согласно статье 5 Закона об административном надзоре для лиц, имеющих непогашенную либо неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, а также преступления при рецидиве преступлений, срок административного надзора определен в пределах от одного года до трех лет, но не более срока, установленного законодательством Российской Федерацией для погашения судимости. Такое определение нижней границы срока административного надзора, по нашему мнению, изначально являлось несовершеннольным. В качестве примера случаев, возникающих в практической деятельности сотрудников полиции по применению

Закона об административном надзоре, приведем ситуацию, при которой лицо, формально подпадающее под установление надзора, совершает в течение года второе или последующее административное правонарушение, выступающее основанием для установления административного надзора, в оставшийся срок, который составляет меньше одного года до даты погашения судимости. В практике рассмотрения судами заявлений органов внутренних дел об установлении административного надзора известны случаи вынесения решения об отказе в удовлетворении поданных заявлений в связи с тем, что до погашения судимости лица, в отношении которого подано заявление, осталось менее года. Окончательное решение в этом вопросе принял Пленум Верховного Суда Российской Федерации, который обязал суды принимать заявления органов внутренних дел об установлении административного надзора независимо от срока, оставшегося для погашения судимости лица¹. Мы придерживаемся точки зрения, что предлагая срок административного надзора, устанавливаемого поднадзорному лицу, было бы более правильным не формулировать его в качестве конкретного периода (например, один год, два года и т. д.). В большинстве случаев целесообразнее ориентировать суд на верхний предел, означающий дату погашения судимости поднадзорного лица, в пределах установленного законом срока для конкретных категорий лиц. Данная рекомендация основана на результатах исследования проблемных ситуаций, возникающих при практическом применении закона. К примеру, в соответствии с Законом об административном надзоре суд установил административный надзор сроком на три года лицу, освобождающемуся из мест лишения свободы. Определенный судом срок начнет исчисляться с момента постановки поднадзорного лица на учет в органе внутренних дел. Таким образом, начало реализации надзора может оставаться под вопросом достаточно продолжительный период времени. Начало исчисления срока напрямую зависит от бытового устройства и регистрации лица по избранному им месту жительства или пребывания. Не факт, что это может произойти быстро и именно на территории, обслуживаемой органом внутренних дел, куда по предписанию администрации исправительного учреждения явится поднадзорный. Регистрация лица будет зависеть от того, насколько быстро поднадзорный сможет приобрести право на проживание на конкретной жилплощади. В силу

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 22 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре».

рассмотренных выше причин, получение такого права может растянуться на месяцы и даже на годы. В результате, со дня начала исчисления срока административного надзора до дня погашения судимости у поднадзорного лица может остаться период, значительно меньший, чем установленный судом срок административного надзора в три года. Таким образом, создаются ситуации, при которых решение суда об установлении административного надзора по объективным причинам не может быть исполнено в полном объеме ни поднадзорным лицом, ни органом внутренних дел, в котором поднадзорный будет состоять на учете. Подобная ситуация может произойти при принятии судом решения об установлении административного надзора и по заявлению органа внутренних дел. Не следует забывать, что срок административного надзора, установленный судом по предложению органа внутренних дел, изначально может оказаться значительно больше, чем срок погашения судимости поднадзорного лица. Причиной этому могут быть и продолжительное время нахождения заявлений в суде до их рассмотрения, период, необходимый для вступления в законную силу решения суда, даже при отсутствии его обжалования и т. п.¹ При совершении 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) здоровье населения и общественную нравственность, административный надзор, в соответствии со статьей 5 и статьей 7 Закона об административном надзоре, может быть продлен каждый раз на срок до шести месяцев, но не более срока, установленного законодательством Российской Федерации для погашения судимости.

¹ Холманский В. И., Стульнова Т. В., Петрова О. В. Правовые основы, основания, порядок установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: учебное пособие. — М.: ФЛИНТА; Наука, 2013. С. 47.

ГЛАВА 2.

Правовые аспекты нормативного регулирования индивидуальной профилактической и контрольно-надзорной деятельности полиции в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы, на современном этапе

§ 1. Пробелы в нормативном правовом обеспечении индивидуальной профилактической и контрольно-надзорной деятельности участковых уполномоченных полиции территориальных органов внутренних дел России в период с 90-х годов XX века по настоящее время и пути его совершенствования

Индивидуальная профилактическая работа сотрудников территориальных органов внутренних дел с отдельными категориями лиц, освобожденных из мест лишения свободы, в том числе, с лицами, состоящими под административным надзором, на протяжении десятилетий представляла собой одно из основных направлений их деятельности. Она была направлена на предупреждение совершения лицами, состоящими на профилактических учетах в территориальных органах внутренних дел, противоправных деяний и, в первую очередь, преступлений рецидивного характера. До начала 90-х годов XX века данная деятельность была обеспечена соответствующей нормативно-правовой базой. Полномочия сотрудников территориальных органов внутренних дел на ее осуществление были определены в законодательном порядке¹.

Реформирование законодательства, проводимое в 90-е годы XX века, значительно ограничило перечень контрольно-надзорных функций органов внутренних дел (милиции) в такой достаточно специфической деятельности, как осуществление индивидуальной профилактики правонарушений и преступлений. С принятием в 1991 году Закона РФ «О милиции» из его содержания была осознанно исключена обязанность сотрудников милиции осуществлять индивидуальную профилактическую работу. Как пояснили в своих комментариях к Закону РФ «О милиции» его разработчики В. П. Кондрашов, Ю. П. Соловей и В. В. Черников, законодатели целенаправленно исключили эту обязанность из содержания проекта закона, так как, по их мне-

¹ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22.09.83 г. № 10007-Х «О внесении изменений и дополнений в законодательство СССР об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1983. № 39. Ст. 584. (Утратил силу).

нию, она предоставляла широкие полномочия по вмешательству в законные права и личные интересы тех лиц, которые уже отбыли уголовные или административные наказания за совершенные противоправные деяния и являются полноправными гражданами общества¹. Тем не менее, в течение практически двадцати лет после принятия Закона РФ «О милиции», контролирующие и надзирающие органы различного уровня продолжали требовать от сотрудников территориальных органов внутренних дел России результаты осуществления индивидуальной профилактической работы, в том числе, с лицами, освобожденными из мест лишения свободы². Фактически, сотрудники должны были выполнять объективно важные, но не обеспеченные законодательными актами функции. В соответствии с пунктом 1 статьи 10 Закона РСФСР «О милиции»³, правоохранительные органы обязаны были уже не предупреждать, а предотвращать преступления, то есть принимать своевременные меры к недопущению преступных деяний в случаях, когда имеются данные о возможном их совершении конкретными лицами. Однако, по мнению ученого А. В. Крючкова, который еще задолго до реформирования российского законодательства высказал предположение о том, что, при попытках подмены терминов «предупреждение», «предотвращение» и «пресечение» им приписываются не свойственные значения и, тем самым, искажается их смысл⁴. По мнению ученого: «Нельзя не видеть того, что охватываемая каждым понятием деятельность качественно определена и отличается друг от друга»⁵. Как предписано в Резолюции «Предупреждение преступности в городской среде», принятой VIII Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями: «Предупреждение преступлений является делом всех

¹ Кондрашов В. П., Соловей Ю. П., Черников В. В. Российский закон о милиции. — М., 1992. С. 42, 103.

² Холманский В. И., Стульнова Т. В., Петрова О. В. Правовые основы, основания, порядок установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: учебное пособие. — М.: ФЛИНТА; Наука, 2013. С. 49.

³ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.

⁴ Холманский В.И. Проблемы восстановления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, и пути их решения // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2010. № 1(45). С.78.

⁵ Крючков А.В. Профилактическая служба органов внутренних дел: Учебное пособие. — М., 1982. С. 14.

граждан, общества в целом и его институтов»¹. Очевидно, такого же мнения придерживались законодатели, изначально лишая милицию одной из основных традиционных функций. Это и другие, последовавшие изменения в законодательстве, соответствующим образом отразились затем на содержании ведомственных актов, регламентирующих функциональные обязанности сотрудников различных служб органов внутренних дел. В связи с этим, как предположил исследователь Е. К. Нуртазин: «Ученые небезосновательно продолжают говорить о недостаточности ведомственного правового регулирования деятельности органов внутренних дел по профилактике правонарушений, что нередко приводит к нарушениям законности в этой деятельности»².

В рамках монографического исследования нами было изучено содержание ведомственных нормативных правовых актов, регламентирующих контрольно-надзорную деятельность органов внутренних дел, в отношении отдельных категорий лиц, в частности, лиц, освобожденных из мест лишения свободы, как обладающих определенной степенью криминогенной и рецидивной опасности для общества. В результате исследования было проанализировано содержание форм и методов, используемых органами внутренних дел при осуществлении контрольно-надзорных функций, основания и порядок постановки на учет определенных категорий лиц, содержания отдельных положений нормативных правовых актов, которыми руководствовались и руководствуются территориальные органы внутренних дел в исследуемый период, начиная с 90-х г.г. XX века по настоящее время, их соответствие законодательству. Результаты исследования показали, что Инструкцией по организации работы участкового инспектора милиции³, изданной вслед за принятием Закона РФ «О милиции», было установлено ведение не учетно-профилактических дел, как это было ранее, а осуществление карточной системы контроля за лицами, подлежащими надзорно-профилактическому наблюдению, и только в отношении трех категорий: находящихся под административным надзором; по признакам судимостей формально подпадающих под

¹ Восьмой Конгресс ООН. Гавана, 27 августа-7 сентября 1990 г. Доклад, подготовленный Секретариатом. — Нью-Йорк. 1990. С. 37.

² Нуртазин Е. К. Правовое регулирование деятельности органов внутренних дел как фактор укрепления законности // Правовые, криминологические и криминалистические проблемы борьбы с преступностью. — М., 1992. С. 33.

³ Пункт 3.3.7 Приложения № 3 к Инструкции по организации работы участкового инспектора милиции. Утверждена Приказом МВД России от 14 июля 1992 г. № 231 с изменениями дополнениями, внесенными Приказами МВД России от 15 апреля 1996 г. № 202, от 11 декабря 1996 г. № 653. (Утратил силу).

административный надзор; осужденных к лишению свободы с отсрочкой исполнения приговора. Карточечный вид учета на практике особо не предусматривал какое-либо отражение профилактической работы с лицами, состоящими на профилактическом учете. Другой вид учета — списочный, вообще не обязывал осуществлять индивидуальную профилактическую работу, а только предусматривал фиксирование факта постановки на учет отдельных категорий лиц. Весь объем информации предписывалось просто заносить в контрольную карточку либо в соответствующий раздел паспорта административного участка в виде записей. Тем не менее, как совершенно правильно подметил О. Б. Исаров: «Профилактическая деятельность органов внутренних дел всегда считалась одной из ведущих функций системы, обеспечивающей достижение реальных результатов борьбы с преступностью»¹. Поэтому, руководители органов внутренних дел на местах осознавали, что такой регламентированный подход к осуществлению контрольно-надзорной деятельности, особенно в отношении лиц, от которых, в первую очередь, следует ожидать совершения административных правонарушений или преступлений, не способствует целям профилактики преступлений, были вынуждены брать на себя ответственность самостоятельно издавать приказы и указания, которые, в какой-то мере, противоречили приказу МВД России и, естественно, отдельным положениям Закона РФ «О милиции». В качестве примера можно привести приказ начальника ГУВД Леноблгорисполкомов от 4 ноября 1992 г. № 672, в котором, в частности, говорилось: «Ведение накопительных дел на подучетный элемент Инструкцией не предусмотрено. Однако это не означает, что имеющаяся информационная база на другие (кроме перечисленных выше) категории антиобщественного элемента ликвидируется, а практика ведения накопительных дел, отменяется. Надзорно-профилактическое влияние участкового инспектора должно распространяться на весь антиобщественный элемент, а не только на лиц, перечисленных в приложении № 3 Инструкции»². Законодательно были определены приоритетные направления деятельности органов внутренних дел в осуществлении контрольно-надзорных функций за отдельными категориями лиц. Данные функции были также

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

² Приказ ГУВД Леноблгорисполкомов от 4 ноября 1992 г. № 672 «О порядке введения в действие Инструкции по организации работы участкового инспектора милиции, утвержденной приказом МВД РФ № 231 от 14.07.1992 г.». (Утратил силу).

определены в ведомственных актах МВД России и подчиненных ему подразделениях. Однако к началу XXI века произошли серьезные изменения в различных отраслях законодательства, которые привели, сначала к фактической ликвидации института административного надзора за отдельными категориями лиц, в связи с отсутствием его нормативно-правового обеспечения, а затем, к официальной отмене приказов и указаний, регламентирующих порядок его установления и осуществления. По нашему мнению, неясный характер и обтекаемость в определении обязанностей представителей различных служб органов внутренних дел при реализации ими контрольно-надзорных функций, присущие изданным ведомственным нормативным правовым актам, объясняются тем, что, с одной стороны, принятый Закон РФ «О милиции» исключил из деятельности милиции такую функцию, как осуществление «индивидуально-профилактической работы с правонарушителями», о чем было отмечено выше. С другой стороны, в деятельности территориальных органов внутренних дел десятилетиями складывалась практика осуществления этой работы, доказавшая свою объективную необходимость. Лишение обязанности выполнения данной функции работниками милиции, означало бы на практике придание их деятельности, как правильно подметил И. П. Портнов, только наблюдательного характера¹. Считаем, что высказанная ученым позиция совершенно объективно отразила сложившееся в то время положение в нормативном правовом обеспечении индивидуальной профилактической и контрольно-надзорной деятельности территориальных органов внутренних дел. Лишение территориальных органов внутренних дел функции профилактики правонарушений и преступлений, обеспеченной нормами права, вызвало ликвидацию имеющихся у сотрудников милиции правовых рычагов воздействия на правонарушителей, превратив их из активным участников процесса профилактики в сторонних наблюдателей. Инструкция по организации деятельности участкового уполномоченного милиции, традиционно исполняющего основную часть контрольно-надзорных функций по профилактике правонарушений и преступлений, осуществляемых территориальными органами внутренних дел, данную его обязанность определила следующим образом: «Принимать к профилактируемым лицам меры индивидуального предупреждения преступлений в соответствии с принципами и нормами слу-

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

жебной деятельности и при наличии соответствующих законодательных оснований»¹. В отношении контроля за определенными категориями лиц, имеющими судимости за совершение преступлений, обязанность изложена в следующей редакции: «Контролировать соблюдение лицами, освобожденными из мест лишения свободы, ограничений, установленных законодательством, а также в пределах своей компетенции в определенном порядке принимать участие в контроле за поведением лиц, осужденных к мерам уголовного наказания, не связанным с лишением свободы»². Таким образом, вначале на законодательном, а затем на ведомственном уровнях были фактически выведены из-под контроля и проведения в отношении их какой-либо реальной профилактической работы лица, обладающие повышенной степенью криминогенной и рецидивной опасности. Под данную категорию попадали лица, ранее судимые к лишению свободы за совершение тяжких и особо тяжких преступлений уголовной направленности, чье поведение в период отбывания наказания и после освобождения из мест лишения свободы свидетельствовало об их намерении продолжать преступную деятельность. Инструкцией были определены только две категории лиц, привлеченных к уголовной ответственности, подлежащих учету и контролю со стороны участкового уполномоченного милиции: освобожденные из мест лишения свободы, в отношении которых установлены ограничения в соответствии с законом; осужденные к мерам наказания, не связанным с лишением свободы. В то же время, какой-либо регламентации профилактической работы с данными категориями лиц, с использованием установленных в соответствии с законом форм и методов, инструкция не содержала. Она также не имела указаний на критерии определения срока, в течение которого должна осуществляться профилактическая и контрольно-надзорная деятельность в отношении той или иной категории. При этом лица, ранее судимые к лишению свободы, в перечне подлежащих учету и контролю не были представлены. Их списочный учет предусматривался только соответствующим разделом приложения к паспорту административного участка. Решение этих вопросов, по сути своей, отдано на усмотрение органов внутренних дел на местах. Данное обстоятельство, несомненно, являлось суще-

¹ Инструкция по организации деятельности участкового уполномоченного милиции, п. 18. 4. Утверждена приказом МВД РФ от 16 сентября 2002 г. № 900 «О мерах по совершенствованию деятельности участковых уполномоченных милиции. (Утратил силу).

² Там же, п. 9.15.

ственным пробелом в нормативно-правовом обеспечении профилактической деятельности органов внутренних дел, способствующим нарушениям законности со стороны непосредственных исполнителей.

Нами было исследовано нормативно-правовое обеспечение профилактической деятельности органов внутренних дел ГУВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области с данными категориями лиц, состоящими на профилактическом учете у участковых уполномоченных милиции в этот период времени¹. При этом, анализу были подвергнуты формы и методы работы, их соответствие законодательству, другим ведомственным нормативно-правовым актам. Кроме того, была исследована степень их соответствия обеспечению выполнения задачи борьбы с рецидивной преступностью. Исследование показало, что согласно «Наставлению по организации работы органов внутренних дел с лицами, состоящими на профилактических учетах у участковых уполномоченных милиции», изданному ГУВД Санкт-Петербурга и Ленинградской области такому учету подлежали: освободившиеся из мест лишения свободы, в отношении которых установлены ограничения в соответствии с законом; осужденные к мерам наказания, не связанным с лишением свободы. Наставлением были установлены картотечный и списочный виды учета данных категорий лиц². В результате исследования нормативно-правового обеспечения деятельности участковых уполномоченных милиции были выявлены значительные противоречия установленного порядка реализации контрольно-надзорных функций милиции в отношении отдельных категорий лиц действующему законодательству, а также пробелы, существующие в самом законодательстве. Во-первых, постановка на профилактический учет отдельных категорий лиц не была основана на действующем законодательстве и, зачастую, являлась прямым нарушением охраняемых Конституцией Российской Федерации и другими нормативными актами законных прав и интересов граждан. Во-вторых, в исследованных актах отсутствовали прямые указания на проведение какой-либо профилактической работы с использованием конкретных форм и методов в отношении состоящих на учете отдельных категорий лиц. В то же время, сама постановка лиц на учет

¹ Наставление по организации работы органов внутренних дел с лицами, состоящими на профилактических учетах у участковых уполномоченных милиции. Утверждено Приказом ГУВД Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 5 октября 2004 г. № 1251.(Утратил силу).

² Утверждено приказом ГУВД Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 5 октября 2004 г. № 1251.(Утратил силу).

в органах внутренних дел уже предполагала последующее осуществление в их отношении профилактических и контрольно-надзорных функций, которые неизменно связаны с вмешательством в охраняемые законом права и личные интересы граждан. В-третьих, отсутствие нормативно-правового обеспечения и, в тоже время, регламентирование исполнения профилактических функций в отношении лиц, состоящих на профилактическом учете, вынуждала участковых уполномоченных милиции самостоятельно определять формы и методы данной работы, что было чревато нарушениями законности с их стороны. В-четвертых, отдельные положения ведомственных актов находились в прямом противоречии с действующим законодательством, а также нормативно-правовыми актами других ведомств. В-пятых, законодательно и на ведомственном уровне не были определены сроки содержания на профилактическом учете лиц, ранее судимых. Это обстоятельство вынуждало территориальные органы внутренних дел на местах самостоятельно определять сроки, исходя из буквального понимания статуса данной категории лиц. В-шестых, данными актами не была предусмотрена реальная профилактическая и контрольно-надзорная деятельность в отношении лиц, судимых за совершение тяжких и особо тяжких преступлений, а так же, лиц, совершивших опасный и особо опасный рецидив преступлений, обладающих повышенной степенью криминогенной и рецидивной опасности, что не отвечало требованиям профилактики роста рецидивной преступности.

В 2010 году руководством страны был взят политический курс, направленный на реформирование органов внутренних дел (милиции), в рамках которого бывшим Президентом Российской Федерации Д. А. Медведевым в Государственную Думу был внесен проект Федерального Закона «О полиции», принятый и вступивший в законную силу 1 марта 2011 года. В рамках исследования мы проанализировали содержание закона в части, касающейся предоставления органам внутренних дел (полиции) полномочий по осуществлению контрольно-надзорных и индивидуально-профилактических функций в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы, для борьбы с ростом рецидивной преступности в обществе. Детальное изучение закона позволило выявить в его содержании только два положения, касающиеся рассматриваемой области. Первое положение устанавливало обязанность сотрудников полиции осуществлять контроль (надзор) за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, предписанных судом, в соответствии с федеральным законом запретов и ограничений; участвовать в реализации кон-

троля за поведением осужденных, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы назначено условно¹. Второе положение касается права полиции применять в процессе контроля (надзора), осуществляемого в соответствии с пунктом 26 части 1 статьи 12 Федерального закона «О полиции», предусмотренные законом меры наблюдения за ходом социальной реабилитации лиц, освобожденных из мест лишения свободы². Проведенный сравнительный анализ первого положения показал, что его содержание практически копирует соответствующее положение Закона РФ «О милиции», которое на момент принятия и вступления в силу Федерального Закона «О полиции», носило не более чем декларированный характер, так как не обеспечивалось соответствующим механизмом реализации. Причиной этому являлся тот факт, что на момент принятия Федерального Закона «О полиции» фактически не существовала категория лиц, освобожденных из мест лишения свободы, на которых распространялось бы данное положение. Единственными категориями лиц, освобожденных из мест лишения свободы, с возложенным на них выполнением обязанностей и ограничений, определенных судом, были лица, условно-досрочно освобожденные от отбывания наказания в виде лишения свободы, и лица, которым в качестве дополнительного уголовного наказания было назначено ограничение свободы. Субъектами контроля в отношении обеих категорий лиц, в соответствии с федеральным законодательством, были определены не органы внутренних дел, а специализированный государственный орган. Кроме того, второе положение, по нашему мнению, вообще возложило на полицию выполнение несвойственных для нее функций: применять предусмотренные федеральным законом меры наблюдения за ходом социальной реабилитации лиц, освобожденных из мест лишения свободы. Если учесть то, что к мерам социальной реабилитации данной категории граждан следует отнести решение вопросов бытового и трудового устройства, лечения хронических заболеваний, помещения в интернаты для инвалидов и престарелых, то решение данных вопросов находится в исключительной компетенции не органов внутренних дел, а социальных служб. Таким образом, ограничив вышеназванными положениями права и обязанности полиции в осуществлении контрольно-

¹ Пункт 26 часть 1 статьи 12. Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции».

² Пункт 2 части 1 статьи 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции».

надзорных функций в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы, по нашему мнению, закон фактически не предоставил полиции каких-либо реальных полномочий осуществлять индивидуальную профилактическую работу в отношении данной категории лиц, с целью профилактики рецидива преступлений с их стороны. Что касается индивидуальной профилактической работы, то ее проведение закон возложил на полицию при выявлении лиц, имеющих намерение совершить преступление. Но данное положение, в большей степени, также носит декларативный характер и не соответствует объекту назначения. Характерной особенностью индивидуальной профилактической работы, осуществляемой территориальными органами внутренних дел в отношении различных категорий лиц, является ее производный характер от контрольно-надзорной деятельности со стороны этих органов. Это означает, что индивидуальная профилактическая работа не может осуществляться автономно. Основанием ее назначения и осуществления является постановка конкретного лица на профилактический учет и проведение в его отношении контроля (надзора) за поведением, образом жизни, исполнением возложенных на него обязанностей, запретов и ограничений. Отсюда следует, что для осуществления контрольно-надзорной, а в последующем, и индивидуальной профилактической работы, необходимо, чтобы в законодательном порядке изначально были четко определены категории лиц, нуждающиеся в профилактическом учете, основания постановки их на профилактический учет в территориальных органах внутренних дел, полномочия полиции по осуществлению в их отношении контрольно-надзорной и индивидуально-профилактической работы. К сожалению, в настоящее время такого законодательного акта, определяющего категории лиц, подлежащих постановке на профилактический учет в территориальных органах внутренних дел, и основания осуществления в отношении их контрольно-надзорной и индивидуальной профилактической работы не существует. Принятый в 2016 году федеральный закон по вопросам профилактики правонарушений в Российской Федерации, также не отражает сведений по категориям лиц, подлежащих профилактическому учету в территориальных органах МВД России¹. Содержание индивидуальной профилактической работы, осуществляемой органами внутренних дел, должно включать в себя ряд стадий: выявление лиц, подлежащих

¹ Федеральный закон от 23.06.2016 г. № 182-ФЗ «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации».

профилактическому учету, постановка их на учет, определение мероприятий профилактического характера и их осуществления. ФЗ «О полиции» содержит единственное положение, обязывающее сотрудников полиции осуществлять индивидуальную профилактическую работу. В соответствии с законом, под реализацию индивидуальной профилактической работы полиции подпадают только лица, выявленные сотрудниками полиции, которые имеют намерения совершить преступление¹. Указанное обстоятельство свидетельствует о достаточно поверхностном понимании законодателями и разработчиками проекта закона сущности индивидуальной профилактической работы. Дословное толкование указанного положения означает, что к индивидуальному профилактическому воздействию со стороны сотрудников полиции закон относит лиц, о которых самим сотрудникам полиции стали известны сведения о планировании ими преступления. В ситуации, предусмотренной данным положением, по мнению авторов исследования, ни о какой индивидуально-профилактической работе не может идти речи. Если предположить, что сотрудники полиции действительно выявят лиц, даже из числа освобожденных из мест лишения свободы, которые по имеющейся информации намереваются совершить преступления, то в таких случаях действующие нормативные правовые акты обязывают полицию осуществлять мероприятия совершенно иного характера, нежели индивидуально-профилактического. В таких случаях для реализации поступившей информации следует применять меры оперативно-розыскного характера, особенно на стадии приготовления лица к совершению преступления, или меры уголовно-процессуального характера на стадии его покушения на совершение преступления. Основаниями для постановки лица на профилактический учет и проведения с ним индивидуальной профилактической работы являются не надуманные законодателями намерения совершить преступление, а ведение им антиобщественного образа жизни; систематическое нарушение общественного порядка в общественных местах и в сфере семейно-бытовых отношений; имеющаяся судимость за совершенное преступление; степень тяжести совершенного преступления; характер преступления, способ совершения и склонность лица к совершению противоправных деяний. Проведение этой работы всегда обусловлено необходимостью осуществления профилактических мероприятий, которые неизбежно затрагивают охраняемые законами права и личные инте-

¹ Пункт 4 части 1 статьи 12 Федерального закона от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

рессы граждан¹. Например, любое профилактическое посещение участковым уполномоченным полиции гражданина по месту проживания, вызов лица в участковый пункт полиции для проведения профилактической беседы о недопустимости ведения антиобщественного образа жизни или нарушения общественного порядка должны иметь предусмотренные законом основания. Следовательно, полномочия полиции по исполнению этих мероприятий, по нашему глубокому убеждению, в первую очередь, должны быть обязательно определены именно в законодательном порядке, а не ведомственными нормативными правовыми актами. На законодательном уровне должны быть определены не только формы и методы осуществления индивидуальной профилактической работы, но и, в первую очередь, обоснованные сроки ее проведения. По нашему мнению, критерием определения форм, методов, сроков осуществления контрольно-надзорной и индивидуальной профилактической работы, в том числе, в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы, должно выступать не искусственно надуманное законодателями основание в виде намерения лица совершить противоправное деяние, а реальная степень его общественной опасности. По этим основаниям, положение, содержащееся в Законе об административном надзоре, обязывающее сотрудников полиции проводить с лицами, состоящими под административным надзором, индивидуальную профилактическую работу, представляется более обоснованным². В данном случае законодателем была учтена высокая криминогенная и рецидивная опасность этой категории лиц³. В то же время, Закон об административном надзоре, установив обязанность осуществлять индивидуальную профилактическую работу в отношении поднадзорных лиц, не определил формы и методы ее реализации, что является значительным пробелом, который существует и в настоящее время в нормативном правовом обес-

¹ Холманский В. И., Стульнова Т. В., Петрова О. В. Правовые основы, основания, порядок установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: учебное пособие. — М.: ФЛИНТА; Наука, 2013. С. 51.

² Пункт 4 части 1 статьи 12 Федерального закона от 06 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

³ Холманский В.И., Стульнова Т.В. Особенности осуществления сотрудниками полиции индивидуальной профилактической и контрольно-надзорной деятельности в отношении лиц, состоящих под административным надзором. // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 1(69). С. 53–58.

печении деятельности полиции и может привести к тому, что сотрудники полиции, от которых будет требоваться проведение этой работы, по собственному усмотрению смогут определять её формы и методы, которые в определенных случаях по заявлениям тех же поднадзорных лиц, контролирующими и надзирающими органами могут быть квалифицированы, как превышения сотрудниками полиции своих должностных полномочий, повлекшие нарушения законности и прав граждан¹.

Для устранения указанного пробела и повышения эффективности деятельности органов внутренних дел (полиции) в борьбе с ростом рецидивной преступности в обществе, предлагается в Федеральном законе «О полиции»:

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

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

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

«26) Осуществлять административный надзор за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них судом административных ограничений и обязанностей, в соответствии с федеральным законом, проводить в их отношении индивидуальную профилактическую работу; в пределах своих полномочий совместно со специализированным государственным органом участвовать в осуществлении контроля за соблюдением лицами, условно-досрочно освобожденными от отбывания наказания в виде лишения свободы, лицами, которым в качестве дополнительного уголовного наказания назначено ограничение свободы, установленных для них судом обязанностей, запретов, ограничений; участвовать в осуществлении контроля за поведением лиц, условно-досрочно

¹ Холманский В. И., Стульнова Т. В., Петрова О. В. Правовые основы, основания, порядок установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: учебное пособие. — М.: ФЛИНТА; Наука, 2013. С. 51.

освобожденных от отбывания наказания в виде лишения свободы без установления дополнительных обязанностей, осужденных, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или назначено наказание в виде лишения свободы условно»;

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

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

Не проработанный должным образом характер отдельных положений ФЗ «О полиции» и Закона об административном надзоре, естественным образом отразился на содержании ведомственных нормативных правовых актов в части регламентирования индивидуальной профилактической и контрольно-надзорной деятельности сотрудников полиции и, в первую очередь, участковых уполномоченных полиции с отдельными категориями лиц, состоящих на профилактическом учете в территориальных органах МВД России. В соответствии с Приказом МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции», на профилактическом учете у участковых уполномоченных полиции должны состоять следующие категории лиц, с которыми он обязан проводить индивидуальную профилактическую работу: освобожденные из мест лишения свободы и имеющие непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, преступления при рецидиве преступлений, умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего, в отношении которых судом установлены временные ограничения прав и свобод и обязанности, предусмотренных федеральными законами (то есть поднадзорные лица), а также освобожденные из мест лишения свободы и имеющие непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого и особо тяжкого преступления; преступления при рецидиве преступлений; умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего; больные алкоголизмом или наркоманией, состоящие на учете в медицинской организации и представляющие опасность для окружающих; совершившие правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений и представляющие опасность для окружающих; совершившие административные правонарушения против порядка управления и (или) административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность при прове-

дении общественно-политических, спортивно-массовых, культурно-массовых, религиозных и иных общественно значимых мероприятий; входящие в неформальные молодежные объединения противоправной направленности, совершившие административные правонарушения против порядка управления и (или) административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность; лица, которым назначено административное наказание за незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, а также за их потребление без назначения врача¹. При анализе обозначений категорий лиц, подлежащих постановке на профилактический учет в территориальных органах МВД России, и проведению в их отношении индивидуальной профилактической работы со стороны участковых уполномоченных полиции, сразу просматривается несоответствие их определения анализируемому выше положению ФЗ «О полиции». Указанное положение обязывает сотрудников полиции проводить индивидуальную профилактическую работу только с теми выявленными лицами, которые имеют намерение совершить преступление². Но среди указанных выше категорий лиц не фигурируют выявленное сотрудниками полиции их намерение совершить преступление. Исключение могут составлять только лица, освобожденные из мест лишения свободы и имеющие непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, преступления при рецидиве преступлений, умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего, в отношении которых судом установлены временные ограничения прав и свобод и обязанности, предусмотренных федеральными законами (то есть поднадзорные лица). В обозначении данной категории также не усматривается выявленное сотрудниками полиции намерение совершить преступление. Однако правовой основой постановки их на профилактический учет в территориальных органах МВД России и проведения в их отношении необходимой профилактической работы со стороны участковых уполномоченных полиции является не ФЗ «О полиции», а Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест

¹ Пункты 63.1-63.6 Наставления по организации деятельности участковых уполномоченных полиции. Утверждено Приказом МВД России от 31.12.2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» (Зарегистрировано в Минюсте России 19.03.2013 № 27763).

² Пункт 4 части 1 статьи 12 ФЗ «О полиции».

лишения свободы»¹. Таким образом, осознанно или нет, но законодатель учел не надуманное намерение лица совершить преступление, а высокую степень криминогенной и рецидивной опасности лица, дающую основание государству в лице его правоохранительных органов, осуществлять профилактический контроль его поведения и образа жизни какой-то период времени после освобождения из мест лишения свободы. При этом, в качестве критериев высокой степени криминогенной и рецидивной опасности лица выступают: тяжесть, способ, характер, систематичность ранее совершенных преступлений, за которые лицо отбывало наказание в виде лишения свободы. В то же время, законодатель не учел указанный выше критерий, присущий другой категории лиц, которую составляют граждане, освобожденные из мест лишения свободы и имеющие непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого и особо тяжкого преступления; преступления при рецидиве преступлений; умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего. По сути своей, это лица, которые по признакам имеющихся у них судимостей формально подпадают под установление административного надзора. Как нами отмечалось выше, эта категория лиц ни Законом об административном надзоре, ни Приказом об административном надзоре никак не выделена, что является существенным упущением нормативного правового обеспечения контрольно-надзорной и индивидуальной профилактической работы участковых уполномоченных полиции с данной категорией лиц. В результате, в силу указанных выше обстоятельств, получается, что установленной названными выше законами правовой основы осуществления в отношении этой категории лиц индивидуальной профилактической работы участковыми уполномоченными полиции в настоящее время не существует. Что касается других категорий лиц, указанных в Наставлении по организации деятельности участковых уполномоченных полиции, как подлежащих профилактическому учету, то их обозначение настолько неконкретно, что изначально вызывает непонимание, неоднозначное толкование исполнителями². Анализируемое нами содержание нормативных правовых

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

² Холманский В. И., Стульнова Т. В. Как совершенствовать профилактический учет и индивидуальную профилактическую работу с отдельными катего-

актов, в настоящее время составляющих правовую основу реализации индивидуальной профилактической и контрольно-надзорной деятельности сотрудников полиции, показало их несовершенный характер, очевидно вызванный низким уровнем компетенции в разрабатываемой сфере регулирования общественных отношений их разработчиков.

23 июня 2016 г. был принят Федеральный закон № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». В марте 2014 г. проект данного закона поступил для проведения правовой экспертизы в Санкт-Петербургский университет МВД России из Правительства Российской Федерации, в результате проведенной работы нами была дана отрицательная оценка проекту, как не достаточно проработанному с позиции поставленных целей и решаемых задач. Анализ содержания принятого закона показал ряд недочетов и пробелов, на наличие которых мы указали при проведении правовой оценки проекта. В частности, в законопроекте: не обозначена роль полиции, как основного субъекта профилактики административных правонарушений и преступлений; в целом не определены полномочия сотрудников полиции вообще, и участковых уполномоченных полиции, в частности, как непосредственных исполнителей индивидуальной профилактической работы в структуре подразделений полиции; не перечислены конкретные категории лиц, подлежащие постановке на профилактический учет в территориальных органах МВД России; не определены основания их постановки, сроки проведения в их отношении индивидуальных профилактических мероприятий, формы и методы их реализации. Указанные обстоятельства не способствуют эффективному решению задач территориальными органами внутренних дел по профилактике различных видов противоправных деяний. Решение проблемы совершенствования нормативно-правового регулирования контрольно-надзорной и индивидуальной профилактической деятельности сотрудников полиции, в том числе, по профилактике преступлений рецидивного характера, мы видим в издании на региональном уровне собственных нормативно-правовых актов, учитывающих особенности оперативной обстановки в регионе и включающие имеющиеся пробелы. Законы профилактической направленности, принятые на региональном уровне, по нашему мнению, должны восполнить пробелы, существующие в нормативных актах, изданных на федеральном уровне, и выступить дополнительной правовой основой постановки на профилактический учет в территориальных органах МВД

риями лиц в территориальных органах МВД России? // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2015. № 3 (67). С. 53–58.

России отдельных категорий лиц, а также проведения в их отношении требуемой индивидуальной профилактической работы сотрудниками полиции на местах. При этом руководителям территориальных органов МВД России на региональном уровне, с учетом специфики их региона и анализа оперативной обстановки, должно быть предоставлено право самостоятельно определять дополнительные категории лиц, которые подлежат профилактическому учету. Свою точку зрения авторы обосновывают неоспоримым выводом о том, что «оперативная обстановка в различных регионах страны имеет свою специфику». Невозможно сопоставить оперативную обстановку, например, на Северном Кавказе и в средней полосе России, в Москве и Санкт-Петербурге с оперативной обстановкой в районах Дальнего Востока и Сибири, в городах и сельской местности и т. д. Соответственно, на местах сотрудникам территориальных органов МВД России гораздо виднее причины и условия совершения отдельных видов противоправных деяний, а также пути их устранения. Возможность принятия подобных законов субъектами Российской Федерации, несмотря на свой недостаточно проработанный характер, все-таки предоставляет принятый закон, который определяет в качестве субъектов профилактики правонарушений в стране органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Законом предусмотрены их полномочия, в частности: осуществлять нормативно-правовое регулирование в сфере профилактики правонарушений; разрабатывать и принимать меры по реализации государственной политики в области профилактики в определенной сфере деятельности на территории субъекта Российской Федерации; обеспечивать взаимодействие субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике правонарушений.

Основываясь на результатах многолетнего изучения правоприменительной практики проведения индивидуальной профилактической работы в период действия союзного законодательства, на знании существующей в настоящее время проблематики в деятельности сотрудников полиции, на результатах научного исследования нормативного правового обеспечения контрольно-надзорной и индивидуально-профилактической работы сотрудников правоохранительной деятельности с отдельными категориями лиц, авторы предлагают следующее решение проблемы совершенствования профилактического учета и профилактической работы в территориальных органах МВД России¹.

¹ Холманский В. И., Стульнова Т. В. Как совершенствовать профилактический учет и индивидуальную профилактическую работу с отдельными катего-

Предлагается в законодательном порядке установить следующие категории лиц, освобожденных из мест лишения свободы, которые необходимо содержать на профилактических учетах у участковых уполномоченных полиции территориальных органов МВД России:

1. Лица, освобожденные из мест лишения свободы, в отношении которых судом установлен административный надзор;

2. Лица, освобожденные из мест лишения свободы, по признакам судимостей формально подпадающие под установление административного надзора;

3. Лица, освобожденные из мест лишения свободы, по признакам судимости не подпадающие под установление административного надзора;

4. Лица, условно-досрочно освобожденные из мест лишения свободы;

5. Лица, осужденные к дополнительному к лишению свободы виду уголовного наказания — ограничение свободы.

Указанные категории, а также других лиц, которых, по нашему мнению, необходимо содержать на профилактических учетах у участковых уполномоченных полиции территориальных органов внутренних дел, а также основания их постановки на профилактический учет, формы и методы проведения с ними индивидуальной профилактической работы, сроки содержания на профилактическом учете каждой категории лиц, их научное обоснование нами было подробно изложено в отчете о проведении научного исследования по заявке Правительства г. Санкт-Петербурга¹. Разработанные авторами рекомендации вполне могут стать основой для проектируемых на региональном или федеральном уровнях проектов законов о профилактических учетах в территориальных органах МВД России.

риями лиц в территориальных органах МВД России? // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2015. № 3(67). С. 53–58.

¹ Состояние преступности в Санкт-Петербурге. Криминологический мониторинг и прогноз: научно-практическое пособие / под общ. Ред. Л. П. Богданова и В. А. Кудина. СПб.; Изд-во СПб ун-та МВД России, 2015. С. 200–213.

§ 2. Проблемы правового обеспечения контрольно-надзорной деятельности полиции в отношении лиц, условно-досрочно освобожденных из мест лишения свободы

Поспешное и не проработанное должным образом реформирование российского законодательства по регулированию общественных отношений в правоохранительной сфере, проведенное в 90-е годы XX века, послужило причиной возникновения ряда серьезных проблем правового и организационного характера в контрольно-надзорной деятельности правоохранительных органов. К числу неразрешенных проблем в настоящее время относится вопрос о ведомственной принадлежности субъекта контроля (надзора) за поведением и образом жизни лиц, условно-досрочно освобожденных от дальнейшего отбывания уголовного наказания в виде лишения свободы.

Понятие «условно-досрочное освобождение от отбывания наказания», дано в уголовном законодательстве, где, в частности, говорится: «Лицо, отбывающее содержание в дисциплинарной воинской части или лишение свободы, подлежит условно-досрочному освобождению, если судом будет признано, что для своего исправления оно не нуждается в полном отбывании назначенного судом наказания. При этом лицо может быть полностью или частично освобождено от отбывания дополнительного вида наказания»¹. Применяя условно-досрочное освобождение, суд может возложить на осужденного обязанности, предусмотренные частью 5 статьи 73 УК РФ «Условное осуждение», которые должны им исполняться в течение оставшейся не отбытой части наказания². Следует обратить внимание и на то обстоятельство, что в законе не указаны критерии, согласно которым суд вправе определить, на кого из условно-досрочно освобождаемых лиц необходимо возложить выполнение дополнительных обязанностей или ограничений, а на кого не возлагать. Данное обстоятельство, по нашему мнению, является существенным пробелом в законодательстве и способствует коррупционной составляющей в деятельности сотрудников исправительных учреждений и судей.

До начала 90-х годов XX века в течение многих десятилетий в стране действовала отлаженная система профилактики преступлений и административных правонарушений, которая была возведена в ранг государственной политики. Решения по ее осуществлению и

¹ Статья 79 «Условно-досрочное освобождение» Уголовного кодекса Российской Федерации.

² Там же.

совершенствованию принимались на самом высоком государственном и политическом уровнях. Система включала деятельность субъектов, относящихся к государственным органам законодательной и исполнительной власти, к правоохранительным органам, к общественным объединениям и организациям по месту работы и жительства граждан. Она обеспечивала качественную профилактику преступлений и административных правонарушений, особенно со стороны лиц, освобожденных из мест лишения свободы, в том числе, освобожденных условно — досрочно. До принятия в 1996 году новых Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации процедура условно-досрочного освобождения и замены наказания на более мягкое, а также цели, сроки, порядок наблюдения за этой категорией лиц, вопросы их трудового и бытового устройства регламентировались уголовным, исправительно-трудовым законодательством, решениями местных органов власти. В соответствии с частью 9 статьи 53 УК РСФСР, применяя условно-досрочное освобождение от наказания или замену не отбытой части наказания более мягким наказанием, суд мог возложить на определенный трудовой коллектив, с его согласия, обязанность по наблюдению за условно-досрочно освобожденным в течение не отбытой части назначенного судом срока наказания, или за лицом, которому не отбытая часть наказания заменена более мягким наказанием и проведению с ним воспитательной работы¹. Согласно статье 105 Исправительно-трудового кодекса РСФСР² «Цели и сроки наблюдения за лицами, условно-досрочно освобожденными от отбывания наказания», за лицами, условно-досрочно освобожденными, в течение не отбытой части наказания устанавливалось наблюдение общественных организаций и трудовых коллективов и с этими лицами проводилась воспитательная работа. Наблюдение и организация воспитательной работы с указанными лицами осуществлялись «в целях закрепления результатов исправления и приобщения освобожденных к честной трудовой жизни»³. Процесс наблюдения, согласно статье 106 ИТК РСФСР «Порядок наблюдения

¹ Указ ПВС РСФСР от 11 марта 1977 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1977. № 12. Ст. 255; Указ ПВС РСФСР от 11 октября 1982 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1982. № 41. Ст. 1513; Указ ПВС РСФСР от 3 декабря 1982 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1982. № 49. Ст. 1821; Указ ПВС РСФСР, от 5 апреля 1985 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1985. № 15. Ст. 564; Указ ПВС РСФСР, от 5 мая 1986 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1986. № 23. Ст. 638. (Утратил силу).

² Далее по тексту — ИТК РСФСР.

³ Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 4 марта 1983 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1983. № 10. Ст. 319. (Утратил силу).

за лицами, условно-досрочно освобожденными от отбывания наказания», организовывался исполнительными комитетами местных Советов народных депутатов. Само же наблюдение, как отмечал В. И. Гуськов: «Непосредственно осуществлялось общественными организациями и трудовыми коллективами по месту работы или учебы, а также по месту жительства этих лиц под контролем наблюдательных комиссий и комиссий по делам несовершеннолетних»¹. В отношении лиц, ранее отбывавших наказание в местах лишения свободы за тяжкие преступления, либо судимых более двух раз к лишению свободы за любые умышленные преступления и условно-досрочно освобожденных, при низкой результативности мер общественного воздействия, общественная организация и трудовой коллектив могли возбудить ходатайство перед органами внутренних дел о принятии мер, предусмотренных законодательством об административном надзоре². Кроме того, согласно статье 104 ИТК РСФСР «Трудовое и бытовое устройство лиц, освобожденных от отбывания наказания», лица, освобожденные от отбывания наказания, должны были быть обеспечены работой, по возможности с учетом имеющейся у них специальности, Исполнительными комитетами Советов народных депутатов не позднее пятнадцатидневного срока со дня обращения за содействием в трудоустройстве. В необходимых случаях лицам, освобожденным от отбывания наказания, должна была предоставляться жилая площадь³. Предписания исполнительных комитетов местных Советов народных депутатов о трудоустройстве данной категории лиц носили обязательный характер для руководителей предприятий, учреждений, организаций. Кроме того, как было отмечено Н. И. Волошиным: «Инвалиды и лица престарелого возраста, по их просьбе, подлежали помещению в дома инвалидов и престарелых. Несовершеннолетние, не имеющие родителей, в необходимых случаях направлялись комиссиями по делам несовершеннолетних в школы-интернаты или другие детские учреждения, либо в установленном законном порядке передавались на попечительство»⁴. В ис-

¹ Гуськов В. И. Профилактика рецидивной преступности, осуществляемая исправительно-трудовым учреждением. — Рязань, 1979. С. 22.

² Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 4 марта 1983 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1983. № 10. Ст. 319. (Утратил силу).

³ Статья 104 ИТК РСФСР. В ред. Указа ПВС РСФСР от 4 марта 1983 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1983. № 10. Ст. 319. (Утратил силу).

⁴ Волошин Н. И. Деятельность старшего инспектора по бытовому и трудовому устройству освобожденных // Освобождение осужденных из мест лишения свободы: Пособие. — М., 1978. С. 70.

правления и перевоспитании осужденных, а также в реализации общественного контроля деятельности учреждений и органов, исполняющих приговоры судов к лишению свободы, ссылке, высылке и исправительным работам без лишения свободы принимали непосредственное участие наблюдательные комиссии,¹ состоящие из: депутатов местных Советов, представителей профсоюзных, комсомольских и других общественных организаций и трудовых коллективов. Задачи и права наблюдательных комиссий и организация их работы также регулировались Исправительно-трудовым кодексом РСФСР². Контроль за исполнением постановлений судов об условно-досрочном освобождении лица от отбывания наказания осуществлялся органами внутренних дел по месту жительства условно-досрочно освобожденных. В инспекциях исправительных работ и трудоустройства³ органов внутренних дел назначалось должностное лицо (инспектор), которое занималось выдачей направлений для трудоустройства этих лиц, своевременным информированием участковых инспекторов милиции о необходимости постановки данных лиц на учет и осуществления повсеместного контроля за их поведением на работе, в быту, и в общественных местах. Все вопросы, связанные с возбуждением перед судом ходатайства об отмене условно-досрочного освобождения и направлении лица в места лишения свободы для дальнейшего отбывания наказания также решались через инспектора ИИР и Т⁴. Однако, как отмечала Л. В. Иногамова, уже в то время «существовала проблема реализации контроля за организацией воспитательной работы со всеми условно-досрочно освобожденными от наказания». По мнению автора, это объяснялось отсутствием государственного органа, на который было бы возложено осуществление единого учета и контроля поведения условно-досрочно освобожденных⁵. Данная про-

¹ Положение о наблюдательных комиссиях. Утверждено Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 30 сентября 1965 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1965. № 40. Ст. 990 (с изменениями и дополнениями, внесенными Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 18 июля 1986 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1986. — № 26. Ст. 727). (Утратил силу).

² Статья 110 ИТК РСФСР. В ред. Указа ПВС РСФСР от 4 марта 1983 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1983. № 10. Ст. 319. (Утратил силу).

³ Далее по тексту ИИР и Т.

⁴ Холманский В. И., Стульнова Т. В., Петрова О. В. Правовые основы, основания, порядок установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: учебное пособие. — М.: ФЛИНТА; Наука, 2013. С. 101.

⁵ Иногамова Л. В. Контроль за поведением условно-досрочно освобожденных от наказания Совершенствование деятельности участкового инспектора

блема не была научно разработана, а потому осталась не решенной при принятии в 1996 году УК РФ. Фактически, процедура условно-досрочного освобождения от дальнейшего отбывания наказания в местах лишения свободы в период действия союзного законодательства на практике осуществлялась следующим образом. После того, как осужденный отбыл в заключении определенную часть срока уголовного наказания, назначенного судом, и не нарушал правил поведения в местах лишения свободы, как правило, его родственники начинали инициировать процедуру его условно-досрочного освобождения. С этой целью они обращались в администрацию организации, в которой работал осужденный, или по месту своей работы с просьбой дать согласие на контроль поведения и образа жизни, а также на дальнейшее перевоспитание осужденного лица трудовым коллективом предприятия, учреждения либо его структурного подразделения. В некоторых случаях сами осужденные заручались таким согласием, письменно обращаясь к администрации прежнего места работы осужденного. В связи с тем, что в стране действовала государственная политика повсеместной профилактики преступлений, решения в трудовых коллективах о дальнейшем перевоспитании своих бывших коллег, осужденных к лишению свободы, всячески поощрялось. Более того, на определенные предприятия, организации, учреждения по решению партийных органов и местных органов государственной власти давалась разрядка с указанием необходимого количества лиц, освобожденных из мест лишения свободы, в том числе условно-досрочно, которых следовало трудоустроить и проводить с ними индивидуальную профилактическую и воспитательную работу. Решение трудового коллектива принималось на общем собрании и оформлялось протоколом с формулировкой соответствующего ходатайства. Все необходимые документы, оформленные соответствующим образом и заверенные гербовыми печатями, направлялись в администрацию исправительно-трудового учреждения, в котором осужденный отбывал назначенное судом уголовное наказание. При условии его положительного поведения в период отбывания наказания, при его активном участии в трудовой и общественной жизни учреждения, признании своей вины и раскаянии в содеянном администрация подготавливала документы в суд с ходатайством об условно-досрочном освобождении лица. До суда все необходимые подготавливаемые документы

проходили процедуру согласования с наблюдательной комиссией района, на территории которого находилось исправительно-трудовое учреждение. Подписи должностных лиц исправительно-трудового учреждения и председателя наблюдательной комиссии также заверялись гербовыми печатями. Рассмотрение в суде ходатайства об условно–досрочном освобождении, как правило, осуществлялось с участием прокурора по надзору за законностью в исправительном учреждении, либо прокурора района, на территории которого расположено исправительное учреждение. При положительном решении осужденный освобождался из мест лишения свободы и прибывал в инспекцию исправительных работ и трудоустройства территориального органа внутренних дел по избранному им месту жительства. После его регистрации по месту жительства инспектор ИИРиТ выдавал ему под подпись направление Комиссии по трудоустройству при Исполнительном комитете Совета народных депутатов для трудоустройства на то предприятие или учреждение, которое принимало решение ходатайствовать об условно-досрочном освобождении. В соответствии с действующим порядком, администрация предприятия или учреждения обязана была в течение десятидневного срока дать ответ о принятом решении, касательно трудоустройства лица. При этом указывалось не только решение о его приеме на работу, но и закреплении за ним шефа-наставника. Информация о регистрации лица по месту жительства незамедлительно передавалась рапортом в службу участковых инспекторов милиции. Участковый инспектор милиции, обслуживающий указанную территорию, ставил лицо на профилактический учет в категорию «Условно-досрочно освобожденные» и осуществлял в его отношении в течение не отбытой части назначенного судом уголовного наказания необходимую контрольную и индивидуальную профилактическую работу. Данная деятельность включала ежемесячные проверки поведения и образа жизни лица по месту работы, месту учебы (если лицо обучалось в учебном заведении), по месту жительства и по информационному центру на предмет привлечения его к административной ответственности. В своей работе участковый инспектор милиции непосредственно взаимодействовал с администрацией, руководителями партийной, комсомольской, профсоюзной организации предприятия, учреждения, на котором работало лицо, с закрепленным за ним шефом-наставником. Результаты работы участковым инспектором милиции отражались в ежемесячных справках, которые закреплялись в профилактическом деле. По окончании каждого квартала, участковый ин-

спектор милиции составлял обзорную справку. При выявлении фактов нарушений условий условно-досрочного освобождения из мест лишения свободы участковый инспектор милиции документально фиксировал выявленное нарушение и объявлял лицу предупреждение о возможной замене не отбытой части назначенного судом наказания на лишение свободы. К таким нарушениям, в частности, относились: административные нарушения против общественного порядка, совершенные по месту жительства либо в общественных местах, появление в состоянии алкогольного опьянения по месту работы либо прогулы без уважительных причин и т. п. Такое же предупреждение мог вынести и инспектор ИИРиТ. О проделанной контрольной и индивидуальной профилактической работе участковый инспектор ежемесячно в виде справок оповещал инспектора ИИРиТ. При выявлении факта нарушения лицом условий условно-досрочного освобождения информирование инспектора ИИРиТ осуществлялось незамедлительно с предоставлением документального подтверждения. После вынесения двух предупреждений при выявлении третьего нарушения участковый инспектор милиции доводил сведения до инспектора ИИРиТ о необходимости подготовки документов с ходатайством в суд для принятия решения об отмене условно-досрочного освобождения и по исполнению не отбытой части наказания. Установленная процедура позволяла осуществлять эффективную контрольную и индивидуальную профилактическую работу с лицами, условно-досрочно освобожденными от дальнейшего отбывания уголовного наказания в виде лишения свободы. Она предусматривала полное взаимодействие не только различных правоохранительных органов, но и структурных подразделений территориальных органов внутренних дел. В результате уровень рецидивной преступности среди этой категории лиц, освобожденных из мест лишения свободы, по оценке отдельных ученых, был минимален.

Установленный в настоящее время порядок обращения с ходатайством и направления представления об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания или о замене не отбытой части наказания более мягким видом наказания по своему содержанию мало чем отличается от закона, действовавшего в период союзного государства. В соответствии с уголовно-процессуальным законодательством, вопросы, которые необходимо рассматривать суду, при исполнении вынесенного приговора, включают вопрос об условно-досрочном освобождении

от отбывания наказания в виде лишения свободы¹. Осужденный, к которому может быть применено условно-досрочное освобождение, а также его адвокат (законный представитель) вправе обратиться в суд с ходатайством об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания. В ходатайстве должны содержаться сведения, свидетельствующие о том, что для дальнейшего исправления осужденный не нуждается в полном отбывании назначенного судом наказания, поскольку во время заключения он возместил вред (полностью или частично), причиненный преступлением, раскаялся в совершенном деянии, а также могут содержаться иные сведения, свидетельствующие об исправлении осужденного. Ходатайство осужденный подает через администрацию учреждения или органа, исполняющего наказание, в котором осужденный отбывает наказание в соответствии с требованиями Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации². Администрация учреждения, исполняющего наказание, в котором осужденный отбывает наказание, не позднее чем через 15 дней после подачи ходатайства направляет в суд указанное ходатайство вместе с характеристикой на осужденного. В характеристике должны содержаться данные о поведении осужденного, его отношении к учебе и труду в течение всего периода отбывания наказания, об отношении осужденного к совершенному деянию, о возмещении причиненного преступлением вреда, а также заключение администрации о целесообразности условно-досрочного освобождения. В характеристике на лицо, которое осуждено за совершение в возрасте старше 18 лет преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего четырнадцатилетнего возраста, и признано на основании заключения судебно-психиатрической экспертизы страдающим расстройством сексуального предпочтения (педофилией), не исключающим вменяемости, должны также содержаться данные о примененных к нему принудительных мерах медицинского характера, о его отношении к лечению. Одновременно с ходатайством осужденного об условно-досрочном освобождении в суд направляется заключение его лечащего врача.

Осужденный, которому не отбытая часть наказания может быть заменена более мягким видом наказания, а также его адвокат (законный представитель) вправе обратиться в суд с ходатайством о замене не отбытой части наказания более мягким видом наказания. Ходатайство осужденный подает через администрацию учреждения или орга-

¹ Часть 4 статьи 397 УПК РФ.

² Статья 81 УИК РФ.

на, исполняющего наказание, в котором он отбывает наказание. Администрация такого учреждения или органа не позднее чем через 10 дней после подачи ходатайства осужденного о замене не отбытой части наказания более мягким видом наказания направляет в суд указанное ходатайство вместе с характеристикой на осужденного. В характеристике должны содержаться данные о поведении осужденного, его отношении к учебе и труду в течение всего периода отбывания наказания, об отношении осужденного к совершенному деянию и о том, что осужденный частично или полностью возместил нанесенный ущерб или иным образом загладил вред, причиненный в результате преступления. В характеристике на лицо, которое на основании заключения судебно-психиатрической экспертизы признано страдающим расстройством сексуального предпочтения (педофилией), не исключающим вменяемости, и которое осуждено за совершение в возрасте старше 18 лет преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего четырнадцатилетнего возраста, должны также содержаться данные о примененных к осужденному принудительных мерах медицинского характера, о его отношении к лечению. Одновременно с ходатайством такого осужденного в суд направляется заключение его лечащего врача. Администрация учреждения, исполняющего наказание, в котором осужденный отбывает наказание вносит в суд представление о замене не отбытой части наказания более мягким видом наказания в отношении положительно характеризующегося осужденного. В представлении должны содержаться данные о поведении осужденного, его отношении к учебе и труду в течение всего периода отбывания наказания, об отношении осужденного к совершенному деянию и о том, что осужденный возместил вред (полностью или частично), причиненный преступлением. В представлении на лицо, которое осуждено за совершение в возрасте старше 18 лет преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего четырнадцатилетнего возраста, и признано на основании заключения судебно-психиатрической экспертизы страдающим расстройством сексуального предпочтения (педофилией), не исключающим вменяемости, должны также содержаться данные о примененных к нему принудительных мерах медицинского характера, о его отношении к лечению. Одновременно с представлением на такого осужденного в суд направляется заключение его лечащего врача.

Осужденный, у которого наступило психическое расстройство, препятствующее отбыванию наказания, либо его законный представитель вправе обратиться в суд с ходатайством об освобождении осужденного

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

Осужденный, заболевший иной тяжелой болезнью, препятствующей отбыванию наказания, вправе обратиться в суд с ходатайством об освобождении его от дальнейшего отбывания наказания в соответствии со статьей 81 Уголовного кодекса Российской Федерации. Ходатайство об освобождении от дальнейшего отбывания наказания в связи с тяжелой болезнью осужденный подает через администрацию учреждения или органа, исполняющего наказание. Одновременно с указанным ходатайством в суд направляются заключение медицинской комиссии или учреждения медико-социальной экспертизы и личное дело осужденного. Перечень заболеваний, препятствующих отбыванию наказания, а также порядок медицинского освидетельствования осужденных, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью, утверждаются Правительством Российской Федерации¹.

В случае отказа суда в условно-досрочном освобождении от отбывания наказания или замене не отбытой части наказания более мягким видом наказания повторное внесение в суд соответствующего ходатайства или представления может быть совершено не ранее чем по истечении шести месяцев со дня вынесения постановления суда об отказе. В случае отказа суда в условно-досрочном освобождении осужденного к пожизненному лишению свободы, повторное обращение с ходатайством может иметь место не ранее чем по истечении трех лет со дня вынесения постановления суда об отказе. Отказ суда в условно-досрочном освобождении от отбывания наказания не препятствует внесению в суд представления о замене не отбытой части наказания более мягким видом наказания. Условно-досрочно освобожденные и осужденные к ограничению свободы или принудитель-

¹ Статья 81 УК РФ.

ным работам в порядке замены не отбытой части наказания более мягким видом наказания, если они были направлены в исправительные учреждения или центры в случаях, предусмотренных законом, могут вновь обращаться с ходатайством об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания либо быть представлены к замене не отбытой части наказания более мягким видом наказания не ранее чем по истечении одного года со дня вынесения определения об отмене условно-досрочного освобождения либо о замене более мягкого вида наказания лишением свободы¹.

Определив порядок обращения с ходатайством и направления представления об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания, законодатель, в отличие от разработчиков союзного законодательства, не установил механизм реального контроля за дальнейшим поведением и образом жизни категории лиц, условно-досрочно освобожденных из мест лишения свободы. С принятием в 1996 году нового Уголовного кодекса Российской Федерации, в его части 6 статьи 79 было определено, что «контроль за поведением лица, освобожденного условно-досрочно, осуществляется уполномоченным на то специализированным государственным органом»². *При этом не была конкретизирована ведомственная принадлежность данного органа, что, несомненно, является существенным пробелом в действующем законодательстве, обуславливающим наличие проблем правового и организационного характера в деятельности правоохранительных органов в контрольной и индивидуальной профилактической работе с данной категорией лиц, освобожденных из мест лишения свободы. До настоящего времени какого-либо «уполномоченного на то специализированного государственного органа» по осуществлению контроля за поведением лица, освобожденного от отбывания наказания условно-досрочно, не создано.*

В Уголовно-исполнительном кодексе Российской Федерации, также принятом в 1996 году, согласно статьи 20 «Судебный контроль», контроль за исполнением наказаний при решении вопросов об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания возложен на суд³. Однако, в содержании кодекса, в перечне учреждений и органов, исполняющих наказания в отношении условно-досрочно освобожденных лиц, какого-либо указания на ведомственную принадлежность специализированного государственного органа также не

¹ Статья 175 УИК РФ.

² Часть 6 статьи 79 УК РФ

³ Статья 20 УИК РФ.

содержится¹. «Инструкция о порядке исполнения наказания в виде исправительных работ, лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью и осуществления контроля за поведением условно осужденных, осужденных беременных женщин и женщин имеющих малолетних детей, к которым принята отсрочка отбывания наказания», которой изначально руководствовалась уголовно-исполнительная инспекция, созданная в органах внутренних дел вместо инспекции исправительных работ и трудоустройства, не содержала в перечне категорию лиц, условно-досрочно освобожденных от отбывания наказания, на которую распространялись бы функциональные обязанности инспекции². В результате правовых недочетов, с середины 90-х годов XX века из-под контроля территориальных органов внутренних дел практически была выведена многочисленная категория лиц, осужденных к наказанию в виде лишения свободы и после условно-досрочного освобождения продолжающих находиться в статусе субъектов исполнения назначенного судом уголовного наказания. С 1 августа 1998 года в соответствии с принятыми нормативными правовыми актами³, уголовно-исполнительная инспекция была выведена из подчинения Министерства внутренних дел Российской Федерации и переведена в ведение органов Министерства юстиции Российской Федерации. При этом ее должностная «Инструкция о порядке исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества»⁴, также не содержала в перечне контролируемых категорий осужденных, категорию лиц, условно-досрочно освобожденных от дальнейшего отбы-

¹ Статья 16 УИК РФ.

² Утверждена приказом МВД России от 1 июля 1997 г. № 403. «Об утверждении Инструкции о порядке исполнения наказания в виде исправительных работ, лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью и осуществления контроля за поведением условно-осужденных, осужденных беременных женщин и женщин имеющих малолетних детей, к которым применена отсрочка отбывания наказания» (Утратил силу).

³ Указ Президента РФ от 8 октября 1997 г. № 1100 «О реформировании уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 28 июля 1998 г. № 904 «О передаче уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации в ведение Министерства юстиции Российской Федерации».

⁴ Утверждена приказом МЮ РФ от 12 апреля 2005 г. № 38. «Об утверждении Инструкции о порядке исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества» (Утратил силу).

вания наказания. Таким образом, существующая проблема приобрела **межведомственный** характер¹.

В связи с тем, что данная категория лиц фактически оказалась вне всякого контроля со стороны правоохранительных и судебных органов, но в то же время представляла значительную угрозу общественной безопасности, Министерство внутренних дел Российской Федерации в свое время попыталось восполнить данный пробел в законодательстве. На ведомственном уровне, в обязанность участковых уполномоченных милиции входило осуществление в пределах своей компетенции контроля и профилактической работы в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы, в отношении которых установлены ограничения в соответствии с законом². Несмотря на расплывчатость в определении категории лиц и не точный характер содержания данного положения, вызывающий у сотрудников правоохранительных органов неоднозначное толкование, оно подразумевало только одну категорию лиц, — освобожденных из мест лишения свободы условно-досрочно до полного отбытия установленного судом уголовного наказания. По нашему мнению, указанная разработчиками ведомственного приказа была осознанно представлена такая формулировка, с тем, чтобы скрыть явное несоответствие содержания формулируемого положения федеральному закону, согласно которому, все указанные в нем функции должны исполнять не сотрудники милиции, а «уполномоченный на то специализированный государственный орган». Последующим приказом МВД России в содержание Инструкции по организации деятельности участкового уполномоченного милиции было внесено конкретное дополнение, согласно которому, в отношении данной категории лиц при постановке их на учет участковому уполномоченному милиции предписывалось заводить «Учетно-профилактическое дело, на лицо, освобожденное из мест лишения свободы, в отношении которого установлены ограничения в соответствии с законом»³. В резуль-

¹ Холманский В. И., Стульнова Т. В., Петрова О. В. Правовые основы, основания, порядок установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: учебное пособие. — М.: ФЛИНТА; Наука, 2013. С. 102.

² Пункт 18.1.1 Инструкции по организации деятельности участкового уполномоченного милиции. Утверждена приказом МВД РФ от 16 сентября 2002 г. № 900 «О мерах по совершенствованию деятельности участковых уполномоченных милиции» (Утратил силу).

³ Приказ МВД РФ от 30 марта 2006 г. № 217 «О внесении изменений в приказ МВД России от 16 сентября 2002 г. № 900» (Утратил силу).

тате, на ведомственном уровне было установлено положение, согласно которому неправомочное лицо — участковый уполномоченный милиции, было наделено полномочиями определенного федеральным законом субъекта контроля за исполнением уголовного наказания, установленного по приговору суда, то есть полномочиями предусмотренного законом **специализированного государственного органа**. По нашему мнению, такое решение противоречит уголовному и уголовно-исполнительному законодательству и является существенным недостатком в нормативно-правовом обеспечении деятельности не только сотрудников территориальных органов внутренних дел Российской Федерации, но и сотрудников территориальных органов ФСИН России. Действующая в настоящее время «Инструкция по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества», которой в своей работе руководствуются сотрудники территориальных органов ФСИН России, не содержит какого-либо положения, предусматривающего ведение учета или организацию контрольной работы в отношении лиц, условно-досрочно освобожденных от дальнейшего отбывания уголовного наказания в виде лишения свободы¹. Данный пробел не был устранен и в связи с принятием Федерального закона от 27 декабря 2009 г. № 377-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы». Определив уголовно-исполнительную инспекцию в качестве специализированного государственного органа, уполномоченного осуществлять надзор за отбыванием осужденными наказания в виде ограничения свободы, закон включил в число контролируемых ею лиц, условно-досрочно освобожденных от отбывания основного наказания в виде лишения свободы при условии, что для данной категории лиц не отбытая часть основного наказания заменена ограничением свободы как более мягким видом наказания. При этом не была определена ведомственная принадлежность специализированного государственного органа, осуществляющего контроль за лицами, условно-досрочно освобожденными от дальнейшего отбывания наказания в виде лишения свободы, если на них возложены обязанности в соответствии с частью 2 статьи 79 УК РФ («Условно-досрочное

¹ Утверждена приказом МЮ России от 20 мая 2009 г. № 142 «Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества».

освобождение») и частью 5 статьи 73 УК РФ («Условное осуждение»), или обязанности не определены вообще. Взаимодействие уголовно-исполнительных инспекций с территориальными органами внутренних дел по контролю за лицами, которым дальнейшее отбывание назначенного судом уголовного наказания в виде лишения свободы заменено условно-досрочно ограничением свободы, как более мягким видом наказания, согласно действующей инструкции, ограничено подачей сведений о необходимости осуществления розыска и возбуждения уголовного дела по части 1 статьи 314 УК РФ в отношении осужденного, злостно уклонившегося от отбывания наказания¹. В свою очередь, на необходимость взаимодействия участковых уполномоченных полиции с сотрудниками территориальных органов и уголовно-исполнительных инспекций ФСИН России при осуществлении контрольно-надзорной деятельности за лицами, условно-досрочно освобожденными из мест лишения свободы, указывает соответствующее положение нормативного правового акта, изданного МВД России². Однако из установленного положения исполнителям невозможно понять, в чем должно выражаться это взаимодействие, какая при этом роль отведена уголовно-исполнительным инспекциям, и на какую категорию лиц, условно-досрочно освобожденных из мест лишения свободы, распространяется действие закона.

Перечисленные недостатки в нормативном правовом обеспечении профилактической и контрольно-надзорной деятельности участковых уполномоченных полиции естественным образом негативно отражаются на качестве их работы по профилактике роста рецидивной преступности в стране. Фактически, в результате допущенного правового пробела, с середины 90-х годов XX века из-под реального профилактического контроля органов внутренних дел и уголовно-исполнительных инспекций оказалась выведена многочисленная категория лиц, осужденных к наказанию в виде лишения свободы, которые после условно-досрочного освобождения продолжали находиться в статусе субъектов исполнения назначенного судом уголовного наказания, сохраняя при этом повышенную степень кримино-

¹ Пункт 51 Приказа МЮ России от 11 октября 2010 г. № 253 «Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказания в виде ограничения свободы».

² Пункт 80.1 Наставления по организации деятельности участковых уполномоченных полиции утвержденного Приказом МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции».

генной и рецидивной опасности. Указанное обстоятельство является одним из основных условий совершения ими тяжких и особо тяжких преступлений, часто вызывающих большой общественный резонанс в стране. Особый драматизм реальному положению дел придает тот факт, что уже более восемнадцати лет в правоприменительной практике не действует установленный законом механизм реализации пункта «а» части 7 статьи 79 УК РФ, в части замены не отбытой части наказания на лишение свободы¹. Как показали результаты исследования, в Санкт-Петербурге и в других регионах уголовно-исполнительные инспекции после их отделения от МВД России отказываются выходить в суды с направляемыми полицией в их адрес соответствующими ходатайствами, не считая себя специализированным государственным органом по отношению к данной категории лиц. В то же время, ходатайства, самостоятельно направляемые территориальными органами МВД России, суды не принимают, мотивируя отказы тем, что документы направлены не полномочными на то органами. В конечном итоге, согласно совершенно объективному мнению отдельных ученых, регламентированное ведомственными нормативными актами «осуществление контроля за лицами, условно-досрочно освобожденными от отбывания наказания по инициативе ОВД со стороны участковых уполномоченных полиции следует рассматривать как превышение должностных полномочий»².

Авторы считают, что для устранения искусственно созданных и длительное время не решаемых на федеральном уровне проблем правового и организационного характера давно назрела потребность внести соответствующие изменения в действующее законодательство. Отдельные положения законодательных и иных нормативных правовых актов должны быть усовершенствованы и приведены в соответствие, исключая противоречия между ними, и вызывающие их неоднозначное толкование как учеными, так и исполнителями на местах. По нашему мнению, МВД России, как федеральный орган исполнительной власти, более других заинтересовано в организации профилактики роста рецидивной преступности в стране, обязан вы-

¹ Холманский В. И., Стульнова Т. В., Петрова О. В. Правовые основы, основания, порядок установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: учебное пособие. — М.: ФЛИНТА; Наука, 2013. С. 106.

² Иванова С. И. Деятельность участкового уполномоченного полиции по контролю (надзору) за лицами, в отношении которых судом установлены ограничения: учебно-практическое пособие. — Тюмень, 2014. С. 52.

ступить с законодательной инициативой по внесению необходимых изменений в законодательство с целью устранения существующих пробелов и решения выявленных проблем. Для регулирования представленных проблем нами были разработаны конкретные предложения по внесению изменений в действующее законодательство и иные нормативные правовые акты, в том числе, регламентирующие деятельность участковых уполномоченных полиции в указанной сфере. Данные предложения и их научное обоснование были направлены в МВД России для решения вопроса о последующем внесении в Государственную Думу Российской Федерации в качестве законодательной инициативы. Однако, из ответа от 15 октября 2012 г., полученного за подписью начальника Управления правового регулирования противодействия преступности Договорно-правового департамента МВД России следовало, что МВД России не планирует выступать с законодательной инициативой по данному вопросу, так как: «Минюстом России в Правительство Российской Федерации внесен проект федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” (в части совершенствования контроля за лицами, освобожденными условно-досрочно от отбывания наказания)». Более того, из ответа следовало, что «сотрудники полиции территориальных органов МВД России вообще не обязаны осуществлять какую бы то ни было контрольную функцию в отношении данных категорий лиц, так как это означает выполнение несвойственных им функций, что противоречит проводимой реформе МВД России». Значительно позже, из ответа ГУОООП МВД России «По вопросу осуществления профилактической работы с лицами, условно-досрочно освобожденными из мест лишения свободы, в случае возложения судом на органы внутренних дел Российской Федерации такой обязанности» следует, по нашему мнению, совсем не объяснимое решение, выраженное в том, что «в Генеральную прокуратуру Российской Федерации направлены предложения об определении Федеральной службы исполнения наказания в качестве федерального органа исполнительной власти, ответственного за организацию индивидуальной профилактической работы с указанной категорией лиц. В редакции законопроекта пункт 26 части 1 статьи 12 Федерального закона “О полиции” предусматривает обязанность полиции участвовать в осуществлении контроля за соблюдением лицами, условно-досрочно освобожденными от отбывания наказания, возложенных на них судом обязанностей».

Анализ практики работы судов г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области показал, что начальники территориальных органов внут-

ренных дел после принятия Федерального закона от 6 апреля 2011 года № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» часто обращались в суды с заявлениями об установлении административного надзора в отношении данной категории лиц и получали удовлетворительное решение. Президиум Ленинградского областного суда в своем Постановлении от 14 августа 2012 г. по указанию Министерства юстиции Российской Федерации принять для всех федеральных судов Российской Федерации разъяснительное решение по данному вопросу, признал такие решения судов обоснованными, считая, что Закон об административном надзоре «не содержит различного правового регулирования в зависимости от оснований освобождения указанных лиц из мест лишения свободы. Поэтому, по мнению Президиума возложенные на осужденного обязанности, применяемые при условно-досрочном освобождении, согласно части 5 статьи 73 УК РФ, должны им исполняться в течение всего периода не отбытой части наказания, помимо этого поднадзорные не должны препятствовать установлению административных ограничений на основании Закона об административном надзоре. Президиум посчитал, что иной подход не соответствовал бы смыслу данного закона и противоречил бы целям и задачам административного надзора, реализация которых не зависит от назначения осужденному наказания и исполнения приговора. При этом Президиум считает, что исправительные учреждения и органы внутренних дел в своих заявлениях в суды, а суды в своих решениях, должны учитывать ранее возложенные на лицо, в отношении которого устанавливается административный надзор, определенные обязанности в соответствии с частью 5 статьи 73 УК РФ с тем, что бы избежать установления тождественных ограничений»¹. Анализируя принятое решение, авторы исследования изначально критически оценили его содержание, полагая, что подобная оценка является ошибочной и не соответствует действующему законодательству². По нашему мнению, в данной ситуации Президиум, очевидно, руководствовался позицией Министерства юстиции Россий-

¹ Постановление Президиума Ленинградского областного суда от 14 августа 2012 года «О результатах обобщения судебной практики разрешения дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

² Холманский В. И., Стульнова Т. В., Петрова О. В. Правовые основы, основания, порядок установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: учебное пособие. — М.: ФЛИНТА; Наука, 2013. С. 93.

ской Федерации по неучастию подведомственных ему подразделений в осуществлении контрольно-надзорной деятельности за лицами, условно-досрочно освобожденными из мест лишения свободы. Занимаемой Минюстом России позиции способствовало несовершенство действующего законодательства и отсутствие на момент принятия решения достаточной судебной практики по делам об административном надзоре, а также соответствующих разъяснений Пленума Верховного суда Российской Федерации. В обоснование своей позиции, авторы приводили доводы, что изначально сам факт установления административного надзора судом по заявлению администрации исправительного учреждения при одновременном условно-досрочном освобождении лица из мест лишения свободы представлялся неприемлемым и противоречащим смыслу статьи 79 УК РФ. В соответствии с действующим законодательством обязательным условием для получения права на условно-досрочное освобождение осужденного является его раскаяние в совершенном преступлении и наличие положительной характеристики по месту отбывания уголовного наказания в качестве доказательства того, что он твердо встал на путь исправления. Как следует из Закона об административном надзоре, основанием для установления надзора судом является признание осужденного злостным нарушителем установленного порядка отбывания уголовного наказания в местах лишения свободы по заявлению администрации исправительного учреждения. В связи с этим, по нашему мнению, не подлежит логическому объяснению содержащееся в Приказе МВД России от 8 июля 2011 года № 818 «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» указание, предусматривающее обязанность администрации исправительного учреждения направлять в адрес территориального органа внутренних дел на районном уровне по избранному лицом, условно-досрочно освобожденным из мест лишения свободы без установления в отношении его административного надзора, различные документы, включая заверенную копию постановления начальника учреждения о признании осужденного злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания, для подготовки территориальным органом МВД России материалов в суд об установлении в отношении его административного надзора¹. Что касается вопроса установления судами административного надзора лицам, условно-

¹ Пункт 15.4 Приказа МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» в ред. Приказа МВД России от 30.06.2012 г. № 657.

досрочно освобожденным из мест лишения свободы, по заявлениям органов внутренних дел, то Президиум в своем постановлении так же отразил факт принятия Приозерским городским судом от 27 февраля 2012 г. решения об отказе в удовлетворении такого заявления, поданного начальником ОМВД России по Приозерскому району Ленинградской области в отношении гр-на С. А. Меринова. При этом было отмечено, что Приозерский городской суд в качестве основания отказа в удовлетворении заявления об установлении административного надзора указал, что гр-н С. А. Меринов условно-досрочно освобожден от отбывания уголовного наказания в виде лишения свободы и при наличии каких-либо нарушений с его стороны к нему должны быть применены меры воздействия из пункта «а» части 7 статьи 79 УК РФ, а не нормы гражданского процессуального законодательства. Из этого следует, что позиция Приозерского городского суда изначально соответствовала действующему законодательству. Примечательно то, что Президиум Ленинградского областного суда, отметив данный факт, не дал никакой оценки решению Приозерского городского суда¹. Ясность в решение вопроса об установлении или не установлении административного надзора в отношении лиц, условно-досрочно освобожденных из мест лишения свободы, подтвердившую правильность заявленной нами позиции, внес Пленум Верховного Суда Российской Федерации своим Постановлением от 27 июня 2013 года № 22 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре». Согласно Постановлению, лицо, освобожденное условно-досрочно из мест лишения свободы, в соответствии со статьей 79 Уголовного кодекса Российской Федерации считается не отбывшим наказание в виде лишения свободы. С учетом того, что в части 7 статьи 79 УК РФ при уклонении данного лица от исполнения обязанностей, возложенных на него судом при условно-досрочном освобождении, а также совершении им до момента истечения срока оставшейся не отбытой части наказания административного правонарушения или преступления, условно-досрочное освобождение может быть отменено с исполнением оставшейся не отбытой части наказания, административный надзор к данному лицу не может быть применен до истечения оставшейся не отбытой части наказания. Вместе с тем, при наличии предусмотренных законом ос-

¹ Холманский В. И., Стульнова Т. В., Петрова О. В. Правовые основы, основания, порядок установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: учебное пособие. — М.: ФЛИНТА; Наука, 2013. С. 101.

нований, административный надзор в отношении такого лица может быть установлен по истечению срока оставшейся не отбытой части наказания¹. Однако, мы считаем, что указанное разъяснение все-таки не снимает всех проблемных вопросов, связанных с осуществлением контрольно-надзорной деятельности правоохранительных органов с лицами, условно-досрочно освобожденными из мест лишения свободы, в части возможности применения к ним положений Закона об административном надзоре. Например, указывая на то, что к таким лицам, в случае совершения ими административных правонарушений либо в случае их уклонения от исполнения возложенных судом на них обязанностей или ограничений, нельзя применять положения Закона об административном надзоре, что, по нашему мнению, совершенно правильно, в то же время, в нормативном акте нет комментариев о том, как поступать в отношении лиц, условно-досрочно освобожденных из мест лишения свободы, имеющих судимости за совершение преступлений, которые являются формальным основанием для обязательного установления административного надзора в отношении лица, независимо от его поведения в местах лишения свободы в период отбывания уголовного наказания, либо после освобождения. В то же время, несмотря на существующие пробелы и противоречия в законодательстве по определению основного субъекта контроля за лицами, условно-досрочно освобожденными из мест лишения свободы, Приказ МВД России от 8 июля 2011 года № 818 «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» обязывает сотрудников полиции вести учет тех лиц, которые проживают (пребывают) на территории обслуживания территориального органа МВД России, и в отношении которых в соответствии с законодательством Российской Федерации судом установлены ограничения². Приказ не содержит каких-либо указаний по поводу организации контрольно-надзорной деятельности или индивидуальной профилактической работы с этой категорией лиц. Установленное приказом содержание «Журнала учета лиц, освобожденных из мест лишения свободы», в отношении которых в соответствии с законодательством Российской Федерации судом

¹ Пункт 4 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 года № 22 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре».

² Пункт 2 Приложения № 12 Приказа МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

установлены ограничения, предусматривает только их регистрацию и не отражает какой-либо контрольной, надзорной или индивидуальной профилактической работы. При этом графа № 5 журнала предусмотрена для проставления даты постановки и снятия лица с профилактического учета, а графа № 6 предусматривает подпись должностного лица о получении дела. Разработчики проекта приказа МВД России, очевидно, не учли тот факт, что любой профилактический учет подразумевает, в первую очередь, проведение в отношении лица необходимых индивидуальных профилактических мероприятий, без которых он не может носить профилактический характер. Остается неясным статус и содержание дела на лицо, условно-досрочно освобожденное из мест лишения свободы с установлением ему дополнительных ограничений, о получении которого должен расписаться в журнале должностное лицо. Указанным выше приказом, который, по нашему мнению, также противоречил действующему законодательству, участковым уполномоченным полиции было предписано заведение учетно-профилактического дела в отношении лиц, условно-досрочно освобожденных из мест лишения свободы с установлением им судом дополнительных обязанностей и ограничений¹. В настоящее время указанные приказы отменены. Изданный взамен Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции», утвердивший Наставление по организации деятельности участковых уполномоченных полиции,² не указывает в числе лиц, подлежащих профилактическому учету у участковых уполномоченных полиции, категорию лиц, условно-досрочно освобожденных от дальнейшего отбывания уголовного наказания в виде лишения свободы. Согласно Наставлению, профилактическому учету участкового уполномоченного полиции подлежат лица, освобожденные из мест лишения свободы и имеющие непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, преступления при рецидиве преступлений, умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего, в отношении которых судом установлены временные ограничения прав и свобод и обязанности, предусмотренные федеральными законами (то есть поднадзорные лица), а также освобожденные из мест лишения свободы и имеющие непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого и особо тяжкого пре-

¹ Приказ МВД РФ от 30 марта 2006 г. № 217 «О внесении изменений в приказ МВД России от 16 сентября 2002 г. № 900». (Утратил силу).

² Далее по тексту Наставление.

ступления; преступления при рецидиве преступлений; умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего (то есть, как следует понимать исполнителям, это лица, которые по признакам имеющих у них судимостей формально подпадают под установление административного надзора)¹. Кроме этого, участковому уполномоченному полиции положено участвовать, в пределах своей компетенции, в осуществлении контроля за поведением лиц, осужденных за совершение преступления, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно². Ни в одну из перечисленных выше категорий, подлежащих профилактическому учету участковыми уполномоченными полиции, лица, условно-досрочно освобожденные из мест лишения свободы, как с установлением судом дополнительных обязанностей или ограничений, так и без установления таковых, не входят. В соответствии с последними изменениями, внесенными в Наставление, участковые уполномоченные полиции обязаны взаимодействовать с уголовно-исполнительными инспекциями в осуществлении в отношении лиц, условно-досрочно освобожденных из мест лишения свободы. Отсутствуют уточняющие комментарии по этому вопросу и в Методических рекомендациях по разъяснению порядка организации работы территориальных органов МВД России с лицами, подпадающими под действие Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», подготовленных совместно ГУОООП МВД России и ФГКУ «ВНИИ МВД России» и направленных во все региональные органы внутренних дел³. Авторами исследования достаточно подробно проанализировано содержание указанных Методических рекомендаций. В результате исследования сделан вполне обоснованный вывод о том, что их содержание представляет собой ни что иное, как слегка расширенные сведения из Приказа МВД России от 8 июля 2011 года № 818 «О порядке осуществления административного

¹ Пункт 63.1 Наставления по организации деятельности участковых уполномоченных полиции, утвержденного Приказом МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции».

² Пункт 64 Наставления по организации деятельности участковых уполномоченных полиции, утвержденного Приказом МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции»

³ Далее по тексту — Методические рекомендации.

надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», дополненное авторскими вставками, типа «необходимо учесть», «следует обратить внимание» и т. п. Более того, указанные Методические рекомендации не дают решений ни по одной из многочисленных проблем, встречающихся в практической деятельности сотрудников территориальных органов МВД России при исполнении Закона об административном надзоре. Отдельные положения, содержащиеся в Методических рекомендациях, в том числе касающихся лиц, условно-досрочно освобожденных из мест лишения свободы, которым не отбытая часть наказания заменена ограничением свободы, как более мягким видом наказания, противоречат законодательству и вводят в заблуждение сотрудников полиции, участвующих в исполнении закона. Так, например, в соответствии с Законом об административном надзоре, в случае назначения лицу ограничения свободы в качестве дополнительного вида наказания, а также при замене не отбытой части наказания в виде лишения свободы ее ограничением, срок административного надзора исчисляется со дня отбытия наказания в виде ограничения свободы¹. Это означает, что до окончания срока отбывания наказания в виде ограничения свободы лицо, в том числе, условно-досрочно освобожденное из мест лишения свободы, в связи с заменой не отбытой части наказания более мягким видом наказания, — ограничением свободы, находится в качестве субъекта исполнения назначенного судом уголовного наказания и поэтому не может быть взято под административный надзор. В случае нарушения им условий отбывания наказания в виде ограничения свободы, либо совершения административных правонарушений, указанных в законе, к лицу должны быть применены нормы уголовного права в части решения вопроса об усилении установленных ограничений либо отмены условно-досрочного освобождения и замены не отбытой части наказания на лишение свободы. Несмотря на очевидный характер содержания указанного положения, в Приказе МВД России от 8 июля 2011 года № 818 «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» и в Методических рекомендациях содержатся указания на то, что органы внутренних дел в течение трех дней обязаны проинформировать уголовно-исполнительные инспекции о подаче в суд заявления об установлении административного надзора за лицом, освободившимся из мест

¹ Часть 4 статьи 5 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

лишения свободы и (или) отбывающим наказание в виде ограничения свободы; об установлении административного надзора в отношении лиц, отбывающих наказание в виде ограничения свободы в качестве дополнительного вида наказания либо при замене не отбытой части наказания в виде лишения свободы¹. Указанные обстоятельства свидетельствуют о недостаточном уровне компетенции в разрабатываемой области регулирования общественных отношений, как разработчиков Методических рекомендаций, так и создателей проекта Приказа МВД России от 8 июля 2011 года № 818 «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Вполне обоснованно с научной точки зрения считаем, что уголовно-исполнительная инспекция должна быть законодательно определена в качестве специализированного государственного органа, осуществляющего контроль за лицами, условно-досрочно освобожденными из мест лишения свободы, продолжающими находиться в период не отбытой части наказания в качестве осужденного, то есть субъекта исполнения уголовного наказания, назначенного по приговору суда. Полагаем, что при этом действительно должны исполняться требования пункта «а» части 7 статьи 79 УК РФ, а не осуществляться его подмена нормами гражданско-процессуального права или административного судопроизводства применяемыми при установлении административного надзора.

Авторы монографии, в течение длительного времени осуществляли достаточно глубокое, в том числе, диссертационное исследование проблем правового и организационного характера, возникающих в практической деятельности сотрудников территориальных органов МВД России при реализации ими контрольно-надзорных и индивидуально-профилактических функций в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы, в том числе, условно-досрочно. Проведенные исследования получили свое развитие в ходе выполнения заявок на проведение научно-исследовательских работ, поступавших от Правительства Санкт-Петербурга и ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области. Последнее исследование было проведено в 2015 г. по заявке ГУ МВД России по Самарской области от 22.05.2014 г. № 15/23-2394 по теме «Порядок организации профилактической работы территориальных органов МВД России с лицами, освобожденными из мест лишения свободы условно-досрочно, в от-

¹ Пункт 17.3 Приказа МВД России от 8 июля 2011 года № 818 «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

ношении которых установлены ограничения, в соответствии с законом в порядке ст. 79 УК РФ, ст. 175 УИК РФ, ст. 397 УПК РФ. Порядок подготовки и направления материалов в суд об отмене условно-досрочного освобождения и исполнении оставшейся не отбытой части наказания лицу, допустившему в течение испытательного срока нарушения или уклонение от исполнения обязанностей, возложенных на него судом». Основываясь на результатах проведенного исследования, авторы вывели научно обоснованное решение существующей проблемы. В основе решения были учтены результаты научных исследований, проведенных различными учеными, знание действующего и ранее действовавшего законодательства, анализ нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность правоохранительных органов, знание правоприменительной практики, судебной практики, существующей проблематики в данной сфере регулирования общественных отношений. Учитывая пробелы, имеющиеся в нормативном правовом обеспечении деятельности сотрудников полиции, снижающие до минимума их потенциал, и, в первую очередь, возможности участковых уполномоченных полиции эффективно осуществлять профилактику рецидива преступлений в отношении этой категории лиц. Авторы исследования сформулировали обобщающие выводы и предложения, способствующие повышению уровня их индивидуальной профилактической и контрольно-надзорной деятельности. Данные предложения и их научное обоснование были направлены в МВД России для решения вопроса о последующем внесении в Государственную Думу Российской Федерации в качестве законодательной инициативы. Однако, из ответа от 15 октября 2012 г. полученного за подписью начальника Управления правового регулирования противодействия преступности Договорно-правового департамента МВД России следовало, что МВД России не планирует выступать с законодательной инициативой по данному вопросу, так как «Минюстом России в Правительство Российской Федерации внесен проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования контроля за лицами, освобожденными условно-досрочно от отбывания наказания)». По нашему мнению, идеальным решением настоящей проблемы было бы внесение необходимых изменений в действующие законы с целью конкретизации их содержания и приведения их к взаимному соответствию. Анализируя и сравнивая содержание части 6 статьи 73 УК РФ «Условно осужденные», в которой говорится о том, что «контроль за поведением условно осужденного

осуществляется уполномоченным на то специализированным государственным органом, а в отношении военнослужащих — командованием воинских частей и учреждений»¹ и части 6 статьи 79 УК РФ «Условно-досрочное освобождение», в котором указано, что «Контроль за поведением лица, освобожденного условно-досрочно, осуществляется уполномоченным на то специализированным государственным органом, а в отношении военнослужащих — командованием воинских частей учреждений»², считаем, что в обоих случаях имеются указания на один и тот же специализированный государственный орган, как субъект контроля за исполнением наказания, установленного судом. В статье 16 УИК РФ «Учреждения и органы, исполняющие наказания» конкретизируется понятие «специализированного государственного органа» по контролю за исполнением наказания условно осужденными. Согласно части 13 данной статьи, «условно осужденные находятся под контролем уголовно-исполнительных инспекций, а за условно осужденными военнослужащими контроль осуществляется командованием воинских частей»³. Данное обстоятельство, по нашему мнению, вполне обоснованно позволяет сделать вывод о том, что в случаях условного осуждения и условно-досрочного освобождения контроль за исполнением наказания, установленного судом, должен осуществлять один и тот же указанный в законе орган — уголовно-исполнительная инспекция. В то же время, отдавая предпочтение в реализации контроля за данной категорией лиц уголовно-исполнительной инспекции, мы осознаем невозможность его практического осуществления силами только сотрудников уголовно-исполнительной инспекции из-за их малочисленности и, преимущественно, женского состава. В контроле за данной категорией лиц, также состоящих на учете в органе внутренних дел, учитывая их высокую рецидивную опасность, в первую очередь, должны быть заинтересованы территориальные органы внутренних дел, в которых значительно больше сотрудников, в чем уголовно-исполнительной инспекции, знают формы и методы исполнения такого контроля и обладают большими возможностями в его качественном осуществлении. Однако, по мнению авторов, взаимодействие в этой области уголовно-исполнительных инспекций и органов внутренних дел, с целью исключения возможности совершения данными лицами рецидива преступлений, должно осуществляться на основании законов и при

¹ Часть 6 статьи 73 УК РФ.

² Часть 6 статьи 79 УК РФ.

³ Часть 13 статьи 16 УИК РФ.

условии выполнения основной, координирующей роли уголовно-исполнительной инспекции. Для этого отдельные положения ФЗ «О полиции», Уголовного кодекса Российской Федерации, Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 27 декабря 2009 г. № 377-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы», Федерального закона от 6 апреля 2011 года № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» должны быть приведены в соответствие, исключая существующие противоречия и неоднозначность их понимания исполнителями.

Для решения данной проблемы авторами исследования, в частности, предлагается внести соответствующее изменение в статью 79 УК РФ «Условно-досрочное освобождение от отбывания наказания», в связи с чем, часть 6 статьи 79 УК РФ изложить в следующей редакции:

«6. Контроль за поведением лица, освобожденного условно-досрочно, осуществляется уголовно-исполнительной инспекцией во взаимодействии с органами внутренних дел (полицией), а в отношении военнослужащих — командованием воинских частей и учреждений».

Предлагаемые авторами поправки в части 6 статьи 79 УК РФ, не только не противоречат соответствующему положению ФЗ «О полиции», а наоборот, устраняют расхождения между отдельными положениями законов. Для развития представленной концепции авторами разработаны и другие предложения, предусматривающие внесение изменений в перечисленные выше нормативные акты с целью приведения их в соответствие и решения существующей проблемы. По нашему мнению, основным вопросом, требующим разрешения на региональном уровне, в условиях несовершенства действующего законодательства и практической невозможности устранить анализируемую проблему на федеральном уровне, путем внесения необходимых изменений в действующее законодательство, должно быть предоставление права территориальным органам внутренних дел выходить в суды с ходатайствами по реализации в предусмотренных законом случаях пункта «а» части 7 статьи 79 УК РФ. Реализация данного права позволит сотрудникам территориальных органов внутренних дел логически завершать контрольно-надзорную и индивидуальную профилактическую работу в отношении категории лиц, осво-

божденных из мест лишения свободы, после того, как будет безрезультатно исчерпан весь перечень предпринятых ими контрольных и профилактических мер, направленных на исправление лица без изоляции от общества. Само содержание контрольно-надзорной и индивидуальной профилактической работы с лицами, условно-досрочно освобожденными из мест лишения свободы, независимо от принадлежности к одной из перечисленных ниже категорий, даже при условии отказа в участии в деятельности уголовно-исполнительных инспекций, следует регламентировать путем издания распорядительного документа руководителями территориальных органов МВД России субъектов Российской Федерации. В обоснование выраженной позиции по решению представляемой проблемы, авторы приводят следующие доводы. В настоящее время все совершеннолетние лица, условно-досрочно освобожденные от дальнейшего отбывания назначенного судом уголовного наказания в виде лишения свободы, с учетом положений, содержащихся в отдельных законодательных актах, следует условно разделить на категории. Первую категорию лиц, условно-досрочно освобожденных из мест лишения свободы, по мнению авторов исследования, должны составлять лица, которым при освобождении судом не было установлено никаких дополнительных обязанностей или ограничений. Как показало проведенное исследование на примере организации учетной и профилактической работы в территориальных органах ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, данную категорию представляет большая часть лиц из числа условно-досрочно освобожденных из мест лишения свободы. Особенность статуса данной подгруппы лиц заключается в том, что действующими нормативными правовыми актами ведомственного характера их профилактический учет и проведение в их отношении какой-либо контрольной или профилактической работы вообще не предусмотрены. В лучшем случае, их учет ведется участковыми уполномоченными полиции в паспорте на административный участок в общем списочном учете лиц, освободившихся из мест лишения свободы, либо по собственной инициативе, инспекторами отделов по руководству участковыми уполномоченными полиции, ведущими учеты состояния рецидива преступлений. Вторую категорию лиц, условно-досрочно освобожденных из мест лишения свободы, по мнению авторов исследования, должны составлять лица, которым судом при освобождении, в соответствии с частью 2 статьи 79 УК РФ («Условно-досрочное освобождение») и частью 5 статьи 73 УК РФ («Условное осуждение»), установлены дополнительные обязанности

или ограничения. Как было отмечено выше, отдельными нормативными правовыми актами ведомственного характера учет данной части лиц, условно-досрочно освобожденных из мест лишения свободы, установлен, хотя и не конкретно выраженной форме. В соответствии с частью 2 статьи 79 УК РФ и частью 5 статьи 73 УК РФ в отношении этой категории лиц суд, принимая решение об условно-досрочном освобождении, может возложить выполнение следующих обязанностей: не менять постоянного места жительства, работы, учебы без уведомления специализированного государственного органа, осуществляющего контроль за поведением условно осужденного; не посещать определенные места; пройти курс лечения от алкоголизма, наркомании, токсикомании или венерического заболевания; трудиться (трудоустроиться) либо продолжить обучение в общеобразовательной организации¹. Суд по собственному усмотрению может возложить на этих лиц исполнение и других обязанностей, способствующих его исправлению. В связи с пробелами, содержащимися в перечисленных выше законодательных и иных нормативных правовых актах, сотрудники полиции в настоящее время остаются единственными субъектами контроля в отношении этой категорий, освобожденных из мест лишения свободы условно-досрочно. Такой вывод складывается из соответствующего положения ФЗ «О полиции», которое, в то же время противоречит части 6 статьи 79 УК РФ в части лиц, условно-досрочно освобожденных из мест лишения свободы. Согласно данному положению, сотрудники полиции обязаны осуществлять контроль (надзор) за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных судом запретов и ограничений, в соответствии с федеральным законом². Третью категорию лиц должны составлять лица, которым неотбытая часть основного наказания в виде лишения свободы заменена ограничением свободы как более мягким видом наказания, в соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2009 г. № 377-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы». На эту категорию лиц, при замене им не отбытой части наказания в виде лишения свободы на ограничение свободы, суд может возложить выполнение следующих ограничений: не уходить из дома

¹ Часть 5 статьи 73 УК РФ.

² Пункт 26 статьи 12 ФЗ «О полиции».

(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 свободы¹. Суд также возлагает на осужденного обязанность являться в специализированный государственный орган, осуществляющий надзор, от одного до четырех раз в месяц для регистрации. При этом установление судом осужденному ограничений на изменение места жительства или пребывания без согласия указанного специализированного государственного органа, а также на выезд за пределы территории соответствующего муниципального образования является обязательным. В соответствии с законом, специализированным государственным органом по контролю за поведением, образом жизни лица, исполнением им установленных судом обязанностей и ограничений является уголовно-исполнительная инспекция ФСИН России².

Авторы исследования считают, что все эти лица, независимо от принадлежности к той или иной категории, при освобождении из мест лишения свободы подлежат профилактическому учету в территориальных органах внутренних дел Российской Федерации. Сотрудники полиции не должны испытывать какие-либо иллюзии относительно условно-досрочного освобождения этих лиц. Практика показывает, что не всегда условно-досрочное освобождение явилось результатом раскаяния этих лиц, их исправления и добросовестного отбывания назначенного судом уголовного наказания в виде лишения свободы. Кроме этого, многие из условно-досрочно освобожденных,

¹ Часть 5 Федерального закона от 27 декабря 2009 г. № 377-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы».

² Пункт 10 статьи 25 Федерального закона от 27 декабря 2009 г. № 377-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы».

оказавшись вне контроля за их поведением и образом жизни со стороны правоохранительных органов, либо в ситуациях, связанных с отсутствием бытового или трудового устройства, вновь встают на путь совершения преступлений. Помимо указанных обстоятельств, нельзя упускать из внимания и тот факт, что эти лица уже преступали закон, находились, и возможно неоднократно, в местах лишения свободы и в любом случае обладают определенной степенью криминальной и рецидивной опасности, особенно в первые три года со дня освобождения. Поэтому, после истечения срока заключения они требуют должного контроля со стороны государства в лице его правоохранительных органов. Любая контрольно-надзорная и индивидуальная профилактическая работа, осуществляемая с лицами, состоящими на профилактическом учете в территориальном органе внутренних дел, должна иметь логическое завершение. Как правило, существует два основных варианта такого исхода. Первый вариант предусматривает исправление лица. Вторым не исключает привлечение его к уголовной ответственности в случае совершения им противоправных деяний, несмотря на все примененные к нему меры контрольно-надзорного и профилактического характера. Основная задача сотрудников полиции территориальных органов МВД России заключается в использовании всех, предусмотренных законом мер, по недопущению совершения этими лицами рецидива противоправных деяний. В этом формате не является исключением и состоящая на учете в территориальном органе МВД России категория лиц, условно-досрочно освобожденных от дальнейшего отбывания назначенного судом уголовного наказания в виде лишения свободы. В случае с лицами, условно-досрочно освобожденными из мест лишения свободы, законом предусмотрены меры превентивного характера, выражающиеся в замене неотбытой части уголовного наказания на лишение свободы. Выполняя заявку ГУ МВД России по Самарской области от 22.05.2014 г. № 15/23-2394 на проведение научного исследования и разработку методических рекомендаций сотрудникам полиции по совершенствованию профилактической и контрольно-надзорной деятельности с лицами, условно-досрочно освобожденными из мест лишения свободы, авторы исследования исходили из следующего. Как было отмечено выше, основная проблема контрольно-надзорной и профилактической работы с данной категорией лиц обусловлена пробелами, содержащимися в нормативном правовом обеспечении сотрудников полиции, и в отсутствии механизма реализации пункта «а» части 7 статьи 79 УК РФ, предусматривающего отмену условно-

досрочного освобождения и исполнение приговора о наказании в виде лишения свободы. В соответствии с уголовно-процессуальным законодательством, рассмотрение вопроса об отмене условно-досрочного освобождения находится в компетенции суда¹. Основанием для принятия судом положительного решения об отмене условно-досрочного освобождения и исполнении оставшейся не отбытой части наказания является нарушение лицом общественного порядка, за которое ему было назначено административное наказание, или его злостное уклонение от исполнения обязанностей, возложенных на него судом при применении условно-досрочного освобождения, а равно от назначенных судом принудительных мер медицинского характера². При этом лицо, условно-досрочно освобожденное из мест лишения свободы, не подпадает под административную юрисдикцию в связи с указанными выше нарушениями условий условно-досрочного освобождения. Это означает, что уполномоченный на то орган вправе выходить в суд с ходатайством об отмене условно-досрочного освобождения и исполнении оставшейся неотбытой части наказания в случае, если лицо совершило хотя бы единичный факт нарушения общественного порядка, за что и было привлечено к административной ответственности. За другие нарушения условий условно-досрочного освобождения, предусмотренные законом, лицо также не подлежит административной ответственности. Авторы исследования не случайно обращают внимание на это существенное обстоятельство. С принятием Федерального закона от 6 апреля 2011 года № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» и Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 66-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», в административное законодательство было внесено изменение, согласно которому на лиц, условно-досрочно освобожденных из мест лишения свободы, не распространяется действие статьи 19.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. В отличие от ранее действовавшей редакции указанной статьи, настоящая редакция предусматривает административную ответственность за несоблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре толь-

¹ Часть 4.1 статьи 397 УПК РФ.

² Пункт а) части 7 статьи 79 УК РФ.

ко для лица, состоящего под административным надзором¹. Это означает, что лицо, условно-досрочно освобожденное из мест лишения свободы, допустившее нарушение условий условно-досрочного освобождения, не является субъектом правонарушения, предусмотренного указанной нормой. Однако для выхода в суд с ходатайством об отмене условно-досрочного освобождения требуется наличие злостного уклонения лица от исполнения обязанностей, возложенных на него судом при применении условно-досрочного освобождения, а равно от назначенных судом принудительных мер медицинского характера. Злостный характер допущенного нарушения предполагает наличие систематических нарушений (два и более выявленных нарушений), а также предпринятых, в связи с этим, мер по предупреждению лица о возможном наступлении правовых последствий, в случае совершения им новых нарушений, и очередной выявленный факт нового нарушения. В качестве доказательства злостного уклонения должны выступать собранные контролирующим органом документы, свидетельствующие о допущенных нарушениях. Это могут быть справки из медицинских учреждений, свидетельствующие об уклонении лица от прохождения назначенного ему курса лечения от алкоголизма или наркомании, справки с места работы о прогулах, допускаемых лицом, обязанным трудоустроиться, или его увольнении по отрицательным основаниям т. п. В качестве доказательства применения к лицу мер предупредительного характера могут выступать составленные сотрудниками полиции служебные документы, свидетельствующие об информировании лица о возможном наступлении в его отношении правовых последствий. При выявлении факта нарушения лицом возложенной на него обязанности следует объявить ему предупреждение. При обнаружении очередного факта уклонения от исполнения возложенной на лицо обязанности после объявления ему предупреждения, независимо от ее характера, то есть, было ли это продолжающееся уклонение от исполнения одной и той же обязанности либо лицо осознанно отказалось выполнять другую обязанность, из перечня возложенных на него судом, следует объявить лицу официальное предостережение. Формулируя содержание официального предостережения, авторы исследования исходят из того, что термин «систематическое» поглощает повторность допущенных нарушений, которое по буквальному толкованию ближе к термину «второе». Свое решение авторы исследования обосновывают тем, что в практической дея-

¹ Статья 19.24 КоАП РФ.

тельности сотрудников полиции возможны ситуации, при которых они несвоевременно выявят очередное уклонение лица от исполнения возложенной на него судом обязанности, а узнают об этом в последующем, только обнаружив совершенно другое нарушение условий условно-досрочного освобождения. Например, выявив уклонение лица от трудоустройства после объявленного ему предупреждения, сотрудники полиции могут установить, что лицо давно не посещает врача-нарколога и уклоняется от прохождения назначенного ему судом принудительного курса лечения от наркомании. В таком случае, мерой пресечения выявленных уклонений от исполнения возложенных обязанностей и предупреждения последующего нарушения условий условно-досрочного освобождения должно выступать объявленное официальное предостережение. В приведенном примере выявленные нарушения необходимо рассматривать в неразрывной связи по времени, а не по отдельности каждое, чтобы иметь основание для выхода с ходатайством в суд при их выявлении. Основанием для ходатайства об отмене условно-досрочного освобождения и исполнении не отбытой части уголовного наказания может выступать только выявленный факт очередного уклонения от исполнения возложенной судом обязанности после объявления официального предостережения. При этом не имеет значение количество выявленных нарушений, послуживших основанием для объявления официального предостережения. Как было отмечено выше, основанием для выхода в суд с ходатайством об отмене условно-досрочного освобождения и исполнении не отбытой части уголовного наказания, в соответствии с пунктом «а», части 7, статьи 79 УК РФ являются допущенное лицом нарушение общественного порядка, за совершение которого лицо было привлечено к административной ответственности, либо злостное уклонение от исполнения возложенных судом обязанностей. Следующим этапом должно быть внесение в суд ходатайства территориального органа внутренних об отмене условно-досрочного освобождения и исполнении не отбытой части уголовного наказания при выявлении нарушений условий условно-досрочного освобождения. В качестве документов, прилагаемых к указанному ходатайству, рекомендованы: копия приговора об осуждении лица к лишению свободы; копия постановления суда об условно-досрочном освобождении; сообщение из подразделения территориального органа МВД России по вопросам миграции о регистрации лица по месту жительства или пребывания; предупреждение лицу, условно-досрочно освобожденному из мест лишения свободы; копия дела об администра-

тивном правонарушении; объяснение лица по факту совершения административного правонарушения против общественного порядка; характеристика с места работы (учебы) лица; характеристика с места проживания лица. По мнению авторов исследования, список перечисленных документов является необходимым для объективного и всестороннего рассмотрения судом ходатайства территориального органа внутренних дел. Однако этот список не является исчерпывающим и может быть дополнен иными документами, характеризующими лицо, его поведение и образ жизни. Содержание ходатайства территориального органа внутренних дел об отмене судом условно-досрочного освобождения и исполнении не отбытой части уголовного наказания по другим основаниям, по мнению авторов исследования, должно иметь некоторое отличие от предыдущего. В качестве документов, прилагаемых к указанному ходатайству, рекомендованы следующие: копия приговора об осуждении лица к лишению свободы; копия постановления суда об условно-досрочном освобождении; сообщение из подразделения территориального органа МВД России по вопросам миграции о регистрации лица по месту жительства или пребывания; предупреждение лицу, условно-досрочно освобожденному из мест лишения свободы; документы, свидетельствующие об уклонении лица от исполнения возложенных судом обязанностей (направления для трудоустройства, справки с предприятий, учреждений, организаций, справки из медицинских учреждений и т. п.); объяснения лица по факту уклонения от исполнения возложенных судом обязанностей; предупреждение лицу, допустившему нарушение условий условно-досрочного освобождения; официальное предостережение лицу, допустившему систематическое нарушение условий условно-досрочного освобождения; документы, свидетельствующие о злостном уклонении от исполнения возложенных судом обязанностей после объявления лицу предупреждений и официального предостережения; письменное объяснение лица по факту злостного уклонения от исполнения возложенных судом обязанностей после объявления предупреждений и официального предостережения; характеристика с места работы (учебы) лица; характеристика с места проживания лица. По мнению авторов исследования, процедуры профилактического и контрольно-надзорного наблюдения сотрудниками полиции территориальных органов МВД России за лицами, условно-досрочно освобожденными из мест лишения свободы, в условиях выявленных нами, не устраняемых около двух десятилетий на федеральном уровне противоречий, существующих в законодательстве, возможна только в результате принятия на региональном

уровне концептуального решения об едином подходе правоохранительных органов региона по ее реализации. Согласно полученной информации от ГУ МВД России по Самарской области, методические рекомендации, разработанные авторами по результатам исследования, проведенного по указанной выше заявке, внедрены в практическую деятельность сотрудников полиции территориальных органов МВД России на уровне региона.

§ 3. Правовые аспекты соотношения институтов ограничения свободы, как дополнительного вида уголовного наказания, и административного надзора полиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы

Уголовное наказание в виде ограничения свободы в уголовном законодательстве появилось с принятием в 1996 г. Уголовного кодекса Российской Федерации. Однако, с момента его установления в течение 13 лет, то есть до 27 декабря 2009 г., оно носило чисто декларативный характер и не было обеспечено соответствующим механизмом реализации. Длительное время ни ученые, ни практические работники правоохранительных органов страны не могли определить, в чем же должно выражаться содержание данного уголовного наказания, предложенного Минюстом России. В научных публикациях того времени, после принятия УК РФ обсуждались различные идеи по созданию своего рода закрытых охраняемых учреждений, работающих по принципу существовавших в советское время лечебно-трудовых профилакториев для принудительного лечения по решению суда хронических алкоголиков и наркоманов. По мнению разработчиков проекта УК РФ и законодателей, в таких учреждениях лица, подвергнутые уголовному наказанию в виде ограничения свободы, должны были работать, лечиться и, таким образом, исправляться. Постепенно эта идея, очевидно из-за финансовых проблем в стране, была отвергнута. Минюст России задумал по-своему решить данную проблему путем разработки проекта нового закона, наполняющего практическим содержанием данный вид уголовного наказания. В основу проекта закона его разработчиками были положены основные положения юридически еще не отмененного, но фактически давно не действующего союзного законодательства об административном надзоре. К концу 90-х годов XX века эффективно действовавший в течение сорока лет административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, из-за разрушения его нормативной основы фактически прекратил свое существование. За этим последовал неза-

медлительный рост рецидивной преступности в стране. В свете таких событий, МВД России начало разрабатывать проекты нового закона об административном надзоре. В свою очередь, Минюст России, по нашему мнению, преследуя ведомственный интерес, каждый раз давал отрицательную оценку очередному проекту закона об административном надзоре, вносимому МВД России в законодательный орган страны. Негативный отзыв Минюста России выступал определяющим фактором для снятия с обсуждения очередного внесенного проекта закона об административном надзоре. Авторы исследования достаточно досконально проанализировали не только содержание каждого законопроекта по вопросам установления и осуществления административного надзора, разрабатываемого МВД России, но и доводы в их одобрение или осуждение, высказанные представителями МВД России, Минюста России при их обсуждении на заседании Государственной Думы Российской Федерации. Следует отметить тот факт, что разработчики проектов нового закона по вопросам установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, очевидно, обладая достаточно низкой компетенцией в данной области регулирования общественных отношений, действительно давали Минюсту России небезосновательные поводы для вынесения отрицательных оценок разрабатываемым проектам закона¹. Одновременно с этим Минюст России продолжал разработку и ускоренное рассмотрение своего проекта закона. Таким образом, вместо того, чтобы объединить научный потенциал обоих ведомств для создания единого совершенного закона, дающего возможность правоохранительным органам совместно успешно бороться с ростом рецидивной преступности в стране, два основных субъекта системы профилактики рецидивной преступности в обществе: Минюст России и МВД России в течение нескольких лет, в условиях явной ведомственной конкуренции, создавали свои законопроекты, практически схожие по содержанию, одинакового воздействия на одни и те же категории лиц, освобожденных из мест лишения свободы. В результате за полтора года были приняты два закона: Федеральный закон от 27 декабря 2009 года № 377-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Россий-

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

ской Федерации о наказании в виде ограничения свободы» (далее по тексту — Закон об ограничении свободы) и Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». При этом оба закона содержат практически тождественные основные положения, регламентирующие одинаковое воздействие на одних и тех же лиц, освобожденных из мест лишения свободы. Например, как было отмечено выше, если в Законе об ограничении свободы, категории лиц, подлежащих дополнительному к лишению свободы виду указанного уголовного наказания, обозначены постатейно, в связи с совершенными ими конкретными преступлениями, то в Законе об административном надзоре эти же категории лиц обозначены обобщенно, как имеющие судимость за совершение тяжких либо особо тяжких преступлений; преступлений при рецидиве преступлений; умышленных преступлений в отношении несовершеннолетних и т. п. Оба закона содержат практически одинаковые виды ограничений, устанавливаемых как лицам, осужденным к ограничению свободы, так и лицам, освобожденным из мест лишения свободы и подлежащим установлению административного надзора. Разница в обозначении заключается только в том, что в Законе об ограничении свободы они обозначены, как «ограничения свободы», а в Законе об административном надзоре они обозначены как «административные ограничения». По своему содержанию и в Законе об ограничении свободы, и в Законе об административном надзоре они выражаются одинаково: в запрещении пребывания в определенных местах; в запрещении посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях; в запрещении пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания лица, в определенное время суток; в запрещении выезда за установленные судом пределы территории; в обязательной явке от одного до четырех раз в месяц в контролирующий орган по месту жительства или пребывания для регистрации. При этом разработчики проекта Закона об ограничении свободы допустили, по нашему мнению, грубейший недочет, который иначе, как юридический казус, назвать нельзя. Своим законом об уголовном наказании в виде ограничение свободы они отменили действие продолжающего юридически действовать на территории Российской Федерации всего союзного законодательства об административном надзоре, за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, который за сорок лет своего существования никогда не рассматривался ни учеными, ни практическими работниками

правоохранительных органов и судов, как отдельный вид уголовного наказания. Административный надзор всегда выступал в качестве межотраслевого принудительного правового средства профилактики рецидива преступлений. Поэтому, законодательство, на основании которого он действовал, должно было быть отменено либо специальным целевым законом, изданным по его отмене, либо вновь принятым законом об административном надзоре, но, ни в коем случае, не законом об уголовном наказании.

Нами было проанализировано содержание Федерального закона от 27 декабря 2009 г. № 377-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы». Анализ показал, что федеральный закон, несмотря на содержащиеся в нем положения, отменяющие действия на территории Российской Федерации нормативных правовых актов об административном надзоре милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, изданных в период существования союзного государства, не является их полноценной заменой и в недостаточной мере решает проблему борьбы правоохранительных органов с ростом рецидивной преступности в обществе по следующим основаниям. Во-первых, принятие данного закона преследует провозглашенную на высшем политическом уровне в стране цель последовательной гуманизации уголовного законодательства путем введения в действие новых видов наказаний, не связанных с лишением свободы, позволяющих назначать их лицам, совершившим преступления небольшой и средней тяжести. Таким образом, предполагалось решить задачу резкого сокращения числа осужденных, отбывающих наказание в учреждениях ФСИН России. В результате, не регламентируется проблема создания отдельным, категориям лиц, обладающим повышенной степенью рецидивной и криминогенной опасности, условий, исключающих их бесконтрольность со стороны правоохранительных органов и сводящих к минимуму их возможности совершения преступлений. Во-вторых, законом предусмотрено применение ограничения свободы в виде основного и дополнительного наказаний к широкому кругу лиц, совершивших постатейно определенные преступления. В данный круг включены несовершеннолетние, а также лица, совершившие неосторожные преступления. В тоже время, отсутствуют четкие критерии при определении лиц, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления, к которым данный вид наказания применяется в качестве

дополнительного. Например, санкция части 1 статьи 131 УК РФ («Изнасилование») не предусматривает назначение дополнительного наказания в виде ограничения свободы, хотя данное преступление относится к категории тяжких. В-третьих, принятый закон не исключает возможность освобождения лица от отбывания наказания в виде ограничения свободы при условно-досрочном освобождении. Кроме того, закон не предусматривает вероятность полного ухода от отбывания уголовного наказания лицом, совершившим преступление. Такая ситуация возможна при применении наказания в виде ограничения свободы, в качестве основного вида наказания лицу, находившемуся до суда под стражей в качестве меры пресечения. В-четвертых, законом не определено взаимодействие уголовно-исполнительных инспекций и территориальных органов внутренних дел в вопросах осуществления контроля за исполнением установленных обязанностей и ограничений отдельными категориями лиц. Контрольно-надзорные и воспитательные функции возложены только на уголовно-исполнительные инспекции. По нашему мнению, реализация таких функций силами только этих учреждений, по приведенным выше доводам, невозможна в связи с их малочисленным и, в основном, женским составом сотрудников, поставленными задачами и многочисленным подучетным контингентом лиц, характеризующихся повышенной степенью рецидивной и криминогенной опасности. В законе отсутствует предметное закрепление фактически существующего положения, установленного вначале Законом РФ «О милиции», затем ФЗ «О полиции», согласно которому органы внутренних дел обязаны осуществлять контрольно-надзорную функцию в отношении лиц, которым при освобождении из мест лишения свободы установлены дополнительные обязанности, ограничения. В-пятых, закон не содержит положение, разрешающее существующую проблему в исполнении контрольно-надзорных функций со стороны правоохранительных органов в отношении лиц, условно-досрочно освобожденных от отбывания наказания в виде лишения свободы, что обуславливает высокий уровень рецидива преступлений, совершаемых этой категорией лиц. В-шестых, вопреки действовавшей на момент его принятия статьи 19.24 «Невыполнение лицом, освобождённым из мест отбывания лишения свободы, обязанностей, связанных с соблюдением ограничений, установленных в отношении его судом в соответствии с федеральным законом» Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, принятый закон не предполагал применение норм административного права при реализации контрольно-

надзорной деятельности в отношении лиц, подвергнутых наказанию в виде ограничения свободы и допускающих нарушения установленных обязанностей и ограничений.

Закон об ограничении свободы предусматривает реализацию данного вида уголовного наказания в двух качествах: как основного вида наказания, не связанного с лишением свободы, для лиц, совершивших преступления небольшой и средней степени тяжести, и дополнительного наказания к основному в виде лишения свободы, назначаемому лицам, совершившим преступления, предусмотренные соответствующими статьями Особенной части УК РФ. Вся проблема должного и своевременного контроля за поведением и образом жизни этой категории лиц после их освобождения из мест лишения свободы заключается в том, что всю ответственность за исполнение контрольной и профилактической работы в отношении граждан, которым данный вид уголовного наказания назначен, как дополнительное после отбытия основного в виде лишения свободы, возложен на уголовно-исполнительные инспекции. Таким образом, принятые законы практически разделили по временному фактору на «своих» и «чужих» для уголовно-исполнительных инспекций и территориальных органов внутренних дел одних и тех же лиц, освобожденных из мест лишения свободы, но в равной мере отличающихся высокой степенью криминальной и рецидивной опасности. В результате, в правоприменительной практике сотрудников правоохранительных органов искусственно создается парадоксальная ситуация, в которой, по нашему вполне обоснованному прогнозу, в ближайшее время окажутся сотрудники территориальных органов внутренних дел (полиции) и уголовно-исполнительных инспекций страны. В настоящее время основная часть лиц, осужденных за совершение тяжких или особо тяжких преступлений, после принятия Закона об ограничении свободы, начиная с января 2010 г., отбывает достаточно длительные сроки наказания в местах лишения свободы. Так как Закон об ограничении свободы не имеет обратной силы, то дополнительное уголовное наказание в виде ограничения свободы назначено только лицам, осужденным после принятия данного закона. При этом назначение им дополнительного наказания в виде ограничения свободы отражено в приговоре и объявлено каждому при его осуждении. Однако по формальным основаниям имеющихся у них судимостей, они также подлежат взятию под административный надзор. Это означает, что до установления надзора, после освобождения из мест лишения свободы, они будут обязаны вначале достаточно продолжительный период, до двух

лет, отбывать дополнительное уголовное наказание в виде ограничения свободы. В рамках исполнения приговора суда эти лица обязаны исполнять возложенные судом обязанности, запреты и ограничения, практически не отличимые от административных ограничений, установленных Законом об административном надзоре, но под контролем только уголовно-исполнительных инспекций. Как было отмечено ранее, контрольно-надзорная, профилактическая и воспитательная функции в отношении этой категории лиц Законом об ограничении свободы возложена только на уголовно-исполнительные инспекции. Участие сотрудников полиции территориальных органов внутренних дел, и, в частности, участковых уполномоченных полиции, в этой деятельности Законом об ограничении свободы не предусмотрено. Естественно, что какого-либо упоминания об этой категории лиц в перечне подлежащих профилактическому учету у участковых уполномоченных полиции в Приказе МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции», утвердившем Наставление по реализации деятельности участковых уполномоченных полиции, не имеется. Поэтому, как показало проведенное исследование, ни участковые уполномоченные полиции, ни их руководители об этой категории лиц и о надвигающейся угрозе резкого роста рецидивной преступности не имеют никакого представления. Опрошенные в ходе исследования сотрудники полиции, в лучшем случае, полагают, что к этой категории лиц относятся подвергнутые домашнему аресту, примененному в качестве меры пресечения. Принятое на законодательном уровне решение представляется весьма сомнительным, если учесть сравнительно небольшой и, преимущественно, женский состав районных уголовно-исполнительных инспекций, который значительно меньше, чем структурные подразделения участковых уполномоченных полиции территориальных органов МВД России на районном уровне. При этом следует учитывать отсутствие у сотрудников уголовно-исполнительных инспекций необходимых профессиональных навыков. Существующий режим работы сотрудников уголовно-исполнительных инспекций и те обстоятельства, с которыми им предстоит столкнуться при реализации полномочий, возложенных Законом об ограничении свободы, по нашему мнению, не позволит им эффективно исполнять необходимые контрольные функции. К таким обстоятельствам следует отнести: высокий уровень криминогенной и рецидивной опасности подконтрольных лиц; характер возложенных на них запретов, обязанностей, ограничений; условия, при которых сотрудникам уголовно-исполнительных инспекций при-

дется осуществлять контроль за их исполнением. Это, очевидно, в последующем, поняли в руководстве Минюста России, издав соответствующую должностную инструкцию для сотрудников уголовно-исполнительных инспекций, в которой, в частности, предписано им «с целью контроля за соблюдением осужденными ограничения в виде запрета находиться вне места жительства (пребывания) в установленное судом время, не посещать место проживания подконтрольных лиц в ночное время (как правило, с 22.00 час. до 06.00 час. следующего дня — уточнено авторами), а проверять их дистанционно путем телефонного или иного вида связи»¹. При нарушении подконтрольным лицом запрета на посещение массового мероприятия, инструкция предписывает сотрудникам уголовно-исполнительных инспекций: «Действовать скрыто, сдержанно, чтобы не вызывать агрессию со стороны данного лица или окружающих его граждан», и т. п. Несомненно, сложившаяся ситуация, по нашему глубокому убеждению, приведет к росту рецидивной преступности в обществе со стороны этой категории лиц. Закон об ограничении свободы предусматривает достаточно продолжительные сроки отбытия данного вида уголовного наказания. За это время лица, освобожденные из мест лишения свободы и обладающие высокой степенью криминогенной и рецидивной опасности, без всякого реально осуществляемого контроля их поведения и образа жизни со стороны полиции, при формальном осуществлении его сотрудниками уголовно-исполнительных инспекций, могут совершить тяжкие и особо тяжкие преступления. Результаты многочисленных научных исследований ученых доказали, что наиболее высокая степень криминогенной и рецидивной опасности лица, освобожденного из мест лишения свободы, независимо от тяжести ранее совершенного им преступления, существует в первые три года с момента освобождения, с постепенным снижением. Именно в этот период лицо начинает восстанавливать свои социально полезные связи, трудоустраивается, ведет законопослушный образ жизни, либо вновь совершает очередное преступление. Исходя из этих выводов ученых, в период действия союзного законодательства, нормативные правовые акты, которыми руководствовались сотрудники правоохранительных органов, особенно участковые инспектора милиции, предписывали особый контроль и надзор за поведением и образом жизни лиц, освобожденных из мест лишения сво-

¹ Утверждена Приказом Минюста России от 11 октября 2010 года № 258 «Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказания в виде ограничения свободы».

боды, именно в первые три года с момента освобождения. Все доводы в обоснованности решения по изданию Закона об ограничении свободы, в связи с возможностями использования уголовно-исполнительными инспекциями электронных браслетов и спутниковой системы слежения, высказываемые в научных публикациях, по нашему мнению, являются не состоятельными. Практика применения электронных браслетов уже показала их низкую эффективность, связанную не только с коррупционными скандалами в системе ФСИН России. Если рассматривать эту проблему с технической стороны в масштабах всей страны, то на ее территории еще достаточно много регионов, особенно расположенных в районах Сибири, Крайнего Севера и т. п., в которых отсутствует нормальный прием даже обычных телевизионных, телефонных и радиосигналов, а не только сигналов со спутников слежения за перемещением осужденных. Настойчивость и целеустремленность Минюста России в разработке и принятии анализируемого закона в существующем формате, особенно удивительны на фоне занимаемой им позиции при решении рассмотренной выше другой немаловажной проблемы профилактики роста рецидивной преступности в обществе. На страницах научных изданий авторы неоднократно обращали внимание на тот факт, что вот уже более восемнадцати лет, после вывода системы исполнения уголовных наказаний из подчинения МВД России и переподчинения ее Минюсту России, отсутствует механизм реализации контроля за поведением и образом жизни лиц, условно-досрочно освобожденных. Данное обстоятельство является одним из основных условий высокого уровня рецидива тяжких и особо тяжких преступлений, совершаемых этой категорией лиц. Как было отмечено ранее, причиной сложившейся ситуации является категорический отказ Минюста России признать ведомственную принадлежность специализированного государственного органа, обязанного в соответствии со ст. 79 УК РФ осуществлять дальнейший контроль за поведением данных лиц, находящихся в статусе субъектов исполнения назначенного судом уголовного наказания после условно-досрочного освобождения из мест лишения свободы. Казалось бы, данная категория лиц склонна к исправлению без дальнейшего содержания в местах лишения свободы, а значит, обладает меньшей степенью криминогенной и рецидивной опасности по сравнению с лицами, подвергнутыми дополнительному уголовному наказанию в виде ограничения свободы. Обязанности, устанавливаемые им при условно-досрочном освобождении, в соответствии со ст. 73 УК РФ, радикально отличаются

от ограничений, устанавливаемых при назначении дополнительного наказания. Проверка их соблюдения не вызывала бы трудности даже у преимущественно небольшого и женского состава сотрудников уголовно-исполнительных инспекций ФСИН России и не сопровождалась бы риском для их жизни и здоровья. Тем не менее, Минюст России объективно сознательно и, очевидно, небезосновательно пошло на значительное увеличение числа подконтрольных лиц, обладающих повышенной степенью криминогенной и рецидивной опасности. Авторы не исключают, что причина такого решения состоит в том, что Минюст России, тем самым, рассчитывал на значительное увеличение государственного финансирования подведомственной системы исполнения уголовных наказаний, что не исключало возможности хищений выделяемых бюджетных средств. Подтверждением высказанной авторами версии является громкий коррупционный скандал, произошедший сразу же после принятия Закона об ограничении свободы в системе ФСИН России с участием ее руководителей, похитивших за относительно короткий период времени многомиллионные бюджетные средства, выделенные на техническое обеспечение контроля с помощью электронных браслетов за лицами, осужденными к ограничению свободы. Как показала практика задержаний высокопоставленных государственных служащих, осуществленных в рамках объявленной Президентом Российской Федерации В. В. Путиным борьбы с коррупцией в стране, и расследований по уголовным делам с их участием, реализуемые ими коррупционные схемы готовились не один год. При этом планировался и прорабатывался не только механизм их реализации, но и не исключалось лоббирование «удобных» законов, создающих условия для хищений.

Поэтому, принимая участие в 2016 г. в исполнении заявки Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности при Правительстве Санкт-Петербурга по осуществлению криминологического мониторинга и прогноза, мы рекомендовали принять на региональном уровне решение о незамедлительной постановке на профилактический учет у участковых уполномоченных полиции территориальных органов ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области данную категорию лиц после их освобождения из мест лишения свободы¹. В противном случае, формально находясь

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

под контролем уголовно-исполнительных инспекций, а фактически, в силу приведенных выше доводов, оставаясь бесконтрольными, эти лица, обладающие повышенной степенью криминогенной и рецидивной опасности, будут совершать тяжкие и особо тяжкие преступления на территории Санкт-Петербурга равно как и на территории всей страны. По нашему мнению, непродуманные и не оправданные в условиях явно просматриваемой и не объяснимой, с позиции здравого смысла, ведомственной конкуренции между Минюстом России и МВД России, разработка и издание указанных законов, не способствуют эффективному решению стоящих ними задач по профилактике роста числа преступлений рецидивного характера в стране. Мы считаем, что в условиях правового вакуума, образовавшегося в 90-х годах XX века в результате ликвидации института административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, необходимо было совместными усилиями научного потенциала МВД России и Минюста России разработать проект нового, совершенного закона, направленного на предупреждения роста рецидивной преступности среди лиц, освобожденных из мест лишения свободы. Минюст России мог бы ограничиться разработкой проекта закона, наполняющего реальным содержанием ограничение свободы, как вид основного уголовного наказания, назначаемого за совершение преступлений, не обладающих повышенной степенью общественной опасности, по аналогии с другими видами наказаний, не связанных с лишением свободы. Таким образом, Минюст России и МВД России совершенно обоснованно, в соответствии с установленной государством компетенцией, внесли бы весомый вклад в правовое регулирование общественных отношений в подведомственных областях.

§ 4. Пробелы в законодательстве об административном надзоре полиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, и пути его совершенствования

В рамках исследования, мы проанализировали содержание Закона об административном надзоре с позиции его соответствия обозначенным в нем целям и задачам, а так же определения степени эффективности в борьбе с ростом рецидивной преступности в обществе. Детальное изучение содержания закона позволило выявить достаточное количество не проработанных должным образом положений, которые создают серьезные проблемы в деятельности сотрудников полиции. Подтверждением сказанному является регулярно поступающие в Санкт-Петербургский университет МВД России из ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу

и Ленинградской области и из других регионов страны заявки на проведение научно-исследовательских работ по разъяснению порядка применения сотрудниками полиции территориальных органов внутренних дел отдельных положений закона. Для получения полной и объективной оценки проблематики, существующей в деятельности сотрудников полиции по применению Закона об административном надзоре, руководство УОДУУП и ПДН ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области по просьбе авторов исследования предоставило результаты опроса по существующим проблемам начальников ОУУП и инспекторов по надзору практически всех территориальных органов МВД России на районном уровне, расположенных на территории г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Полученные сведения о проблемах нами были проанализированы, систематизированы и по решению каждой из них были разработаны методические рекомендации сотрудникам полиции¹.

Сложившаяся в настоящее время сложная международная обстановка инициировала активные миграционные процессы, попытки деструктивных сил нарушить политическую стабильность в мире. В связи с этим увеличились возможности проникновения на территорию Российской Федерации преступных элементов из стран ближнего и дальнего зарубежья, соответственно, возросла угроза совершения ими террористических актов, такое положение дел обязывает сотрудников полиции территориальных органов МВД России эффективнее осуществлять контроль (надзор) за соблюдением правил въезда, выезда и пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства. Только в течение 2015 года иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Российской Федерации совершено 48210 преступлений². В соответствии со статьей 3 Закона об административном надзоре, под его установление подпадают совершеннолетние лица, освобождаемые или освобожденные из мест лишения свободы и имеющие непогашенную либо неснятую судимость за совершение указанных в законе преступлений. При этом в правовом акте, в отличие от Закона об ограничении свобо-

¹ Холманский В. И., Стульнова Т. В., Петрова О. В. Правовые основы, основания, порядок установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: учебное пособие. — М.: ФЛИНТА; Наука, 2016. С. 87–142.

² Аналитический обзор состояния преступности в России за январь — декабрь 2015 г. / ФКУ «Главный информационно-аналитический центр» МВД России. — М., 2016. С. 40.

ды, не указано то, что административный надзор не может быть установлен иностранным гражданам, лицам без гражданства, лицам, не имеющим постоянного места жительства на территории Российской Федерации¹. Указанное обстоятельство является существенным недостатком закона, вызвавшим проблемы в деятельности сотрудников полиции по его применению. Данную проблему авторы исследовали в связи с поступившей в Санкт-Петербургский университет МВД России заявки ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 26.06.2012 № 2/1-676. Заказчиком проведения научного исследования была поставлена задача по разработке методических рекомендаций, отражающих процессуальный и правовой порядок установления и осуществления административного надзора в отношении следующих категории лиц, освобожденных из мест лишения свободы: иностранных граждан, лиц без гражданства, освобожденных из мест лишения свободы, осужденных судами Российской Федерации и желающих покинуть пределы РФ, а так же желающих остаться на территории РФ, но не владеющих русским языком; иностранных граждан, граждан РФ, лиц без гражданства, осужденных судами иностранных государств, освобожденных из мест свободы, пребывающих на территории РФ; лиц, не имевших до осуждения к лишению свободы, определённого места жительства и занятий на территории Российской Федерации. Для всестороннего и полного исследования, нами были выделены две основные проблемы, содержащие правовой и организационный характер. Первая заключается в том, что суды, рассматривая заявления администраций исправительных учреждений, устанавливая административный надзор лицу, который не является гражданином Российской Федерации. При этом в основу принимаемого судами решения берется факт его осуждения за совершение преступления на территории Российской Федерации, являющегося формальным основанием для установления административного надзора. При этом суды не учитывают отсутствие у лица гражданства Российской Федерации, возможности его проживания на территории Российской Федерации после освобождения из мест лишения свободы, его заявление о намерении выехать на родину после отбытия уголовного наказания. Как показало исследование, после

¹ Пункт 6 часть 4 статьи 1 Федерального закона от 27 декабря 2009 г. № 377-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы».

вступления в силу решений судов об установлении административного надзора в отношении этих категорий граждан, администрации исправительных учреждений, зачастую, направляют копии решений в территориальные органы внутренних дел, а лицам выдают предписания о явке в эти органы внутренних дел, обслуживающие территории, на которых лица совершили преступления. Вторая проблема заключается в том, что на территорию Российской Федерации из стран ближнего зарубежья прибывают иностранные граждане, отбывшие уголовные наказания в виде лишения свободы за преступления, совершенные на родине. В их отношении судами иностранных государств, в соответствии с национальным законодательством, устанавливается административный надзор. О прибытии этих лиц на территорию Российской Федерации с целью осуществления трудовой деятельности, в территориальные органы МВД России из иностранных государств поступают уведомления с предложением силами сотрудников полиции МВД России организовать реализацию административного надзора по месту их проживания в России. В результате, в деятельности сотрудников полиции возникают проблемы в определении порядка установления и осуществления административного надзора, соизмерения тяжести преступлений, совершенных иностранными гражданами на своей родине, с действующим российским уголовным законодательством. В результате исследования существующей проблемы были выработаны методические рекомендации для сотрудников полиции, основанные на детальном изучении положений действующих нормативных правовых актов, определяющих статус иностранных граждан и лиц без гражданства, правила их пребывания, проживания, въезда, выезда и передвижения на территории Российской Федерации. При этом, авторы исследования исходили из того, что иностранный гражданин или лицо без гражданства, даже законно находившиеся на территории Российской Федерации до осуждения, но осужденные за совершение преступлений на территории Российской Федерации к уголовному наказанию в виде лишения свободы, теряют право на дальнейшее нахождение на её территории после освобождения из мест лишения свободы. Очевидно, именно это обстоятельство было учтено при разработке Федерального закона от 27 декабря 2009 г. № 377-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, в связи с введением в действия положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы». Как было отмечено выше, данный закон содер-

жит практически те же запреты, обязанности и ограничения, устанавливаемые лицу, подвергнутому дополнительному наказанию в виде ограничения свободы после его освобождения из мест лишения свободы, что и Закон об административном надзоре. Однако в Законе об ограничении свободы содержится положение, исключающее назначение иностранным гражданам и лицам без гражданства этих ограничений. Если иностранный гражданин или лицо без гражданства имело разрешение на временное проживание на территории Российской Федерации, то данное разрешение в соответствии со статьей 7 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» аннулируется в случаях, если он: осужден вступившим в законную силу приговором суда, за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления, рецидив которого признан опасным; имеет не погашенную или не снятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Российской Федерации либо за ее пределами, признаваемого таковым, в соответствии с федеральным законом. Согласно дополнению, внесенному в закон Федеральным законом от 6 мая 2008 г. № 60-ФЗ помимо перечисленных выше случаев, разрешение на временное проживание иностранному гражданину или лицу без гражданства не выдается, а ранее выданное разрешение на временное проживание аннулируется при принятии в установленном порядке решения о нежелательности пребывания (проживания) данного иностранного гражданина или лица без гражданства на территории Российской Федерации. В соответствии со статьей 9 вышеуказанного закона, основаниями отказа иностранному гражданину либо лицу без гражданства в выдаче вида на жительство, а так же аннулирования ранее выданного вида на жительство являются следующие случаи: осуждение данного лица, вступившим в законную силу приговором суда за совершение им тяжкого или особо тяжкого преступления, либо преступления, рецидив которого признан опасным; если данное лицо имеет не погашенную судимость или не снятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Российской Федерации, либо за ее пределами, признаваемого таковым в соответствии с федеральным законом. Согласно части 2 этой же статьи, вид на жительство иностранному гражданину и лицу без гражданства не выдается, а срок действия ранее выданного вида на жительство не может быть продлен, либо ранее выданный вид на жительство аннулирован в случае принятия в установленном порядке решения о нежелательности пребывания (проживания) данного лица на территории Российской Федерации.

Статья 18 данного закона указывает на то, что разрешение на работу иностранному гражданину или лицу без гражданства, являющееся основанием для приглашения на въезд в Российскую Федерацию, в целях осуществления трудовой деятельности, не выдается, а выданное ранее разрешение на работу аннулируется территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере миграции, если данный гражданин: осужден вступившим в законную силу приговором суда за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления, рецидив которого признан опасным; имеет не погашенную или не снятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Российской Федерации либо за ее пределами, признаваемого таковым в соответствии с федеральным законом. Как и в указанных выше случаях, разрешение на работу иностранному гражданину не выдается, а ранее выданное разрешение аннулируется, если в отношении данного гражданина принято в установленном порядке решение о нежелательности его пребывания (проживания) в Российской Федерации. В случае если срок проживания или временного пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации сокращен уполномоченным на то органом, то данные граждане обязаны выехать из Российской Федерации в течение трех суток. Если разрешение на временное проживание или вид на жительство, выданные им, аннулированы уполномоченными на то органами, то данные граждане обязаны выехать из Российской Федерации в течение пятнадцати дней. Регламентированные условия принудительного выезда иностранных граждан и лиц без гражданства содержатся в статье 31 рассматриваемого нами закона. Статья предусматривает так же принудительную депортацию иностранных граждан или лиц без гражданства, если они не выполнили указанные выше условия. Депортация осуществляется федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции и его территориальными органами во взаимодействии с федеральным органом исполнительной власти, занимающимся вопросами внутренних дел, и его территориальными органами, а так же иными федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами в пределах их компетенции (имеются в виду учреждения и органы ФСИН России). Кроме перечисленных выше оснований запрета въезда в Российскую Федерацию и нахождения на ее территории иностранных граждан и лиц без гражданства, Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую федерацию» преду-

смотрел еще одно основание запрета въезда в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства. Таким основанием, в соответствии со статьей 26 данного закона, является наличие у лица не снятой или не погашенной судимости за совершение умышленного преступления на территории Российской Федерации или за ее пределами, признаваемого таковым, в соответствии с федеральным законом. Согласно статье 27 закона, въезд этих категорий лиц в Российскую Федерацию так же не разрешается в случаях: если эти лица имеют не погашенную или не снятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Российской Федерации, либо за ее пределами, признаваемого таковым, в соответствии с федеральным законом; если в отношении его принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации. Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2003 г. № 199 «Об утверждении Положения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации и перечня федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации» определены федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные принимать решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации. К ним относятся: МВД России, ФСБ России, Минобороны России, Росфинмониторинг, СВР России, Минюст России, МИД России, ФМС России, ФСКН России, Роспотребнадзор России, ФМБА России. Основаниями для принятия вышеперечисленными органами решения о нежелательности пребывания (проживания) на территории Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства, согласно части 3 статьи 25.10 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», являются: создание пребыванием иностранного гражданина реальной угрозы общественному порядку и защита прав и законных интересов других лиц. Иностранец или лицо без гражданства, в отношении которых принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, обязаны выехать из Российской Федерации в порядке, предусмотренном федеральным законом, и в установленный им для выезда срок. Иностранец или лицо без гражданства, не покинувшие территорию Российской Феде-

рации в установленный срок, подлежат депортации. Решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации является основанием для последующего отказа во въезде в Российскую Федерацию. Согласно пункту 11 статьи 31 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», в случае, если федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами юстиции, в отношении иностранного гражданина, находящегося в местах лишения свободы, вынесено решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, указанное решение, в течение трех дней со дня его вынесения, должно быть, в соответствии законодательством, действовавшим до реформы правоохранительных органов, направлено в федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции, который принимает решение о депортации данного гражданина, либо о его реадмиссии, в случае наличия международного договора Российской Федерации о реадмиссии, который затрагивает данного иностранного гражданина. В результате реформирования ФМС России, участковым уполномоченным полиции территориальных органов ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области рекомендовано принятие следующего решения. Они должны проинформировать подразделение территориального органа МВД России по вопросам миграции о необходимости принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства на территории Российской Федерации при получении сведений о том, что на обслуживаемую территорию прибыл иностранный гражданин или лицо без гражданства: в отношении которого судом при освобождении из мест лишения свободы установлен административный надзор; в отношении которого после освобождения из мест лишения свободы судом иностранного государства установлен административный надзор; который по формальным основаниям подлежит взятию под административный надзор; который имеет не погашенную или не снятую судимости за совершение умышленного, тяжкого или особо тяжкого преступления, совершенного за пределами Российской Федерации или на ее территории. В качестве основания для принятия такого решения следует указать то, что имеющаяся у гражданина судимость свидетельствует о его общественной опасности криминогенного или рецидивного характера, что создает реальную угрозу общественному порядку, а так же правам и законным интересам граждан Российской Федерации. В дальней-

шем следует контролировать своевременный выезд иностранного гражданина на свою родину. В случае не выполнения им принятого решения, необходимо принять меры по его задержанию и обеспечению депортации¹.

Для устранения существующего пробела предлагается дополнить содержание статьи 3 Закона об административном надзоре частью 4, изложив ее в следующей редакции:

«4. Административный надзор не устанавливается иностранным гражданам, лицам без гражданства».

Другая проблема, возникающая в деятельности сотрудников полиции, обусловленная пробелом, содержащимся в Законе об административном надзоре, выражается в следующем. В правоприменительной практике нередки случаи, когда администрация исправительного учреждения при освобождении лица, не имевшего до осуждения регистрации и постоянного места жительства, которому при этом установлен административный надзор, выдает поднадзорному лицу предписание о необходимости прибытия в территориальный орган внутренних дел того муниципального образования, на территории которого лицо совершило преступление. Как показало проведенное исследование, чаще всего это происходит без всякого предварительного согласования администрации исправительного учреждения с территориальным органом внутренних дел и выяснения возможности регистрации и бытового устройства осужденного на территории муниципального образования после его освобождения из мест лишения свободы. Либо это происходит при игнорировании администрацией исправительного учреждения информации из территориального органа МВД России о том, что освобождающееся лицо до осуждения не имело регистрации и места проживания на обслуживаемой территории. Сотрудники полиции, в таких случаях, оказываются перед дилеммой: с одной стороны имеется решение суда об установлении административного надзора, которое подлежит исполнению, и предписание, выданное поднадзорному о необходимости прибытия и постановки на учет именно в этот территориальный орган внутренних дел. С другой стороны, поднадзорный не имеет права на регистрацию на обслуживаемой территории, так как до судимости он на данной территории не проживал, или утратил право на какую-нибудь жил-

¹ Холманский В. И., Стульнова Т. В., Петрова О. В. Правовые основы, основания, порядок установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: учебное пособие. — М.: ФЛИНТА; Наука, 2013. С. 115.

площадь, имевшуюся у него до осуждения. При возникновении описанной ситуации, по нашему мнению, следует исходить из того, имеет ли лицо в перспективе хоть какие-либо теоретические возможности для его регистрации, бытового и трудового устройства на территории муниципального образования. До решения этих вопросов лицо может быть направлено для временного пребывания в повсеместно создаваемые в городах приюты для бездомных, центры социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, гостиницы-приюты для временного пребывания лиц, освободившихся из мест лишения свободы и т. п. Например, в Адмиралтейском и других районах г. Санкт-Петербурга для этой цели функционируют комплексные центры социального обслуживания. За время пребывания в указанных учреждениях лицо должно решить с органами социального обслуживания вопросы своего дальнейшего бытового или трудового устройства. Учитывая то, что в отношении данного лица имеется вынесенное судом решение об установлении административного надзора и административных ограничений, сотрудник полиции по реализации надзора на период решения этих вопросов может только обязать лицо периодически являться в орган внутренних дел, например, раз в неделю для подтверждения своего пребывания на территории муниципального образования и решения вопросов бытового и трудового устройства. Данная обязанность хоть и будет установлена лицу без определенного места жительства в связи с имеющимся решением суда об установлении административного надзора, но не должна рассматриваться в качестве исполнения одного из административных ограничений, содержащихся в решении суда. В силу объективных обстоятельств её нарушение не влечет для поднадзорного лица наступления правовых последствий, в соответствии с Законом об административном надзоре. В сложившихся условиях реальное исполнение территориальным органом внутренних дел решения суда об установлении административного надзора может начаться только после регистрации лица на выделенной ему жилплощади и фактическом заселении. В практике нередки случаи, когда граждане, проживающие в квартире, в которой ордер на одну из комнат выдан поднадзорному лицу, по разным причинам достаточно длительное время препятствуют его заселению и проживанию даже после его регистрации. Только после того, как поднадзорное лицо фактически вселится на предоставленную ему жилплощадь (иногда это бывает после вынесенного судом решения о вселении), ему следует объявить предупреждение, содержащее все назначенные к исполнению администра-

тивные ограничения, конкретизированные применительно к месту проживания. До этого момента поднадзорное лицо не может быть привлечено ни к административной, ни к уголовной ответственности за нарушение установленных судом административных ограничений. Рассматриваемые ситуации повсеместно встречаются в правоприменительной практике сотрудников полиции, и являются результатом упущения Закона об административном надзоре. Установленный судом надзор при освобождении лица из мест лишения свободы, фактически не будет осуществляться в течение достаточно длительного времени. Итогом решения вопроса о бытовом и трудовом устройстве поднадзорного лица без определенного места жительства может быть как положительный, так и отрицательный результат. При окончательном отрицательном результате в решении вопроса о бытовом устройстве поднадзорного лица, единственно возможным решением в создавшемся положении, принятым территориальным органом МВД России, будет выдача лицу справки, подтверждающей невозможность его бытового устройства на территории муниципального образования, обслуживаемой данным территориальным органом внутренних дел, в который лицо прибыло по предписанию администрации исправительного учреждения. Естественно, что такое положение вынуждает поднадзорное лицо в дальнейшем самостоятельно искать то муниципальное образование, на территории которого он может трудоустроиться, получить жилую площадь и быть зарегистрировано. В результате пробел, допущенный при принятии Закона об административном надзоре, способствует совершению данным лицом очередного рецидива преступления, что не отвечает целям и задачам, решение которых преследовалось при принятии закона. Очевидно, предполагая возможное возникновение подобных ситуаций, Минюст России, разрабатывая проект Закона об ограничении свободы, не включил в перечень лиц, подпадающих под назначение им ограничения свободы, как дополнительного вида уголовного наказания, лиц, не имеющих регистрации до осуждения¹. Создавая проект Закона об административном надзоре, разработчики не учли преимущества концепции, использованной при формировании союзного законодательства об административном надзоре. Решение указанной проблемы в настоящее время, по нашему

¹ Пункт 6 часть 4 статьи 1 Федерального закона от 27 декабря 2009 г. № 377-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы».

мнению, заключается в комплексном решении на государственном уровне вопросов бытового и трудового устройства лиц, освобожденных из мест лишения свободы, на примере решения этих вопросов в период существования союзного государства¹.

Очередной пробел в Законе об административном надзоре касается определения отдельных категорий лиц, подпадающих под установление надзора. При определении категорий лиц, подпадающих под действие административного надзора, закон установил формальные и материальные признаки оснований. К формальным признакам закон относит: судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, судимость за преступление при рецидиве преступлений, судимость за совершение умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего. Кроме того из содержания рассматриваемой статьи следует, что в отдельные категории лиц, по формальным признакам подпадающим под установление административного надзора, законом отнесены лица, освобожденные или освобождаемые из мест лишения свободы и имеющие непогашенную либо неснятую судимость за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, а так же за совершение преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступлений. В качестве материальных признаков оснований для установления административного надзора закон определяет поведение лица в местах лишения свободы в период отбывания наказания и поведение его после отбывания данного наказания: совершение в течение года двух и более административных правонарушений против порядка управления и (или) административных правонарушений, посягающих на общественный порядок, общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность. При этом из вышеперечисленных категорий лиц, в отношении которых может быть установлен административный надзор, в отдельную категорию выделены лица, имеющие непогашенную или неснятую судимость за совершение преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, а так же за совершение преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступлений. В отношении этих лиц административный надзор, в соответствии с законом, устанавливается независимо от наличия материальных призна-

¹ Холманский В. И., Стульнова Т. В., Петрова О. В. Правовые основы, основания, порядок установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: учебное пособие. — М.: ФЛИНТА; Наука, 2013. С. 131.

ков. Сразу акцентируется внимание на то, что в определении категорий лиц, имеющих судимости за совершение тяжкого или особо тяжкого преступлений, не определены виды совершенных преступлений¹. В результате указанного пробела в законе формально допускается взятие под административный надзор лиц, судимых за, так называемые, «беловоротничковые» преступления, то есть преступления, в большей степени, экономической направленности, отнесенные к разряду должностных, например, получение взятки, превышение должностных полномочий и т. п. Субъектами такого вида преступлений чаще всего выступают должностные лица органов государственной власти и управления, в том числе, бывшие министры, мэры, губернаторы и т. д. В предыдущих главах мы уже высказали свою позицию относительно данного вопроса, анализируя предложение О. И. Бекетова. Тем не менее, мы считаем, что для данных категорий лиц, с целью предупреждения совершения ими, в первую очередь, специального рецидива преступлений, достаточной мерой выступало бы назначение дополнительного уголовного наказания в виде запрета занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью в органах государственной власти и управления.

Мы считаем, что для конкретизации определения категории лиц, подлежащих взятию под административный надзор, указанной в пункте 1 части 1 статьи 3 «Лица, в отношении которых устанавливается административный надзор» закона, его следует дополнить и изложить в следующей редакции:

«1) тяжкого или особо тяжкого преступления против жизни и здоровья личности, свободы, собственности, общественной безопасности, здоровья населения».

Реализация данного предложения в значительной степени будет способствовать соответствию назначения и действия административного надзора по созданию определенным категориям лиц, освобожденных из мест лишения свободы, отличающихся высокой степенью криминогенной и рецидивной опасности, условий, которые будут сводить к минимуму их возможности вновь совершать тяжкие и особо тяжкие преступления.

Другим формальным основанием установления административного надзора закон определил судимость за совершение умышленно-

¹ Пункт 1 части 1 статьи 3 Федерального закона от 6 апреля 2011 года № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

го преступления в отношении несовершеннолетнего¹. Если учесть, что часть 2 статьи 3 «Лица, в отношении которых устанавливается административный надзор» закона в отдельную категорию выводит лиц, имеющих непогашенную, либо не снятую судимость за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, а проанализированное выше положение предполагает судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, в том числе, и в отношении несовершеннолетнего, то стоит предположить, что рассматриваемое нами положение включает лиц, судимых за совершение любого иного умышленного преступления против несовершеннолетнего. Отсюда следует, что по формальным основаниям взятию под административный надзор подлежат лица, имеющие непогашенную судимость, отбывавшие наказание в виде лишения свободы за любое умышленное преступление, в котором в качестве потерпевшего выступало несовершеннолетнее лицо. Очевидно, что данное положение не соответствует целям и задачам административного надзора по следующим основаниям. Разработчики законопроекта и законодатели, очевидно, рассчитывали укрепить правовую основу борьбы против преступлений в отношении несовершеннолетних на фоне ее роста и обсуждения проблемы на общественном, правительственном, президентском уровнях, в связи с совершением в стране отдельных резонансных преступлений. Существующую проблему законодатели предлагают решить путем ужесточения правовых последствий в отношении лиц, совершивших данные преступления. В то же время ими не учтен тот очевидный факт, что уголовное законодательство к категории умышленных преступлений относит значительное количество преступлений иной, нежели тяжкая или особо тяжкая степень тяжести. К примеру, это могут быть побои, умышленное причинение легкого вреда здоровью, умышленное заражение венерическим заболеванием и т. д. В результате применения анализируемого положения закона, лица, отбывшие уголовные наказания в виде лишения свободы за совершенные в отношении несовершеннолетних противоправные деяния, по формальным признакам подлежат взятию под административный надзор. Как уже отмечалось, совершенно очевидно, что устанавливая административный надзор попадающим в эту категорию, например, отчиму, нанесшему побои приемному сыну, несовершеннолетним юноше или девушке, заразившим венерическим забо-

¹ Пункт 3 части 1 статьи 3 Федерального закона от 6 апреля 2011 года № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

леванием своих несовершеннолетних партнеров по половому акту, правоохранительные органы не решат проблему профилактики таких видов преступлений, как: убийства, грабежи, разбои, изнасилования, для предупреждения которых, в первую очередь, применяется административный надзор¹. Более того, в результате использования данного положения резко возрастает численность лиц, находящихся под административным надзором полиции. В результате, затрачивая значительные силы на осуществление контрольно-надзорной и индивидуальной профилактической работы в отношении основной массы поднадзорных лиц, не обладающих высокой степенью криминогенной и рецидивной опасности, сотрудники полиции вынуждены ослабевать контроль в отношении лиц, которые действительно характеризуются повышенной степенью криминогенной и рецидивной опасности.

С целью устранения существующего пробела предлагается в части 1 статьи 3 «Лица, в отношении которых устанавливается административный надзор» пункт 3 представить в следующей редакции:

«3) преступления против половой свободы и половой неприкосновенности несовершеннолетнего».

Реализация данного предложения не будет противоречить содержанию статьи 3 части 2 закона, в которой указывается, что: «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, за исключением случая, предусмотренного частью 2.1 настоящей статьи, а также за совершение преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступлений, административный надзор устанавливается независимо от оснований, предусмотренных частью 3 настоящей статьи». Содержание указанного положения, по нашему мнению, в значительной степени относится не к обозначению категорий лиц, в отношении которых устанавливается административный надзор, а к условиям и порядку его установления. В подтверждение сделанного вывода авторы исследования приводят следующие обоснования. По сути своей, в настоящей редакции перечнем лиц, указанных в части 1 статьи 3 Закона об административном надзоре, охвачены и те категории лиц, которые перечислены в части 2 статьи 3 закона. Так, например, совершеннолетние лица, освобождаемые или освобожденные из мест лишения свободы и име-

¹ Холманский В. И., Стульнова Т. В. Административно-правовые аспекты установления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Научный портал МВД России. 2013. № 4 (24). С. 73–79.

ющие непогашенную либо неснятую судимость за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, охвачены пунктом 3 части 1 статьи 3 «умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего», а совершеннолетние лица, освобожденные или освобожденные из мест лишения свободы и имеющие непогашенную либо неснятую судимость за совершение преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступлений, охвачены содержанием пункта 2 части 1 статьи 3 «преступления при рецидиве преступлений». Их выделение из общего обозначения категорий лиц, подлежащих установлению административного надзора, по нашему мнению, преследует цель установить определенные условия, при наличии которых в отношении отдельных категорий лиц будет действовать особый порядок реализации административного надзора, который не будет учитывать поведение осужденных при отбывании уголовного наказания и их поведение после освобождения из мест лишения свободы.

В качестве материальных признаков оснований установления административного надзора в отношении отдельных категорий лиц закон определил совершение лицом, отбывшим наказание в виде лишения свободы и имеющим непогашенную либо неснятую судимость, 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 нравственность¹. Анализ практики применения административного надзора за время его сорокалетнего существования, результаты многолетнего изучения судебной практики изначально дали нам основание предположить, что применение этого положения закона в существующей редакции вызовет повсеместно в деятельности территориальных органов МВД России значительные правовые проблемы, решения которых потребует судебных разбирательств. Устанавливая данное положение, законодатель не включил в обязанность органов внутренних дел (полиции) письменно предупреждать лицо о недопустимости дальнейшего ведения антиобщественного образа жизни и о возможном установлении административного надзора в случае повторного совершения административного правонарушения, при выявлении первичного факта совершения им одного из указанных в законе административных правонарушений.

¹ Пункт 2 части 3 статьи 3 Федерального закона от 6 апреля 2011 года № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

Ранее существовавшая практика применения административного надзора в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы, предусматривала при выполнении данной функциональной обязанности милиции, определенной законом, проводить проверку по каждому факту совершения лицом, формально подпадающим под административный надзор, административного правонарушения. С этой целью сотрудникам органов внутренних дел предписывалось запрашивать копию дела об административном правонарушении из органа внутренних дел, где лицо привлекалось к административной ответственности, брать с него письменное объяснение по данному факту. В информационные центры вышестоящих органов внутренних дел направлялись учетные карточки для взятия на контроль всей информации, поступающей на этих лиц. И как только сведения о привлечении к административной ответственности таких лиц поступали в информационный центр, в каком районе это бы не произошло, они незамедлительно передавались в органы внутренних дел по месту их проживания. В ходе проводимой проверки, если эти сведения подтверждались, лицо письменно предупреждалось об установлении административного надзора. Таким образом, во-первых, обеспечивались права лица, подпадающего под надзор, во-вторых, на него своевременно оказывалось необходимое профилактическое воздействие, в-третьих, исключалась возможность неосновательного установления административного надзора, в-четвертых, обеспечивалось высокое качество работы органов внутренних дел (милиции), в-пятых, обеспечивался своевременный прокурорский надзор и судебный контроль за законностью в установлении административного надзора. Анализируемое нами положение исключает вышеперечисленные преимущества бывшего союзного законодательства об административном надзоре¹. Лица, в отношении которых будет установлен административный надзор, небезосновательно могут иметь возможность доказывать в судебном порядке, что органами внутренних дел нарушены их права, что они не были уведомлены, более того, не были предупреждены, о том, что в отношении их может быть установлен надзор. В практике работы сотрудников полиции территориальных органов внутренних дел нередко возникают ситуации, при которых граждане заявляют о том, что их данными при совершении административных правонарушений воспользовался кто-то из знакомых, а сами эти лица

¹ Холманский В. И., Стульнова Т. В. Административно-правовые аспекты установления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Научный портал МВД России. 2013. № 4 (24). С. 73–79.

не совершали данных административных правонарушений. В случаях рассмотрения в суде заявлений органа внутренних дел об установлении административного надзора, их разбирательство по существу, как правило, переносится, а по заявлению лица проводится дополнительная проверка. Возникновению возможных ситуаций способствует и то, что действующими нормативными правовыми актами осуществление какой-либо контрольной или индивидуальной профилактической работы с лицами, формально подпадающими под установление административного надзора, не предусмотрено. А именно в их отношении органы внутренних дел направляют заявления об установлении административного надзора. Помимо этого, рассматриваемое нами положение содержит еще одну существенную ошибку, имеющую немаловажное значение в практике применения закона. В качестве основания для установления административного надзора закон определяет **совершение лицом административного правонарушения, а не привлечение его к административной ответственности за совершение административного правонарушения**, что вызывает неоднозначное толкование сотрудниками полиции. Данный пробел так же негативно сказывается при установлении административного надзора. Лицо может считаться подозреваемым в совершении административного правонарушения, но в силу ряда обстоятельств: (истечение срока привлечения к административной ответственности, утрата доказательств, отказ заявителей от привлечения лица к административной ответственности), но своевременно может не быть привлеченным к административной ответственности. Согласно действующему законодательству, лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Кроме того, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, до тех пор, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело¹. В ходе проводимого авторами исследования практики применения территориальными органами МВД России Закона об административном надзоре был выявлен факт, подтверждающий реальность наступления последствий при применении не до-

¹ Статья 1.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

статочную проработанность рассматриваемого положения. Руководством УОДУУП и ПДН ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, в целях методического обеспечения территориальных органов МВД России на районном уровне, в каждый территориальный орган был направлен макет дела административного надзора. В качестве образца было взято дело в отношении конкретного поднадзорного лица, которое, по мнению руководства УОДУУП, было оформлено в полном соответствии с Законом об административном надзоре и требованиями ведомственных нормативных актов. В соответствии с материалами дела, лицо, формально подпадающее под установление административного надзора, после освобождения из мест лишения свободы дважды совершило административные правонарушения, предусмотренные статьей 20.1 КоАП РФ «Мелкое хулиганство». Из содержащегося в деле заявления начальника территориального органа УМВД России по Красносельскому району г. Санкт-Петербурга следует, что в обоих случаях дело об административном правонарушении по указанной статье направлялось для рассмотрения в суд, но решение принято не было. Тем не менее, начальник органа внутренних дел на основании изложенных в заявлении фактов совершения лицом административных правонарушений, обратился с ходатайством в суд об установлении в его отношении административного надзора, а суд удовлетворяет данное ходатайство. При этом с формальной точки зрения, при дословном толковании анализируемого положения закона следует, что ни территориальный орган внутренних дел, ни судья, в части рассматриваемого положения, закон не нарушили. Однако, если рассматривать конкретную ситуацию в контексте общего содержания закона, то принятое судьей решение об установлении административного надзора, естественно, противоречит требованиям закона.

Поэтому, с целью исключения правовых проблем, возникающих в деятельности полиции при применении данного положения закона, его содержание следует привести в соответствие с действующим административным законодательством.

В качестве обоснования полного содержания разработанного нами предложения по изменению редакции пункта 2 части 3 статьи 3 Закона об административном надзоре приведем следующие доводы. В перечисленных видах административных правонарушений, за совершения которых закон предусматривает установление административного надзора, указаны правонарушения, посягающие на здоровье населения и общественную нравственность. Составы данных правонарушений перечис-

лены в главе 6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях «Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность». Как было отмечено выше, из перечисленных в главе видов административных правонарушений, посягающих на здоровье населения и общественную нравственность, на момент принятия Закона об административном надзоре, на наш взгляд, только три правонарушения действительно могли быть отнесены к аргументированным основаниям продления административного надзора. В связи с внесенными изменениями в административное законодательство, в настоящее время, по нашему мнению, в качестве таких следует рассматривать незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов¹, потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача² и побои³. Другие виды административных правонарушений: сокрытие источников заражения ВИЧ-инфекцией, венерической болезнью и контактов, создающих опасность заражения⁴, незаконное занятие частной медицинской практикой, частной фармацевтической деятельностью либо народной медициной (целительством)⁵ и даже занятие проституцией⁶ вряд ли должны выступать в качестве оснований для установления административного надзора лицам, с целью исключения их возможностей совершать тяжкие и особо тяжкие преступления против жизни, здоровья и собственности граждан.

Существенным недостатком анализируемого положения является и то, что в нем не конкретизирован срок, в течение которого с момента освобождения из мест лишения свободы, лицо, по формальным признакам подпадающее под административный надзор, может быть взято под административный надзор при наличии оснований. Как было отмечено выше, практика изучения рецидивной преступности и применения административного надзора доказала выводы многих ученых о том, что наиболее реальным сроком, необходимым для осуществления особого государственного контроля за поведением и образом жизни лица, освобожденного из мест лишения свободы, является три года со дня его

¹ Статья 6.8 КоАП РФ.

² Статья 6.9 КоАП РФ.

³ Статья 6.1.1 КоАП РФ.

⁴ Статья 6.1 КоАП РФ.

⁵ Статья 6.2 КоАП РФ.

⁶ Статья 6.11 КоАП РФ.

освобождения. Именно в течение этого периода сохраняется его повышенная криминогенная и рецидивная опасность освободившегося лица и, как результат, наибольшая степень вероятности повторного совершения им преступлений. В течение этого же срока у большинства лиц, освобожденных из мест лишения свободы, обычно проходит процесс социальной адаптации, решаются вопросы их бытового и трудового устройства, налаживаются семейные или иные положительные связи. В связи с этим лица, по формальным признакам подпадающие под административный надзор, после освобождения из мест лишения свободы ставились на профилактический учет в органах внутренних дел и состояли в течение трех лет в категории «формально подпадающие под установление административного надзора». По истечению трех лет лица, не имеющие замечаний и положительно реагирующие на проводимую в их отношении профилактическую работу, переводились в категорию «ранее судимые», а еще через год снимались с учета органов внутренних дел. В отношении тех, кто продолжал вести антиобщественный образ жизни, несмотря на неоднократные предупреждения со стороны органов внутренних дел, устанавливался административный надзор и профилактическая работа в их отношении уже включала не только меры убеждения, но и меры государственного принуждения, включая привлечение к уголовной ответственности за злостные нарушения правил административного надзора¹.

Как было отмечено выше, в соответствии с действующим законодательством об административном надзоре, срок, в течение которого в отношении отдельных категорий лиц, освобожденных из мест лишения свободы, может быть установлен административный надзор, соответствует сроку погашения судимости, который в свою очередь, зависит от степени тяжести совершенного лицом преступления уголовной направленности. Судимость, в частности, погашается: в отношении лиц, осужденных к лишению свободы за преступления небольшой и средней тяжести, — по истечении трех лет после отбытия наказания; в отношении лиц, осужденных к лишению свободы за тяжкие преступления, — по истечении шести лет после отбытия наказания; в отношении лиц, осужденных к лишению свободы за особо тяжкие преступления, — по истечении восьми лет после отбытия наказания². При этом следует иметь в виду, что сроки погашения

¹ Холманский В. И., Стульнова Т. В. Административно-правовые аспекты установления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Научный портал МВД России. 2013. № 4 (24). С. 73–79.

² Статья 86 УК РФ.

судимости напрямую зависят от фактически отбытого срока наказания в виде лишения свободы. То есть, если лицо досрочно освобождено от дальнейшего отбывания уголовного наказания в виде лишения свободы, либо неотбытая часть наказания была заменена более мягким видом наказания (например, ограничением свободы), то срок погашения судимости должен исчисляться, исходя из фактически отбытого срока наказания в виде лишения свободы, но с момента освобождения от отбывания основного и дополнительного наказания¹. В данном случае действует общее правило: сроки погашения судимости исчисляются с момента отбытия всего наказания (основного и дополнительного), но в пределах срока фактического нахождения лица в местах лишения свободы, а не срока, установленного ему приговором суда. Например, если приговором суда лицу назначено наказание в виде пяти лет лишения свободы, но по истечению трех лет отбывания данного вида наказания он был освобожден условно-досрочно с заменой неотбытой части наказания на более мягкое в виде ограничения свободы, то срок погашения судимости будет определяться, исходя из трех лет, отбытых в местах лишения свободы, но исчисляться с момента отбытия наказания в виде ограничения свободы².

Таким образом, как показало проведенное исследование, указанные обстоятельства в практике применения сотрудниками полиции Закона об административном надзоре вызывают серьезные затруднения. Во-первых, определение тяжести совершенного лицом преступления поставлено в зависимость от срока назначенного судом уголовного наказания в виде лишения свободы. В связи с этим, у сотрудников полиции возникает проблема в определении наличия или отсутствия формального основания установления административного надзора лицу, который, например, был осужден к шести годам лишения свободы, что свидетельствует о совершении им тяжкого преступления, а освобожден из мест лишения свободы условно-досрочно, отбыв в местах лишения свободы четыре года, что соответствует уголовному наказанию за совершение преступления средней тяжести, не являющегося формальным основанием для установления административного надзора. Во-вторых, для одних категорий лиц, подпадающих под установление административного надзора, срок которого

¹ Статья 86 УК РФ.

² Холманский В. И., Стульнова Т. В., Петрова О. В. Правовые основы, основания, порядок установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: учебное пособие. — М.: ФЛИНТА; Наука, 2013. С. 43.

варьируется в пределах от одного до трех лет, но не свыше срока, установленного законом для погашения судимости. Для других категорий лиц он соответствует сроку погашения судимости. В связи с указанными выше обстоятельствами, у сотрудников полиции возникает проблема с определением верхнего предела срока установления или продления административного надзора. Кроме того, необходимо учитывать, что в соответствии со статьей 95 УК РФ, сроки погашения судимости, предусмотренные частью 3 статьи 86 УК РФ для лица, совершившего преступление до достижения 18-летнего возраста, сокращаются и соответственно равны: одному году после отбытия лишения свободы за преступления небольшой или средней тяжести; трем годам после отбытия лишения свободы за тяжкое или особо тяжкое преступление. При указанных обстоятельствах содержание лица на учете в территориальном органе МВД России в статусе формально подпадающего под установление административного надзора, в течение длительного времени до восьми лет, считаем нецелесообразным по следующим основаниям. Во-первых, сам профилактический учет для этой категории лиц законами не предусмотрен. Во-вторых, как было отмечено ранее, высокая криминогенная и рецидивная опасность лица, освобожденного из мест лишения свободы, требует особого государственного контроля за его поведением и образом жизни и сохраняется только в течение первых трех лет со дня освобождения. С целью совершенствования законодательства об административном надзоре, считаем необходимым регламентировать процедуру установления административного надзора путем предварительного объявления лицу предупреждения о возможном установлении в его отношении административного надзора, в связи с совершенным им административным правонарушением. Это в значительной мере будет соответствовать задачам индивидуальной профилактики рецидива преступлений, повышения качества работы сотрудников полиции, соблюдению в отношении криминогенных лиц прав человека. Мы считаем целесообразным определить единый для всех категорий лиц, которые по формальным признакам и наличию непогашенных и неснятых судимостей, подпадают под установление административного надзора, в пределах трех лет со дня освобождения из мест лишения свободы.

С целью совершенствования законодательства об административном надзоре и устранения пробела, содержащегося в Законе об административном надзоре, предлагается в пункт 2 части 3 статьи 3 Закона об административном надзоре внести изменение,

в соответствии с административным законодательством, заменив словосочетание «совершает в течение одного года два и более административных правонарушения» на словосочетание «в период три года со дня освобождения из мест лишения свободы, в течение года после привлечения к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с нанесением побоев, или с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, либо потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, и (или) административного правонарушения против порядка управления, и (или) административного правонарушения, посягающего на общественный порядок и общественную безопасность, несмотря на сделанное ему письменное предупреждение со стороны органа внутренних дел (полиции) об установлении административного надзора, повторно совершило аналогичное административное правонарушение, за которое привлечено к административной ответственности».

В качестве основного понятия **«административные ограничения, устанавливаемые при административном надзоре»**, закон определил временные ограничения прав и свобод поднадзорного, установленные судом¹. Такими ограничениями, согласно закону, являются: запрещение пребывания в определенных местах; запрещение посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в данных мероприятиях; запрещение пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица 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 регистрации².

При анализе содержания вышеперечисленных административных ограничений, четко прослеживается подмена понятий «обязанности» и «запреты» понятием «административные ограничения, устанавливаемые поднадзорным лицам», что явно не соответствует их смысловому содержанию. В частности, обязательная явка поднадзорного лица от одного до четырех раз в месяц

¹ Пункт 2 статьи 1 Федерального закона от 6 апреля 2011 года № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

² Часть 1 статьи 4 Федерального закона от 6 апреля 2011 года № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

в орган внутренних дел для регистрации, по нашему мнению, ни каким образом, не может быть определена в качестве ограничения, а в большей степени по смыслу относится к обязанности, как это, например, установлено в Законе об ограничении свободы¹. Мы считаем, что к обязанностям, возлагаемым судом на лицо, в отношении которого установлен административный надзор при освобождении его из мест лишения свободы, следует так же отнести обязанность явки в установленный срок в орган внутренних дел по избранному месту жительства или пребывания для постановки на учет.

Указанные обстоятельства не способствуют единообразному пониманию сотрудниками полиции территориальных органов МВД России содержания анализируемых положений и вызывают их двоякое толкование. Причиной сложившегося положения является и тот факт, что помимо фактических обязанностей, отражающихся в термине «административные ограничения», Закон об административном надзоре содержит перечень обязанностей поднадзорного лица, что также вызывает их неоднозначное понимание.

Поэтому, мы считаем, что следует отграничить в законодательстве об административном надзоре понятия «административные ограничения, запреты и обязанности, устанавливаемые судом поднадзорному лицу», от понятия «обязанности поднадзорного лица, предусмотренные федеральным законом».

В соответствии с Законом об административном надзоре, поднадзорное лицо **обязано**: прибыть в определенный администрацией исправительного учреждения срок к избранному им месту жительства или пребывания после освобождения из мест лишения свободы; явиться для постановки на учет в орган внутренних дел, в течение трех рабочих дней со дня прибытия к избранному им месту жительства или пребывания после освобождения из мест лишения свободы, а также после перемены места жительства или пребывания; явиться для постановки на учет в орган внутренних дел по месту временного пребывания, в течение трех дней, 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

¹ Пункт 1 части 5 статьи 1 Федерального закона от 27 декабря 2009 года № 377-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы».

за установленные судом пределы территории; уведомить орган внутренних дел по месту временного пребывания о выезде к месту жительства или пребывания, если поднадзорное лицо находилось по месту временного пребывания по исключительным личным обстоятельствам; уведомить орган внутренних дел по месту жительства или пребывания, в течение трех рабочих дней, о перемене места жительства или пребывания, а также о возвращении к месту жительства или пребывания, если поднадзорное лицо отсутствовало по исключительным личным обстоятельствам; уведомить орган внутренних дел в течение трех рабочих дней о трудоустройстве, перемене места работы или об увольнении с работы; допускать сотрудников органов внутренних дел в жилое или иное помещение, являющееся местом жительства либо пребывания, в определенное время суток, в течение которого этому лицу запрещено пребывание вне указанного помещения. 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.

С целью приведения названия статьи 4 в соответствие с её содержанием, исключаящим двойственное толкование, предлагается внести изменения, изложив его в следующей редакции:

«Статья 4. Административные ограничения, запреты и обязанности, устанавливаемые судом при административном надзоре».

Содержание отдельных административных ограничений вызывает сомнение в эффективности их назначения для решения задач по реализации административного надзора. Например, запрет на посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях так же соответствует не ограничению, как это определено в законе, а, в большей степени, запрету, устанавливаемому при назначении наказания в виде ограничения свободы¹. Более того, применение данного ограничения, на наш взгляд, не будет способствовать процессу исправления и социальной адаптации (ресоциализации) лица, освобожденного из мест лишения свободы, не говоря уже о том, что само по себе его соблюдение поднадзорным лицом и само исполнение надзора за выполнением данного ограничения со стороны органов внутренних дел весьма проблематичны. Массо-

¹ Пункт 1 части 5 статьи 1 Федерального закона от 27 декабря 2009 года № 377-ФЗ.

вые и публичные мероприятия, проводимые в стране, по их содержанию, характеру, направленности подразделяются на: политические (митинги, демонстрации, выборы в органы власти, референдумы и т. п.); культурно-массовые (празднования государственных праздников, народные гуляния, фестивали, концерты и т. п.); спортивные (олимпийские игры, спартакиады, авто-, велопробеги, эстафеты, футбольные матчи и т. д.); религиозно-обрядные и иные¹. В таком случае, по нашему мнению, как можно, например, запретить поднадзорному лицу посещение в Санкт-Петербурге Невского проспекта или Дворцовой площади в период празднования Дня Победы и, соответственно, участвовать в акции «Бессмертный Полк», или запретить посещение футбольного матча с участием любимой команды, запретить принимать участие в общегородском марафонском пробеге либо ином спортивном мероприятии, или концерте в составе коллектива художественной самодеятельности. В деятельности сотрудников полиции территориальных органов МВД России при осуществлении контроля за соблюдением поднадзорными лицами установленного ограничения сразу же возникают вполне очевидные проблемы. Для того, чтобы выявленное нарушение запрета было надлежащим образом документально оформлено, лицо, его нарушившее, должно быть задержано, доставлено в служебное или иное помещение. Туда же должны быть приглашены очевидцы нарушения, в присутствии которых должен быть составлен акт о выявленном нарушении. Лицо должно быть незамедлительно опрошено. В отношении лица, состоящего под административным надзором, помимо вышеперечисленных действий, в присутствии очевидцев должен быть составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном статьей 19.24 КоАП РФ. Все эти меры административно-процессуального обеспечения производства по делу об административном правонарушении предусмотрены главой 27 КоАП РФ. Однако их реализация в условиях массового скопления людей представляется весьма проблематичной из-за высокой вероятности возникновения конфликтной ситуации между сотрудниками полиции с одной стороны, поднадзорными лицами и окружающими гражданами с другой стороны². Как было отмечено,

¹ Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

² Холманский В. И., Стульнова Т. В. Проблемы правового и организационного характера, возникающие в работе участковых уполномоченных полиции по исполнению федерального законодательства об административном

очевидно, поэтому приказом Минюста России по исполнению Закона об ограничении свободы сотрудникам уголовно-исполнительных инспекций при выявлении нарушения этого запрета осужденными лицами рекомендовано действовать скрыто, сдержанно, чтобы не вызвать агрессию со стороны поднадзорного лица или окружающих его граждан¹.

Существует и другой аспект рассмотрения данного ограничения, из которого следует, что закон устанавливает запрет с серьезными правовыми последствиями при его нарушении за желание поднадзорного начать жить полноценной жизнью и чувствовать себя полноправным членом общества. При указанных обстоятельствах ни о какой декларируемой в стране социальной адаптации лица, освободившегося из мест лишения свободы, не может идти речи. Включая данный запрет в перечень ограничений законодателя, возможно, руководствовались следующими соображениями. Политическая активность широких масс населения, наблюдаемая в последнее время, возросла и массовые митинги протеста и демонстрации, проходящие в различных городах, иногда перерастают в групповые неповиновения и даже сопротивления сотрудникам полиции (например, события, произошедшие на Болотной площади в г. Москве). Такое положение дел очевидно и послужило поводом для включения данного запрета в перечень ограничений. Возможно, таким образом, предполагалось исключить участие подконтрольных (поднадзорных) лиц в политических мероприятиях подобного рода и их последующее активное участие в массовых нарушениях общественного порядка. Это предположение при разработке методических рекомендаций для сотрудников полиции по результатам научного исследования, проведенного по заявке ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, и издания соответствующего пособия, позволило нам предложить следующую рекомендацию. Если в силу определенных обстоятельств в заявлении об установлении административного надзора, направляемом в суд, невозможно не включать это ограничение, то его необходимо сформулировать следующим образом: **«Запретить посещение мест проведения митингов, шествий, демонстраций, собраний политической направленности и участие в этих мероприятиях»²**.

надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3 (71). С. 49–56.

¹ Приказ МЮ России от 11 октября 2010 года № 258 «Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказания в виде ограничения свободы».

² Холманский В. И., Стульнова Т. В., Петрова О. В. Правовые основы, основания, порядок установления и осуществления административного надзора за

Вполне очевидно, что для достижения целей по установлению и реализации административного надзора необходимо, чтобы содержание установленных ограничений способствовало бы исключению возможности поднадзорному лицу бесконтрольно вести антиобщественный образ жизни, вынашивать намерения вновь совершать преступления и, в первую очередь, подобно тем, за совершение которых он уже отбывал уголовное наказание, то есть, совершать специальный рецидив преступлений. В то же время, это не означает, что поднадзорному лицу, ранее судимому за совершение карманных краж, необходимо запретить поездки на общественном транспорте и в метро, посещать магазины и рынки. Лицу, ранее судимому за совершение половых преступлений в отношении несовершеннолетних, так же следует ограничить появление на улицах, на которых расположены детские или школьные учебные заведения¹. В тоже время, при выборе и формулировании административных ограничений, запретов и обязанностей, по нашему мнению, сотрудникам полиции территориальных органов МВД России необходимо, в первую очередь исходить из характеристик личности поднадзорного лица и степени тяжести ранее совершенных им преступлений, способов их совершения, а так же из знания условий, способствующих совершению преступниками тех или иных видов преступлений, их типового поведения по созданию условий, облегчающих им возможность совершать данные преступления. Действительно, лицу, склонному к совершению насильственных преступлений полового характера, бессмысленно запрещать ходить по улицам, на которых расположены детские и школьные учебные заведения. Однако, зная характерные склонности данных лиц к контактам с несовершеннолетними, в основном под благовидным предлогом исполнения трудовой или общественной деятельности, необходимо законодательно установить ограничение, исключающее возможность реализации лицом своего намерения. С этой же целью лицу, ранее судимому, например, за совершение краж личного имущества из квартир граждан, должен быть установлен запрет заниматься трудовой деятельностью в системе жилищного коммунального сервиса, связанной с посещением жилых помещений граждан и т. п. Поэтому, законами суду должно быть предоставлено право

лицами, освобожденными из мест лишения свободы: учебное пособие. — М.: ФЛИНТА; Наука, 2013. С. 39.

¹ Холманский В. И., Стульнова Т. В. Административно-правовые аспекты установления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Научный портал МВД России. 2013. № 4 (24). С. 73–79.

определять целесообразность установления поднадзорному лицу административных ограничений, из числа предлагаемых в заявлении органом внутренних дел, с целью реального предупреждения совершения им специального рецидива преступлений.

С целью совершенствования содержания Закона об административном надзоре и повышения его эффективности в профилактике специального рецидива преступлений со стороны поднадзорных лиц предлагается:

— в содержание пункта 2 части 1 статьи 4 внести изменения, изложив его в следующей редакции:

«2) запрещение посещения мест проведения митингов, шествий, демонстраций, пикетов, собраний политической направленности и участие в этих мероприятиях»;

— содержание части 1 данной статьи дополнить следующими пунктами:

«б) запрещение занятия трудовой или общественной деятельностью, связанной с воспитанием, обучением, занятиями по интересам, организацией досуга несовершеннолетних»;

«7) иные ограничения, запреты и обязанности с учетом личности поднадзорного лица, характера и степени тяжести совершенного им преступления, направленные на предупреждение специального рецидива преступления».

Внесение в часть 1 статьи 4 Закона об административном надзоре предлагаемого авторами последнего дополнения, по нашему мнению, будет соответствовать части 3 данной статьи, в части расширения полномочий органов внутренних дел по профилактике рецидивной преступности и повышению эффективности их целенаправленного профилактического воздействия по недопущению, в первую очередь, специального рецидива преступлений. При этом контроль и надзор за соблюдением законности при формировании заявлений, направляемых в суд исправительными учреждениями и территориальными органами внутренних дел, а также за обоснованностью предлагающихся административных ограничений, обязаны обеспечивать суды при принятии окончательного решения об установлении административного надзора, и участвующие в судебных заседаниях прокуроры.

Как было отмечено выше, законом определены сроки осуществления административного надзора, которые для лиц, имеющих непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, за совершение преступления при простом рецидиве преступления, установлены в пределах от одного до трех лет,

но не свыше срока, установленного законодательством Российской Федерации для погашения судимости. Для лиц, судимых за совершение умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего, и лиц, указанных в части 2 статьи 3 закона, административный надзор предполагается устанавливаться на срок, установленный законодательством Российской Федерации для погашения судимости, за вычетом срока истекшего после отбытия наказания¹. Содержание данного положения вызывает двойственное толкование и трудности в правоприменительной деятельности сотрудников полиции территориальных органов внутренних дел. В положении отсутствует конкретизация вида уголовного наказания, по отбытии которого ведется отсчет срока, подлежащего вычету из срока погашения судимости. Как было достаточно подробно изложено ранее, указанный недочет влияет на определение срока, устанавливаемого административного надзора. Например, если лицо судимо за преступления, не являющиеся формальным основанием для установления административного надзора и по совокупности за преступление, например, умышленное причинение легкого вреда здоровью несовершеннолетнему, санкция за совершение которого, значительно меньше, чем за другие совершенные преступления. После освобождения такого лица из мест лишения свободы на практике возникает проблема, из чего исходить, устанавливая срок административного надзора: из общего срока отбытия в местах лишения свободы, назначенного по совокупности, либо срока, назначенного отдельно за преступление в отношении несовершеннолетнего и поглощенного более строгой санкцией. Действующее законодательство, помимо основного уголовного наказания в виде лишения свободы, предусматривает дополнительное наказание в виде ограничения свободы, отбываемое осужденным после освобождения из мест лишения свободы. Установленные судом, по заявлению исправительного учреждения, сроки административного надзора для отдельных категорий лиц могут составлять пять и более лет. Такая ситуация теоретически возможна, если надзор установлен в отношении лица, имеющего судимость за преступление, срок погашения которой равен восьми годам. Если учесть, что после освобождения из мест лишения свободы лицо в течение двух лет будет обязано отбыть дополнительное наказание в виде ограничения свободы и этот срок вычитается из срока погашения судимости, то лицу, в соответ-

¹ Статья 5 Федерального закона от 6 апреля 2011 года № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

ствии с пунктом 2 части 1 статьи 5 «Срок административного надзора» предстоит еще, как максимум, шесть лет состоять под административным надзором, установленным судом при освобождении лица из мест лишения свободы. Данное положение, по нашему мнению, не соответствует целям и задачам по реализации административного надзора и не будет способствовать исправлению поднадзорного. Более того, при таком положении становится невозможным дальнейшее проведение эффективной индивидуальной профилактической работы в отношении поднадзорного лица, так как её проведение, после трехлетнего срока профилактического учета в органах внутренних дел, как было отмечено выше, теряет свою эффективность и, в лучшем случае, будет осуществляться сотрудниками территориальных органов МВД России только формально.

Исходя из представленного анализа, мы считаем, что целесообразно законодательное определение единых пределов срока административного надзора, устанавливаемого судом, независимо от категории лиц, подлежащих взятию под надзор. С целью реализации данного предложения и исключения неоднозначного толкования существующего положения закона мы предлагаем:

— пункт 1 части 1 статьи 5 «Срок административного надзора» изложить в следующей редакции:

«1) лиц, указанных в части 1 статьи 3 настоящего Федерального закона, на срок от одного года до трех лет, но не свыше срока, установленного законодательством Российской Федерации для погашения судимости»;

— пункт 2 части 1 статьи 5 из содержания статьи следует исключить.

Рассматриваемая статья определяет так же начало срока действия административного надзора. При этом законом определено, что срок его действия начнет исчисляться со дня постановки лица, подпадающего под установление административного надзора, на учет в органе внутренних дел по избранному месту жительства, а в отношении лиц, которым административный надзор установлен судом по материалам органов внутренних дел, — со дня вступления в законную силу решения суда об установлении административного надзора. Очевидно, что данное положение было недостаточно проработано и его применение создает определенные трудности в деятельности правоохранительных органов. При разработке законопроекта и принятии закона разработчиками проекта и законодателями, очевидно не исследовалась практика применения союзного законодательства об административном

надзоре, которая доказала необходимость исчисления срока начала действия административного надзора в отношении лиц, которым надзор установлен со дня освобождения из мест лишения свободы. Таким образом, исключалась возможность лица безнаказанно уклоняться от административного надзора после освобождения из мест лишения свободы, не прибывая к избранному месту жительства. Это достигалось путем установления прямой обязанности поднадзорному лицу после освобождения из мест лишения свободы в срок, определенный администрацией исправительного учреждения, прибыть к избранному месту жительства и явиться в орган внутренних дел для постановки на учет. Нарушение данной обязанности влекло наступление правовых последствий для поднадзорного лица, вплоть до уголовной ответственности, что являлось для него эффективным сдерживающим фактором. Законы, принятые в связи с принятием Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», предусматривают наступление правовых последствий лицу, освобожденному из мест лишения свободы, не прибывшему в установленный срок к избранному месту жительства и не явившемуся в орган внутренних дел для постановки на учет¹. Это является прямым подтверждением того, что данное лицо с момента освобождения из мест лишения свободы уже находится в определенном правовом статусе поднадзорного со всеми вытекающими отсюда правовыми последствиями.

Основываясь на результатах исследования практики применения Закона об административном надзоре в территориальных органах ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, и проблем, встречающихся в деятельности участковых уполномоченных полиции и инспекторов по надзору, мы предлагаем установить в законодательном порядке начало исчисления срока административного надзора в отношении лиц, которым он установлен со дня освобождения данного лица из мест лишения свободы, а не со дня его постановки на учет в органе внутренних дел. Какие-либо возможные возражения по содержанию предложения, по нашему мнению, лишены оснований. Мы предполагаем, что основным и единственным доводом, приведенным в таком случае, нашими возможными оппонентами, может служить их утверждение о том, что установленный судом по заявлению администрации исправительного учреждения ад-

¹ Часть 3 статьи 1 Федерального закона от 6 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».

министративный надзор в отношении лица, освобождаемого из мест лишения свободы, фактически начнет реализовываться только с момента его регистрации по месту жительства или пребывания, и выполнения конкретизированных органом внутренних дел установленных судом административных ограничений. Теоретически, такое утверждение имеет право на существование. Практически, как было выявлено ранее, в практике применения Закона об административном надзоре достаточно часто встречаются ситуации, при которых лицо, освобожденное из мест лишения свободы с установлением административного надзора по заявлению администрации исправительного учреждения и взятое на списочный учет в территориальном органе МВД России, не имея возможности бытового устройства, длительное время, исчисляемого иногда годами, формально находится в статусе поднадзорного лица, а фактически должный административный надзор за соблюдением им установленных судом административных ограничений не исполняется. При этом не исключены ситуации, при которых установленный судом срок административного надзора может истечь без его реального осуществления. С другой стороны, установленный судом срок по заявлению исправительного учреждения, после регистрации лица в органе внутренних дел через продолжительное время решения вопросов бытового устройства, может оказаться значительно больше срока, оставшегося для погашения судимости.

Поэтому, с целью приведения в соответствие содержание принятых законов, предлагаем в пункт 1 части 3 статьи 5 «Срок административного надзора» внести изменение, изложив его в следующей редакции:

«1) лица, указанного в части 1 статьи 3 настоящего Федерального закона, при наличии основания, предусмотренного пунктом 1 части 3 статьи 3 настоящего Федерального закона, и лиц, указанных в частях 2 и 2.1 статьи 3 настоящего Федерального закона, со дня освобождения их из мест лишения свободы».

В законе перечислены основания приостановления действия административного надзора в отношении поднадзорного. К ним отнесены случаи: объявления поднадзорного лица в розыск; признания поднадзорного лица беспричинно отсутствующим; заключения поднадзорного лица под стражу¹. В деятельности сотрудников полиции территориальных органов МВД России повсеместно возникают ситу-

¹ Часть 5 статьи 5 Федерального закона от 6 апреля 2011 года № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

ации, не предусмотренные законом, но которые вызывают необходимость решения вопроса о приостановлении действия административного надзора. В частности, возникает вопрос о том, что делать в случае, если поднадзорное лицо на какой-то период времени госпитализировано для прохождения стационарного лечения в медицинском учреждении. С одной стороны, данное учреждение, куда может быть помещено поднадзорное лицо, становится местом его временного пребывания, с другой стороны, это не то место, куда следует переносить функциональные обязанности сотрудников полиции территориальных органов внутренних дел по осуществлению контрольно-надзорных функций в отношении поднадзорного лица. Возможны и иные подобные ситуации.

Поэтому, для совершенствования Закона об административном надзоре предлагается внести изменения в содержание части 5 статьи 5, дополнив перечень оснований для приостановления срока административного надзора следующими пунктами:

«4) госпитализация лица в лечебное учреждение для прохождения стационарного лечения;

5) иные случаи, объективно исключаящие возможность соблюдения поднадзорным лицом, по независящим от него причинам, установленных административных ограничений».

Немаловажное значение для дальнейшего успешной реализации органами внутренних дел административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, имеет определенный законом порядок его установления. Принятый закон наделяет полномочиями установления административного надзора суды. Инициаторами рассмотрения вопроса о необходимости установления административного надзора, согласно закону, могут выступать исправительные учреждения и органы внутренних дел¹. В этой части закон в значительной мере стал отвечать принципам правового государства, за что неоднократно ратовали противники административного надзора в период действия союзного законодательства. Тем не менее, при разработке законопроекта и принятии закона, очевидно, не была учтена практика применения союзного законодательства, что, несомненно, создает правовые проблемы в деятельности сотрудников полиции территориальных органов МВД России в данной области. Надеясь суды правом установления административного надзора по инициативе администрации исправительного учреждения, ни раз-

¹ Статья 6 Федерального закона от 6 апреля 2011 года № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

работчики проекта закона, ни законодатели не учли тот факт, что принимая решение об установлении административного надзора в отношении лица, освобождаемого из мест лишения свободы, суды не могут изначально конкретизировать те обязанности и административные ограничения, исполнять которые предстоит поднадзорному лицу. Анализ судебной практики привлечения к ответственности лиц за нарушение правил административного надзора в период действия союзного законодательства показал, что суды рассматривают дела об административных правонарушениях, по конкретным нарушениям установленных ограничений, четко указанных в постановлениях об установлении надзора. Например, поднадзорное лицо нарушило административные ограничения, отсутствуя по месту избранного проживания, в установленное ограничение время. При этом в постановлении об установлении административного надзора, копия которого прилагалась к протоколу об административном правонарушении, прямо указывался запрет покидать конкретное жилое помещение, расположенное по указанному адресу, в определенное время суток. Суд, согласно закону, рассматривая заявление администрации исправительного учреждения по месту отбывания наказания осужденным где-нибудь в Магадане, изначально объективно не может знать, по какому адресу возможного проживания лица, освобожденного из мест лишения свободы и желающего выехать, например, в Санкт-Петербург, следует устанавливать административные ограничения. На данный вопрос не сможет ответить и сам осужденный, зачастую, если и имевший до заключения жилую площадь по указанному им адресу, но утративший её, или утративший семейные и иные родственные связи, дававшие ему возможность без особых проблем решить вопросы своего бытового устройства после отбытия уголовного наказания в виде лишения свободы. Таким образом, во время принятия судом решения об установлении административного надзора лицу, освобождаемому из мест лишения свободы, не известно будет ли он вообще в течение установленного срока административного надзора обеспечен жилой площадью в том же Санкт-Петербурге. В то же время, закон не предусматривает повторную процедуру рассмотрения судом по месту дальнейшего уже фактического проживания либо пребывания поднадзорного лица заявления органа внутренних дел о конкретизации административных ограничений, которые были установлены ему судом при рассмотрении заявления исправительного учреждения, применительно к данным местам проживания или пребывания лица. Более того, указанный пробел, допущенный в ходе разработки и принятия Закона об административном надзоре, создает

проблемы в деятельности сотрудников полиции территориальных органов МВД России по осуществлению административного надзора в отношении поднадзорного лица, сменившего место жительства или пребывания.

Для устранения существующего пробела в случаях, когда административный надзор изначально устанавливается судом по инициативе администрации исправительного учреждения, нами предлагается в законодательном порядке детализировать общую процедуру установления административного надзора, разделив ее на два этапа.

На первом этапе предлагается принятие судом решения об установлении административного надзора на основании заявления администрации исправительного учреждения в отношении лица, освобожденного из мест лишения свободы. Принятый документ должен содержать само решение суда об установлении административного надзора, срок административного надзора и установленную Законом об административном надзоре обязанность поднадзорного лица после освобождения из мест лишения свободы в срок, определенный администрацией исправительного учреждения, явиться в территориальный орган внутренних дел по избранному месту жительства или пребывания для постановки на учет. Фактически, на данном этапе это должна быть единственная обязанность, которую может и должен установить суд и исполнять поднадзорное лицо. Выполнение данной обязанности может также реально проконтролировать территориальный орган внутренних дел, на территорию обслуживания которого обязан прибыть поднадзорное лицо, согласно предписанию администрации исправительного учреждения.

На втором этапе, после положительного решения вопроса о бытовом устройстве и регистрации поднадзорного лица по месту жительства или пребывания, предлагается в законодательном порядке предоставить территориальному органу внутренних дел право обращаться в суд с заявлением об установлении поднадзорному лицу конкретных административных ограничений, применительно к месту его жительства либо пребывания. Реализация данного предложения позволит территориальным органам внутренних дел подготавливать обоснованные заявления с конкретными предложением об установлении именно тех обязанностей, запретов и административных ограничений, которые, с учетом личности поднадзорного лица, места его жительства или пребывания, характера, степени тяжести ранее совершенного им преступления или преступлений, будут действительно

способствовать профилактике совершения им специального рецидива преступлений.

С целью совершенствования Закона об административном надзоре, предлагается статью 6 «Порядок установления, продления и прекращения административного надзора» дополнить частью 2 в следующей редакции:

«2. При установлении административного надзора по заявлению исправительного учреждения суд определяет срок административного надзора и возлагает на поднадзорного обязанность в определенный администрацией исправительного учреждения срок явиться в орган внутренних дел по избранному месту жительства или пребывания для постановки на учет. Установление административных ограничений, запретов и обязанностей осуществляет суд по заявлению органа внутренних дел по месту жительства или пребывания поднадзорного лица после его бытового устройства и регистрации».

Отдельным положением Закон об административном надзоре предусматривает основания для продления действующего административного надзора. В монографии уже подробно анализировались основания для установления административного надзора, которые по своему содержанию имеют сходство и с основаниями для его продления. Было наглядно продемонстрирована недостаточная проработанность данного положения, в результате чего, в практике применения закона сотрудниками полиции территориальных органов МВД России создаются определенные трудности, являющиеся причиной совершения многочисленных ошибок, устранение которых требует судебных разбирательств. Более того, при определении оснований для продления срока действия административного надзора в виде совершения поднадзорным лицом в течение одного года двух и более административных правонарушений, а не привлечения к административной ответственности за совершенные административные правонарушения против порядка управления и (или) административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) здоровье населения и общественную нравственность, законодатели не учли возможность возникновения иных ситуаций с участием поднадзорных лиц. Например, поднадзорное лицо может совершить противоправное деяние в виде умышленного причинения легкого вреда здоровью либо побоев. Согласно действующему уголовному законодательству, указанные деяния, в основном, отнесены к преступлениям частного обвинения. Это означает, что уголовные дела по ним, за редким исключением, возбуждаются

и рассматриваются только судом и исключительно по заявлению потерпевших или их законных представителей, но не территориальными органами внутренних дел (полицией)¹. На территориальные органы внутренних дел (полицию), в случаях, если потерпевший просит принять меры к обидчику, возлагается задача провести в полном объеме проверку поступившего сообщения о происшествии для дальнейшего обеспечения всестороннего полного и объективного рассмотрения дела в суде. Материалы проверки после окончания разбирательства территориальный орган внутренних дел, в соответствии с требованиями уголовно-процессуального законодательства, по запросу обязан направить в суд². Этим, в соответствии с законом, функции территориального органа внутренних дел по вмешательству в возникшую ситуацию ограничиваются. Потерпевшему разъясняется его право обращения в суд для решения вопроса о привлечении обидчика к уголовной ответственности. Данным правом потерпевший может воспользоваться, а может и не воспользоваться. Более того, обратиться в суд с заявлением потерпевший может в любой момент, в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством, вплоть до вынесения приговора, забрать поданное заявление, заявив о том, что он не имеет претензий к обидчику³. В практике работы участковых уполномоченных полиции территориальных органов внутренних дел чаще всего встречаются ситуации, когда потерпевшие еще на стадии проверки сообщений о подобных происшествиях, находясь в близких или родственных связях с обидчиком, отказываются подавать заявление о его привлечении к ответственности. Также нередки случаи, когда потерпевшие, изначально на стадии проводимой проверки сообщения о происшествии, поступившего из медицинского учреждения, подав на имя начальника территориального органа МВД России заявление на обидчика, затем отказываются являться в суд по вызову судьи для подачи заявления в установленном законом порядке. В результате, поднадзорное лицо, выступая в данной ситуации в качестве обидчика, не будет привлечено ни к одному из видов ответственности, а значит и оснований для продления в его отношении административного надзора, в соответствии с законом, в таком случае не будет. К административной ответственности правами органа внутренних дел или суда он не может быть привлечен, так как в его действиях, в ходе проведенной проверки, будет установлен состав преступ-

¹ Статья 318 УПК РФ.

² Пункт 3 части 1 статьи 145 УПК РФ.

³ Статья 319 УПК РФ.

ления частного обвинения, а не административного правонарушения, кроме случаев первичного привлечения за побои. К уголовной ответственности он не может быть привлечен, в связи с отсутствием заявления потерпевшего, в суд. Однако, как показала практика, несвоевременное привлечение лица к ответственности за совершение им противоправных деяний подобного рода или не его привлечение к ответственности вовсе, являются одним и из основных условий совершения им в последующем более тяжкого преступления против жизни и здоровья граждан. Данное обстоятельство имеет существенное значение, если лицо ранее судимо и отбывало уголовное наказание в местах лишения свободы. Такие лица характеризуются неустойчивым состоянием психики, повышенной криминогенной и рецидивной опасностью. Формой правового реагирования территориального органа внутренних дел на поведение поднадзорного лица в подобных ситуациях может выступить официальное предостережение о недопустимости антиобщественного поведения в связи с совершением противоправного деяния против здоровья личности, подпадающего под признаки преступления частного обвинения. В настоящее время, в связи с принятием закона о системе профилактики правонарушений, восстановлена форма профилактического воздействия на правонарушителей в виде объявления лицу официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения противоправных деяний, либо недопустимости антиобщественного поведения¹. В период действия союзного законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, официальное предостережение о недопустимости ведения антисоциального образа жизни повсеместно применялось территориальными органами внутренних дел и являлось материальным основанием для установления и продления административного надзора, наряду с привлечением лица к административной ответственности². Однако, установив указанную форму профилактического воздействия, законодатель не определил основания для ее применения, в том числе, по отношению к лицам, состоящим под административным надзором, либо формально подпадающим под его установление.

¹ Пункт 3 Статьи 17 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

² Статья 15 Указа ПВС СССР от 26 июля 1966 г. «Об усилении ответственности за хулиганство».

Для устранения существующего несоответствия предлагаем в законодательном порядке наделить территориальные органы внутренних дел полномочиями правового реагирования на антиобщественное и противоправное поведение лица, как формально подпадающего под административный надзор, так и состоящего под ним, путем объявления данному лицу официального предостережения о недопустимости антиобщественного поведения, которое должно выступать в качестве одного из материальных оснований для установления или продления административного надзора.

Предлагается в содержание статьи 7 «Продление административного надзора» внести изменения, изложив её в следующей редакции:

«Административный надзор может быть продлен судом в связи с привлечением поднадзорного лица к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с побоями, или с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов либо потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, и (или) административного правонарушения против порядка управления, и (или) административного правонарушения, посягающего на общественный порядок и общественную безопасность, либо, в связи с объявлением лицу официального предостережения органа внутренних дел о недопустимости антиобщественного поведения в связи с совершением им иных противоправных деяний против здоровья личности, отнесенных к преступлениям частного обвинения, а так же в случаях возбуждения в отношении поднадзорного лица уголовного дела».

По нашему мнению, с учетом высокой степени криминогенной и рецидивной опасности лиц, состоящих под административным надзором, основанием для продления им установленного срока административного надзора должен выступать единичный факт привлечения к ответственности за указанные в предложении административные правонарушения, либо единичный факт объявления лицу официального предостережения.

Закон предусматривает случаи, когда административный надзор, установленный в отношении лица, освобожденного из мест лишения свободы, может или должен быть прекращен. Основаниями прекращения административного надзора являются: истечение срока административного надзора; снятие судимости с поднадзорного лица; осуждение поднадзорного лица к лишению свободы и направление его к месту отбывания наказания; вступление в законную силу решения суда об объявлении поднадзорного лица умершим; смерть под-

надзорного лица¹. Обращает внимание то, что формулировки некоторых из перечисленных оснований носят нечеткий характер, что в правоприменительной практике органов внутренних дел создает проблемы правового характера. Например, пункт 1 части 1 статьи 9 «Прекращение административного надзора» в качестве основания для прекращения указывает истечение срока его действия. В то же время, данная формулировка не содержит обязательного условия, при наличии которого административный надзор действительно может быть прекращен. Это условие должно предусматривать отсутствие оснований для продления административного надзора. К таким основаниям следует отнести: нарушение поднадзорным лицом установленных судом обязанностей и административных ограничений; совершение лицом административных правонарушений; возбуждение в отношении лица уголовного дела с избранием в его отношении меры пресечения, не связанной с заключением под стражу, предлагаемое авторами использование органами внутренних дел официальное предостережение о недопустимости антиобщественного поведения и т. д. Устанавливая в качестве основания для прекращения административного надзора снятие судимости с поднадзорного лица, закон не содержит сведений об учете более реального факта погашения судимости, как основания прекращения административного надзора². В то же время, возможность снятия судимости в производном виде определена в норме, устанавливающей сроки, необходимые для её погашения³. Пункт 3 части 1 статьи 9 «Прекращение административного надзора» в качестве основания определяет осуждение поднадзорного лица к лишению свободы и направление его к месту отбывания наказания. В то же время, законодатели не учли реальные ситуации, которые могут возникнуть при применении закона сотрудниками полиции территориальных органов МВД России. Данные ситуации могут быть связаны с вынесением судом решения о направлении поднадзорного лица на принудительное стационарное лечение на длительный срок. В настоящее время мера принудительного лечения применяется только в отношении лиц, совершивших преступления и признанных в результате проведения судебно-психиатрической экспертизы социально опасными и психически больными. В то же время, например, реально может быть восстановлена практика осуществления принудительного

¹ Статья 9 Федерального закона от 6 апреля 2011 года № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

² Там же.

³ Статья 86 УК РФ.

лечения от хронического алкоголизма или наркомании на базе лечебно-трудовых профилакториев. Поэтому в законодательном порядке должны быть предусмотрены и такие возможные ситуации, при которых поднадзорное лицо, страдающее данными видами заболеваний, может быть направлено для прохождения принудительного лечения. В таком случае будет необходимо решать вопрос о прекращении в его отношении административного надзора. Законодатели не предусмотрели варианты ситуации, когда у поднадзорного лица может возникнуть тяжелое заболевание, исключающее его социальную опасность, и необходимость осуществления в его отношении особого государственного контроля. Такими заболеваниями, например, могут быть тяжелые формы онкологического заболевания, открытые формы туберкулеза, паралич органов и т. д. Естественно, что степень тяжести заболевания в таких случаях должны определять врачебные комиссии. Тем не менее, мы считаем, что нельзя исключать возможное возникновение подобных ситуаций, а для этого необходимо заранее предусмотреть все возможные основания прекращения административного надзора в подобном случае.

Для устранения пробелов, имеющих в Законе об административном надзоре, предлагаем в содержание статьи 9 «Прекращение административного надзора» внести изменения, изложив пункты 1, 2, 3 части 1 в следующей редакции:

«1) истечение срока административного надзора при отсутствии оснований для его продления;

2) погашение или снятие судимости с поднадзорного лица;

3) осуждение поднадзорного лица к лишению свободы и направление его к месту отбывания наказания; направление поднадзорного лица по решению суда для прохождения принудительного лечения от психического заболевания в лечебное учреждение закрытого типа; направление поднадзорного лица по решению суда на принудительное лечение от хронического алкоголизма, или наркомании в стационарных условиях на базе лечебного учреждения».

Содержание части 1 статьи 9 Закона об административном надзоре предлагаем дополнить пунктом 6 в следующей редакции:

«6. Тяжелая форма заболевания поднадзорного лица, исключающая его дальнейшую социальную опасность для общества».

Подводя итоги сказанному, необходимо изложить выводы, полученные в результате анализа положений Закона об административном надзоре, определяющих правовые последствия прекращения административного надзора. Определенные законом правовые последствия,

указанные в части 5 анализируемой статьи закона, изучены нами с позиций их практического применения сотрудниками полиции территориальных органов МВД России, в части возможности дальнейшего установления административного надзора повторно. Такая возможность предусмотрена частью 6 данной статьи. В качестве правовых последствий прекращения административного надзора закон предусматривает снятие поднадзорного лица с учета в органах внутренних дел. Основываясь на результатах многолетнего исследования опыта работы органов внутренних дел по профилактике правонарушений и преступлений, в том числе, носящих рецидивный характер, считаем нецелесообразным предусмотренное законом преждевременное снятие поднадзорного лица с учета органа внутренних дел до погашения имеющейся у него судимости. В практике применения административного надзора существует достаточно примеров, когда преждевременное снятие поднадзорного лица с профилактического учета органа внутренних дел способствовало повышению его убежденности в бесконтрольности и вседозволенности своего поведения, что, в конечном итоге, становилось одним из основных условий для восстановления им преступных связей, возврата к ведению антиобщественного образа жизни и, как результат, к возвращению к преступной деятельности, совершению тяжких и особо тяжких преступлений. Поэтому, применение содержащегося в законе положения не способствует эффективности деятельности территориальных органов внутренних дел по профилактике рецидива преступлений со стороны бывших поднадзорных лиц. Снятие бывшего поднадзорного лица с учета территориального органа внутренних дел автоматически влечет ликвидацию правового основания для осуществления в его отношении какой-либо контрольно-надзорной и индивидуальной профилактической работы со стороны сотрудников полиции. В практическом применении закона в деятельности сотрудников полиции это означает, что с момента снятия лица с учета органа внутренних дел, они не имеют каких-либо оснований для последующих наведений справок о привлечении лица к административной ответственности либо о возбуждении в его отношении уголовного дела, не имеют право на посещение его по месту работы или проживания, вызова его в орган внутренних дел либо участковый пункт полиции, на взятие объяснений по фактам противоправного поведения, проведение профилактических бесед в присутствии родственников и т. д. Оптимальным решением существующей проблемы было бы установление в законодательном порядке предлагаемого нами единого трехлетнего

срока, со дня освобождения лица из мест лишения свободы, в течение которого поднадзорный должен состоять на профилактическом учете в органе внутренних дел, как лицо, по признакам судимостей формально подпадающее под административный надзор. В течение этого времени оно подлежало бы взятию под административный надзор при наличии на то оснований, независимо от того, состояло ли оно ранее под административным надзором или нет. Также, в законодательном порядке необходимо установить период, по истечении трехлетнего срока со дня освобождения из мест лишения свободы, в течение которого лицо продолжало бы оставаться на учете органа внутренних дел, но уже в категории «ранее судимого». Началом отсчета срока содержания лица на профилактическом учете в категории «ранее судимый» должен быть день окончания трехлетнего срока со дня освобождения из мест лишения свободы, которой, по нашему мнению, должна стать дата погашения судимости, в соответствии со статьей 86 УК РФ. При этом не должно иметь значение, состояло ли лицо под административным надзором в течение прошедших трех лет, и был ли надзор прекращен при отсутствии оснований для его продления, либо административный надзор в течение прошедших трех лет при отсутствии оснований не устанавливался, либо установленный изначально административный надзор был прекращен, а день окончания его действия находится за пределами трехлетнего срока после освобождения из мест лишения свободы, что исключает основания для его повторного установления. Мы считаем, что именно в законодательном порядке следует определить обязанность полиции осуществлять соответствующую контрольную, индивидуальную профилактическую и воспитательную работу в отношении данных категорий лиц, состоящих на профилактическом учете в органе внутренних дел, с целью предупреждения рецидива преступлений с их стороны. Как было отмечено, в настоящее время какого-либо правового регулирования осуществления этой работы сотрудниками полиции законом не предусмотрено.

Предлагается в содержание статьи 9 «Прекращение административного надзора» внести изменения, изложив пункты 5 и 6 в следующей редакции:

«5. После прекращения административного надзора поднадзорное лицо остается на учете в органе внутренних дел (полиции) и в его отношении, в течение трех лет со дня освобождения из мест лишения свободы, может быть повторно установлен административный надзор, при наличии оснований, предусмотренных пунктом 2

части 3 статьи 3 настоящего Федерального закона, на срок до трех лет, но не свыше срока, установленного законодательством Российской Федерации для погашения судимости;

«б. По истечению трехлетнего срока после освобождения из мест лишения свободы, если в отношении лица, указанного в части 1 статьи 3 настоящего Федерального закона, административный надзор не был установлен, либо установленный административный надзор был прекращен, лицо остается на учете в органах внутренних дел (полиции) в категории «ранее судимый» в течение срока, установленного законом для погашения судимости, и в отношении его осуществляется индивидуальная профилактическая работа, направленная на дальнейшее предупреждение совершения им преступлений и других правонарушений. По окончании данного срока лицо снимается с учета органа внутренних дел».

В связи с внесенными изменениями предлагается дополнить содержание статьи пунктом 7, изложив его в следующей редакции:

«7. Порядок осуществления органами внутренних дел (полицией) индивидуальной профилактической работы в отношении лиц, ранее состоявших под административным надзором, после его прекращения, вплоть до снятия лица с учета органа внутренних дел (полиции), в соответствии с пунктом б настоящей статьи, и законодательством Российской Федерации, устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел».

Законом об административном надзоре определены права и обязанности лица, состоящего под административным надзором. Перечень прав, перечисленных в статье 10 «Права поднадзорного лица», по нашему мнению, достаточно ограничен и в неполной мере учитывает ситуации, которые могут возникнуть при установлении и осуществлении административного надзора. Нами уже анализировались возможные случаи, при которых лицо, по формальным признакам подпадающее под установление административного надзора, при реализации в его отношении надзора может заявить о том, что он не привлекался к административной ответственности за те правонарушения, совершение которых представлено в основании установления надзора. Отмечалось, что такие ситуации возможны, когда сведения об этом лице при совершении административных правонарушений воспользовались хорошо знающие его люди. Для исключения подобной ситуации, с целью всестороннего обеспечения прав поднадзорно-

го лица, в законодательном порядке необходимо закрепить право поднадзорного знакомиться с материалами учетного дела в части оснований установления административного надзора, в соответствии с пунктом 2 части 3 статьи 3 Закона об административном надзоре. Одновременно, на органы внутренних дел в законе должна быть возложена обязанность обеспечивать поднадзорному лицу возможность ознакомления с данными материалами на стадии подготовки в суд заявления об установлении и продлении административного надзора.

Для реализации данного предложения предлагается статью 10 «Права поднадзорного лица» Закона об административном надзоре дополнить пунктом 5 следующего содержания:

«5) знакомиться с материалами учетного дела, в части оснований для установления административного надзора, в соответствии с пунктом 2 части 3 статьи 3 настоящего Федерального закона, и продления срока административного надзора».

В связи с внесенным изменением, предлагается дополнить часть 1 статьи 12 «Полномочия органов внутренних дел при осуществлении административного надзора» Закона об административном надзоре пунктом 7, изложив его содержание в следующей редакции:

«7) знакомить лицо, в отношении которого решается вопрос об установлении административного надзора, а так же поднадзорное лицо, в отношении которого решается вопрос о продлении срока административного надзора, с материалами учетного дела в части выявленных фактов, положенных в основание установления или продления административного надзора».

Анализ установленных законом обязанностей поднадзорному лицу позволяет сделать вывод о недостаточной проработанности содержания некоторых положений, в части дальнейшей эффективности их применения при реализации органами внутренних дел административного надзора с целью профилактики рецидива преступлений. Вызывает обоснованные сомнения целесообразность установления поднадзорному лицу трехдневного срока для явки в орган внутренних дел для постановки на учет после прибытия к избранному месту жительства или пребывания после освобождения из мест лишения свободы. Этот же срок установлен ему для уведомления органа внутренних дел о прибытии из краткосрочного отпуска, и, что совсем необъяснимо, для уведомления органа внутренних дел о перемене своего места жительства или пребывания¹. Несом-

¹ Статья 11 Федерального закона от 6 апреля 2011 года № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

вершенство данного положения, по нашему мнению, заключается в том, что поднадзорному лицу фактически предоставляется возможность в течение нескольких дней находиться вне контроля сотрудников полиции территориального органа внутренних дел, такое положение может послужить условием для совершения им противоправных деяний. Дословное толкование анализируемого положения закона дает основание полагать, что территориальный орган внутренних дел по избранному поднадзорным лицом постоянного или временного места жительства или пребывания, не менее двух суток, не будет даже иметь представление о нахождении на обслуживаемой территории лица, освобожденного из мест лишения свободы, характеризующегося повышенной криминогенной и рецидивной опасностью. Одновременно, поднадзорное лицо не будет являться субъектом нарушений установленных обязанностей и административных ограничений. Таким образом, отсутствует логическое обоснование содержащегося в законе положения. Территориальные органы внутренних дел работают в круглосуточном режиме, и нет никаких препятствий для обращения поднадзорного лица по поводу постановки на учет в день прибытия к избранному месту жительства или пребывания. По нашему мнению, совершенно очевидно, что административный надзор для того и устанавливается, чтобы лицо с момента освобождения его из мест лишения свободы и в течение всего срока его действия находилось под непрерывным контролем правоохранительных органов и, в первую очередь, органов внутренних дел (полиции). Только таким образом можно обеспечить условия, при которых поднадзорное лицо лишится возможности бесконтрольно вести антиобщественный образ жизни, совершать правонарушения и преступления. Практика знает немало примеров, когда лица, освобожденные из мест лишения свободы, в первые дни появления по избранному месту жительства или пребывания, оставаясь бесконтрольными со стороны органов внутренних дел, отмечают освобождение с употреблением алкоголя, и в состоянии алкогольного опьянения вновь совершают тяжкие либо особо тяжкие преступления. В период действия союзного законодательства об административном надзоре этому требованию уделялось пристальное внимание. Так, например, при освобождении поднадзорного лица из мест лишения свободы в справке об освобождении ставился штамп «Установлен надзор», указывался кратчайший маршрут следования, пункт назначения и дата явки в орган внутренних дел по избранному месту жительства для постановки на учет. Это исключало возможность отклонения поднадзорного лица от маршрута следования, так как в про-

тивном случае, он подлежал задержанию сотрудниками любого органа внутренних дел и незамедлительному информированию об этом территориального органа внутренних дел по избранному им месту жительства, а также администрации исправительного учреждения, откуда лицо освобождено. При разрешении кратковременного выезда поднадзорного лица за пределы установленной ограничением территории ему на руки выдавался маршрутный листок с указанием времени убытия, места назначения и даты **незамедлительной** явки по прибытии в территориальный орган внутренних дел для постановки на временный учет. При явке поднадзорного лица в территориальный орган внутренних дел по месту временного пребывания оперативному дежурному предписывалось поставить его на учет, в маршрутном листке сделать отметку о времени прибытия и **незамедлительно** проинформировать участкового инспектора милиции, обслуживающего территорию, на которой предполагалось временное проживание поднадзорного лица. При этом поднадзорному лицу устанавливалась обязанность ежедневной явки в орган внутренних дел по месту временного проживания для регистрации, о чем в регистрационном листе каждый раз делалась соответствующая отметка. При убытии поднадзорного лица с места временного проживания обратно к месту постоянного жительства, в его маршрутном листке делалась соответствующая отметка. По прибытию к месту постоянного проживания поднадзорное лицо обязано было **незамедлительно** явиться в территориальный орган внутренних дел, уведомить о своем прибытии, о допущенных во время выезда нарушениях и сдать маршрутный листок. Сюда же по почте из территориального органа внутренних дел по месту временного пребывания поднадзорного лица *незамедлительно* направлялся регистрационный лист. Любое нарушение установленного порядка влекло для поднадзорного лица наступление правовых последствий.

Для приведения в соответствие анализируемого положения Закона об административном надзоре с его назначением, целями и задачами, предлагается внести изменения в содержание пунктов 2, 3, 5 статьи 11 «Обязанности поднадзорного лица», заменив в каждом пункте словосочетание «в течение трех рабочих дней» на словосочетание «в установленный день прибытия».

Содержание отдельных положений анализируемой статьи, на наш взгляд, лишено логического смысла, если рассматривать их в контексте самого закона. Например, пункт 5 рассматриваемой статьи возлагает на поднадзорное лицо обязанность в течение трех рабочих дней

уведомить территориальный орган внутренних дел по месту жительства или пребывания о перемене своего места жительства или пребывания. Данная обязанность, изложенная в первой части редакции пункта, представляется неуместной, так как изначально, как бы исключает возможность самовольной, без предварительного согласования с территориальным органом внутренних дел, перемены поднадзорным лицом своего места жительства или пребывания, по которому ему установлены обязанности, запреты и административные ограничения¹. В Законе об административном надзоре достаточно противоречиво определено право поднадзорного лица обращаться в орган внутренних дел с заявлением о разрешении ему изменить место жительства, по которому установлен административный надзор. Определяя это право, закон одновременно устанавливает обязанность поднадзорного лица уведомлять орган внутренних дел в течение трех рабочих дней, в случае самовольного изменения им места жительства. Данное положение вызывает у сотрудников полиции двойственное толкование и является достаточно существенным пробелом Закона об административном надзоре, противоречащим самой сути административного надзора. Дословное толкование анализируемых положений приводит к пониманию того, что поднадзорное лицо вправе самостоятельно, без разрешения органа внутренних дел и суда изменить место своего жительства, по которому установлены административные ограничения. При этом он не будет подлежать ответственности, если в течение трех рабочих дней, последующих после самовольного смены места жительства, уведомит об этом орган внутренних дел. Указанное положение не соответствует целям и задачам, решение которых предусмотрено при установлении и осуществлении административного надзора в отношении отдельных категорий лиц, характеризующихся высокой степенью криминогенной и рецидивной опасности. Оно не способствует защите прав и законных интересов граждан, которые могут пострадать от преступных деяний этих лиц, временно оказавшихся вне контроля полиции².

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

² Холманский В. И., Стульнова Т. В., Петрова О. В. Правовые основы, основания, порядок установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: учебное пособие. — М.: ФЛИНТА; Наука, 2013. С. 121.

Излишней, по нашему мнению, так же является установленная в законе обязанность поднадзорного лица уведомлять территориальный орган внутренних дел в течение трех рабочих дней о трудоустройстве, если рассматривать эту обязанность в контексте наступления правовых последствий за её невыполнение¹. Понятно, что сотрудники полиции территориальных органов внутренних дел, осуществляющие контрольно-надзорные функции в отношении поднадзорного лица, должны своевременно получать информацию о его трудовой занятости и источниках существования. В то же время, представляется недопустимым привлекать поднадзорного к административной ответственности за то, что он своевременно не сообщил в территориальный орган внутренних дел о своем трудоустройстве². Данное положение, по нашему убеждению, не соответствует задачам оказания на поднадзорное лицо профилактического или воспитательного воздействия.

Федеральным законом определены полномочия территориальных органов внутренних дел при осуществлении административного надзора, что имеет немаловажное значение для обеспечения прав поднадзорных лиц и соблюдения законности в деятельности сотрудников полиции. В тоже время, анализ содержания отдельных положений, устанавливающих права и обязанности органов внутренних дел, свидетельствует о необходимости их конкретизации с целью исключения неоднозначного толкования исполнителями при их применении. Так, например, устанавливая обязанности территориальных органов внутренних дел объявлять и осуществлять розыск поднадзорного лица, освобожденного из мест лишения свободы и не прибывшего без уважительных причин в определенный администрацией исправительного учреждения срок к избранному месту жительства или пребывания, а также розыск поднадзорного лица, самовольно оставившего место жительства или пребывания, либо выехавшего за установленные судом пределы территории, закон не уточняет те временные рамки, при превышении которых органы внутренних дел будут иметь право осуществлять указанные полномочия³. Например, из содержания Закона об административном надзоре

¹ Пункт 6 части 1 статьи 11 Федерального закона от 6 апреля 2011 года № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

² Часть 2 статьи 19.24 «Не соблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

³ Статья 12 Федерального закона от 6 апреля 2011 года № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

сложно определить, с какого момента отсутствия поднадзорного лица по месту проживания он будет считаться самовольно оставившим место жительства или пребывания. Также в законе не регламентировано, когда территориальные органы внутренних дел будут обязаны объявлять на него розыск, заводить розыскное дело, проводить оперативно-розыскные мероприятия, осуществление которых требует четкой регламентации законом. В связи с этим, предлагается конкретизировать содержание данной статьи, установив десятидневный срок, по истечению которого лицо должно считаться не прибывшим к избранному месту жительства или пребывания, или самовольно оставившим его.

Предлагается внести изменения в содержание пункта 5 части 1 статьи 12 «Полномочия органов внутренних дел при осуществлении административного надзора», изложив его в следующей редакции:

«5) Объявлять и осуществлять розыск поднадзорного лица, освобожденного из мест лишения свободы, не прибывшего без уважительных причин в срок свыше десяти дней после истечения определенного администрацией исправительного учреждения срока прибытия к избранному месту жительства или пребывания, а также розыск лица, самовольно оставившего место жительства или пребывания, либо выехавшего за установленные судом пределы территории, если судом ему было установлено такое административное ограничение, и отсутствующего, в связи с этим, по месту жительства или пребывания свыше десяти дней».

Закон об административном надзоре устанавливает право сотрудников полиции беспрепятственно входить 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 помещения¹. Одновременно закон обязывает сотрудников полиции территориальных органов МВД России вести с поднадзорными лицами индивидуальную профилактическую работу, направленную на предупреждение совершения ими преступлений и других правонарушений². Указанные положения закона создают достаточно серьезные проблемы и, в какой-то мере, взаимоисключающие обстоятельства, не позволяющие со-

¹ Пункт 3 часть 2 статьи 12 Федерального закона от 6 апреля 2011 года № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

² Пункт 4 часть 1 статьи 12 Федерального закона от 6 апреля 2011 года № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

трудникам полиции эффективно выполнять свои функциональные обязанности. Союзное законодательство об административном надзоре и действовавшие в советское время ведомственные нормативные правовые акты предоставляли сотрудникам органов внутренних дел право на беспрепятственное посещение жилищ поднадзорных лиц в любое время суток. Это было вполне обосновано и давало существенные результаты не только в исполнении индивидуально-профилактических или контрольно-надзорных функций, но и в раскрытии преступлений, розыске и задержании преступников. Посещая жилища поднадзорных лиц в дневное или вечернее время, участковые инспектора милиции могли спокойно пообщаться с родственниками поднадзорного, проживающими на одной с ним жилплощади, с его соседями по коммунальной квартире. Более того, посетив квартиру в неожиданное поднадзорным лицом время, сотрудники органов внутренних дел могли обнаружить там лиц антиобщественного поведения, собравшихся для употребления спиртных напитков, наркотических средств. Среди них нередко находились лица, объявленные в розыск. Как было отмечено выше, Законом об административном надзоре право сотрудников полиции на беспрепятственное посещение места жительства или пребывания поднадзорного лица ограничено временем, в течение которого ему запрещено пребывание вне указанных помещений, как правило, это время с 22 до 06 часов утра следующего дня. При этом обстоятельстве, по нашему мнению, ни о каком проведении в полном объеме индивидуальной профилактической и контрольно-надзорной работы участковым уполномоченным полиции не может идти речи. Например, вполне реальна ситуация, при которой участковый уполномоченный полиции захочет посетить место проживания поднадзорного лица в не установленное ограничением время для того, чтобы провести с поднадзорным лицом профилактическую беседу в присутствии его близких родственников. Поднадзорное лицо в категорической форме может отказаться впустить участкового уполномоченного полиции в квартиру. Это создаст конфликтную ситуацию, развитие которой приведет к разбирательству в суде или прокуратуре по жалобе поднадзорного лица. В таком случае не исключено, что действия участкового уполномоченного полиции могут быть квалифицированы как нарушение законности и прав поднадзорного лица, с вытекающими негативными последствиями. Следует помнить, что помимо Закона об административном надзоре сотрудники полиции в своей деятельности обязаны руководствоваться ст. 15 ФЗ «О полиции», где перечислены конкретные обстоятель-

ства, при которых сотрудник органов внутренних дел имеет право входить (проникать) в жилые помещения помимо воли проживающих в них граждан. Содержащийся в законе перечень обстоятельств не предусматривает такое право при выполнении сотрудником полиции своей функциональной обязанности по осуществлению профилактических и контрольно-надзорных функций в отношении лиц, состоящих под административным надзором. Это означает, что в возникшей конфликтной ситуации между участковым уполномоченным полиции и поднадзорным лицом действия участкового уполномоченного не будут признаны, как соответствующие закону¹. Более того, в практике применения Закона об административном надзоре нередко встречаются ситуации, при которых суд при установлении административного надзора не определяет поднадзорному лицу административное ограничение в виде запрета нахождения вне жилого помещения в установленное время. В таких случаях сотрудники полиции вообще лишаются установленного законом права на беспрепятственное посещение места проживания поднадзорного лица. Поэтому, по нашему мнению, анализируемое положение закона не было должным образом проработано с позиции его практического применения.

Для устранения существующего пробела предлагается пункт 3 части 2 статьи 12 «Полномочия органов внутренних дел при осуществлении административного надзора» изложить в следующей редакции:

«3) входить беспрепятственно в жилое или иное помещение, являющееся местом жительства либо пребывания поднадзорного лица в любое время суток».

По нашему мнению, очевидно, что требует конкретизации установленное в Законе об административном надзоре право территориального органа внутренних дел давать разрешение поднадзорному лицу, в отношении которого установлены административные ограничения, предусмотренные пунктами 3, 4 и 5 части 1 статьи 4 закона на пребывание вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства, либо пребывания этого лица, и (или) на краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории, в связи с пере-

¹ Холманский В. И., Стульнова Т. В., Петрова О. В. Правовые основы, основания, порядок установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: учебное пособие. — М.: ФЛИНТА; Наука, 2013. С. 84.

численными в законе исключительными личными обстоятельствами¹. Из содержания данного положения следует, что руководители территориальных органов внутренних дел в законодательном порядке фактически наделяются полномочиями, превышающими полномочия суда, в частности, давать разрешение поднадзорному лицу не соблюдать установленные судом в его отношении обязанности и административные ограничения. Считаем, что в Законе об административном надзоре должен быть четко оговорен механизм реализации определенного законом полномочия органа внутренних дел при возникновении вышеуказанных ситуаций. При этом должны быть соблюдены не только права поднадзорного лица, но и требования принятого закона. Как показало проведенное исследование, существующий в законе пробел, связанный с регламентированием полномочий органа внутренних дел при обращении поднадзорного лица с заявлением разрешить ему проживать вне места жительства или пребывания, либо с заявлением разрешить ему краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории, в связи с исключительными личными обстоятельствами, вызывает в деятельности сотрудников полиции территориальных органов внутренних дел, осуществляющих административный надзор, достаточно серьезные проблемы правового и организационного характера. В отличие от действовавшего союзного закона, Закон об административном надзоре значительно расширил перечень обстоятельств, относящихся к исключительным личным. Органу внутренних дел предоставлено право давать разрешение поднадзорному лицу, в отношении которого установлены административные ограничения, предусмотренные пунктами 3, 4 и 5 закона на пребывание вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания этого лица, и (или) на краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории, в связи со следующими исключительными личными обстоятельствами:

1) смерть или угрожающая жизни тяжелая болезнь близкого родственника;

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

¹ Часть 3 статьи 12 Федерального закона от 6 апреля 2011 года № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

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

4) прохождение поднадзорным лицом обучения за установленными судом пределами территории;

5) необходимость сдачи вступительных экзаменов при поступлении в образовательное учреждение;

б) необходимость решения следующих вопросов при трудоустройстве:

а) явка в органы службы занятости населения для регистрации и дальнейшего взаимодействия с этими органами, в целях поиска подходящей работы либо регистрации в качестве безработного, если в установленных судом пределах территории отсутствуют соответствующие органы службы занятости населения;

б) прохождение предварительного собеседования;

в) прохождение обязательного предварительного медицинского осмотра (обследования), необходимого для заключения трудового договора, если этот осмотр (обследование) 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 индивидуального предпринимателя, получение лицензии на осуществление определенного вида деятельности.

Вполне вероятно, что некоторые из перечисленных в законе обстоятельств подразумевают необходимость принятия решения территориальными органами внутренних дел не только по разрешению поднадзорному лицу выезд за пределы территории, но и одновременно, по разрешению на его продолжительное проживание вне места жительства, по которому установлены ограничения. Причем, это проживание может продолжаться в периоды, исчисляемые от нескольких дней до нескольких месяцев, а то и лет. Из приведенных в Законе об административном надзоре исключительных личных обстоятельств в качестве таковых вполне могут выступать обстоятельства, удовлетворение которых объективно потребует больших временных затрат, например, обучение поднадзорного лица, решение вопросов его трудоустройства и само трудоустройство, сдача вступительных экзаменов и т. д. Как показало проведенное нами исследование практики применения Закона об административном надзоре, не-

которые начальники территориальных органов ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, осознавая несовершенный характер анализируемых положений закона, и не исключая возможного наступления в отношении себя негативных правовых последствий, в случае совершения поднадзорным лицом преступления при нахождении в краткосрочном выезде, самоустраились от принятия решений по рассмотрению заявлений поднадзорных лиц о предоставлении им разрешения на краткосрочный выезд за пределы территорий, установленных судом. Свои полномочия по принятию таких решений они, вопреки содержанию пункта 6.6 Порядка осуществления административного надзора за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы, утверждённого Приказом об административном надзоре, переложили на инспекторов по надзору и даже участковых уполномоченных полиции. Более того, такую переадресацию своих полномочий некоторые из них предусмотрели при составлении заявления органа внутренних дел в суд об установлении административного надзора. Таким образом, своим явно неправомочным действиям они постарались придать силу судебного решения.

Анализируемая проблема заключается в том, что в эти периоды поднадзорное лицо может оказаться вне всякого контроля со стороны территориальных органов внутренних дел, что может выступить условием для совершения им преступлений. В практике работы органов внутренних дел по исполнению союзного законодательства об административном надзоре нередко возникали ситуации, когда поднадзорные обращались с заявлениями, о разрешении проживать не по адресу регистрации, по которому были установлены ограничения, а, например, по месту жительства гражданской или законной жены, мужа и т. п. Принятие решения по данным заявлениям предполагало целую процедуру действий организационного характера. Во время существования союзного законодательства об административном надзоре органы внутренних дел были наделены полномочиями, не только устанавливая, но и самостоятельно изменять определенные обязанности, ограничения поднадзорному лицу. Поэтому, при положительном решении вопроса, если новый адрес проживания поднадзорного лица находился на территории, обслуживаемой органом внутренних дел, где поднадзорное лицо состояло на учете, начальник органа внутренних дел самостоятельно выносил постановление об изменении ему ограничений, действуя в рамках законных полномочий. Если адрес проживания, указанный в заявлении поднадзорного лица, находился на территории, обслуживаемой другим органом внутрен-

них дел, поднадзорному лицу на руки выдавался контрольный листок, с которым он должен был явиться в орган внутренних дел, обслуживающий территорию, на которой находился этот адрес. При подтверждении явки поднадзорного лица в орган внутренних дел по новому месту проживания, дело административного надзора по запросу в трехдневный срок предавалось в этот орган внутренних дел. Начальник органа внутренних дел по новому месту проживания поднадзорного выносил постановление об изменении установленных ограничений лицу применительно к его новому месту жительства. С данным постановлением поднадзорное лицо знакомилось под подпись и в последующем несло предусмотренную законодательством ответственность за нарушение установленных ограничений по новому месту жительства. В настоящее время, в соответствии с законом, полномочиями по установлению административного надзора и одновременному установлению административных ограничений наделен только суд. При этом территориальные органы внутренних дел и исправительные учреждения в рамках административного судопроизводства имеют право только подавать заявления о необходимости установления административного надзора, дополнении или сокращении установленных административных ограничений. В то же время, в Законе об административном надзоре территориальным органам внутренних дел право на обращение в суд с заявлением об установлении или изменении поднадзорному лицу административных ограничений, в связи с переменной им места проживания, не закреплено. В законе допускается право территориального органа внутренних дел просить суд о частичной отмене либо дополнении ранее установленных поднадзорному лицу административных ограничений¹. Таким образом, не имея полномочий на самостоятельное изменение установленных судом административных ограничений, обязанностей, запретов и не имея право выхода в суд с заявлением, содержащим такие предложения, территориальные органы внутренних дел, принимая положительное решение по разрешению обращений поднадзорных лиц, по нашему мнению, тем самым, неосновательно возвышают свой статус над статусом суда. Данное обстоятельство является существенным пробелом закона и вызывает правовые и организационные проблемы при его реализации. По нашему убеждению, должна соблюдаться **концептуальная** последовательность в определении пол-

¹ Часть 3 статьи 4 Федерального закона от 6 апреля 2011 года № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

номочий исправительных учреждений, органов внутренних дел и суда в вопросах установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Мы считаем, что если, в соответствии с принятой разработчиками и законодателями **концепцией**, суд наделен правом установления административного надзора и административных ограничений, то именно он должен быть наделен **исключительным** правом их изменять, применительно к новому месту проживания поднадзорного лица при перемене им места жительства или пребывания. По этим же основаниям, только суду должно быть предоставлено право разрешать поднадзорному лицу временно не исполнять установленные административные ограничения при краткосрочном выезде за установленные пределы территории, в связи с исключительными личными обстоятельствами, а также право на сам краткосрочный выезд.

Решение анализируемой проблемы, по нашему мнению, возможно при законодательном наделении территориальных органов внутренних дел правом на обращение в суд с заявлением о разрешении поднадзорному лицу проживать не по месту жительства или пребывания, а так же о разрешении краткосрочного выезда за пределы установленного ограничением территории. Правом на обращение в суд с заявлениями аналогичного содержания должны быть наделены и поднадзорные лица, либо их законные представители, что соответствовало бы соблюдению их прав и законных интересов. Однако, в таком случае, суды до принятия решения по поступившему заявлению, обязывали бы органы внутренних дел провести соответствующую проверку обоснованности поданного заявления и целесообразности его удовлетворения. В результате суд, установив определенные административные ограничения, обязанности, запреты, вправе будет разрешать их временное несоблюдение, а **органы внутренних дел будут действовать в рамках предоставленных им полномочий по исполнению решения, принятого судом.**

В связи с изложенным предлагается внести изменение в статью 12 «Полномочия органов внутренних дел при осуществлении административного надзора», изложив часть 3 до пункта 1 в следующей редакции:

«3. Орган внутренних дел подает в суд заявление о разрешении поднадзорному лицу, в отношении которого установлены административные ограничения, запреты, обязанности предусмотренные частью 1 статьи 4 настоящего Федерального закона, на изменение им места жительства либо пребывания и (или) на краткосрочный

выезд за установленные судом пределы территории, в связи со следующими исключительными личными обстоятельствами: (Далее по тексту)».

Анализ Федерального закона от 6 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», позволил выявить в его содержании ряд спорных положений, которые изначально создали определенные трудности в деятельности органов внутренних дел при осуществлении административного надзора. Закон установил уголовную ответственность за уклонение от административного надзора путем внесения в Уголовный кодекс Российской Федерации соответствующей статьи¹. Однако, при её применении, в деятельности органов внутренних дел возникают достаточно серьезные правовые проблемы. Диспозиция статьи не содержит конкретных признаков, характеризующих объективную сторону состава преступления. При решении вопроса о возбуждении уголовного дела в отношении поднадзорного лица, освободившегося из мест лишения свободы и не прибывшего в установленный администрацией исправительного учреждения срок к избранному месту жительства или пребывания, возникает проблема определения временного фактора. Как было отмечено выше, закон не устанавливает срок неприбытия поднадзорного лица, дающий основание усматривать в его действиях состав преступления. Например, будет ли этот срок исчисляться со следующего дня после истечения срока, установленного администрацией исправительного учреждения для прибытия поднадзорного лица, и станет ли в таких случаях несвоевременное прибытие достаточным основанием для возбуждения уголовного дела, даже в случае, если поднадзорное лицо в час ночи следующего дня явится в дежурную часть органа внутренних дел, чтобы сообщить о прибытии к избранному месту жительства или пребывания, хотя должен был прибыть накануне. Или этот срок должен исчисляться несколькими сутками, чтобы у сотрудников полиции территориальных органов внутренних дел было четкое убеждение в том, что поднадзорное лицо действительно умышленно уклоняется от административного надзора, в связи с этим подлежит привлечению

¹ Статья 1 Федерального закона от 6 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».

к уголовной ответственности. Полагаем, что для единообразного понимания и применения закона сотрудниками полиции, в содержание статьи следует внести изменение, конкретизирующее срок прибытия поднадзорного лица к избранному им месту жительства или пребывания и явки в орган внутренних дел, нарушение которого следует рассматривать в качестве уголовно-наказуемого деяния. Как было отмечено выше, такой же конкретизации требует установленное диспозицией статьи деяние в виде самовольного оставления поднадзорным лицом места жительства или пребывания, по которому установлены обязанности и административные ограничения. Проведенное исследование показало, что в деятельности сотрудников полиции территориальных органов внутренних дел по осуществлению административного надзора возникают проблемы в квалификации действий поднадзорного лица, отсутствующего по месту жительства или пребывания в течение определенного, но не установленного законом срока. Например, поднадзорное лицо в течение одного или нескольких дней не появлялось в жилом помещении, по адресу которого в его отношении установлены административные ограничения в течение одного или двух дней, а находилось, например, не выезжая за пределы установленной судом территории, у своей знакомой. Данный факт, исходя из буквального понимания содержания статьи, вполне может быть формально расценен как самовольное оставление лицом места жительства или пребывания.

Для устранения существующего пробела и конкретизации состава уголовно наказуемого деяния, предусмотренного частью 1 статьи 314.1 УК РФ, в рамках предложения о внесении изменений в статью 12 Закона об административном надзоре, предлагается в законодательном порядке установить десятидневный срок, превышающий установленный срок прибытия поднадзорного лица к избранному месту жительства или пребывания, а также десятидневный срок отсутствия поднадзорного лица по месту жительства или пребывания, нарушение которых будет являться основанием для привлечения его к уголовной ответственности.

На наш взгляд, пробелом рассматриваемого положения закона являлся и тот факт, что в нем изначально не была предусмотрена уголовная ответственность лица за злостные нарушения установленных судом административных ограничений. Практика почти сорокалетнего применения союзного законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, доказала обоснованность своевременного введения уголовной ответ-

ственности за злостные нарушения правил административного надзора. Угроза наступления уголовной ответственности за злостные нарушения административного надзора в свое время выступала в качестве эффективного принудительно-правового фактора осознания поднадзорными лицами необходимости соблюдения установленных обязанностей и ограничений, что, в конечном итоге, значительно повлияло на снижение уровня рецидивной преступности в обществе. Анализируя соответствующие положения закона, нами был сделан обобщающий вывод о необходимости внесения в законодательство об административном надзоре соответствующих изменений, устанавливающих уголовную ответственность за злостные нарушения поднадзорным лицом установленных судом административных ограничений. Для этого необходимо было четко определить понятие **«злостное нарушение установленных судом административных правонарушений»**, поэтому нами была сформулирована авторская дефиниция:

«Злостное нарушение лицом, в отношении которого установлен административный надзор, административных ограничения или ограничений, установленных ему судом в соответствии с федеральным законом, признается несоблюдение лицом, в отношении которого установлен административный надзор, административных ограничения или ограничений, установленных ему судом в соответствии с федеральным законом, при условии, что это лицо ранее привлекалось к административной ответственности за аналогичное деяние два раза в течение одного года».

Обоснованность содержания разработанной авторами дефиниции была продиктована необходимостью ужесточения правовых последствий именно **злостного нарушения** поднадзорным лицом установленных судом административных ограничений, рассматриваемого таким после неоднократного, то есть, повторного привлечения лица к административной ответственности за совершение аналогичного правонарушения, а так же необходимостью единообразного толкования содержащегося в законе положения. Предполагалось, что поднадзорное лицо, таким образом, будет вынуждено осознавать недопустимость своего дальнейшего неправомерного поведения и иметь возможность изменить свое поведение и образ жизни в лучшую сторону при осознании угрозы постепенного приближения возможной уголовной ответственности. Предлагаемая в дефиниции конкретизация понятия **«злостного нарушения»** установленных административных ограничений так же раскрывает последовательный порядок

привлечения поднадзорного лица, вначале два раза к административной ответственности, после чего, при выявлении очередного нарушения, к уголовной ответственности. При этом, применение термина «злостное» продиктовано не в связи с количеством совершенных поднадзорным лицом нарушений установленных судом административных ограничений, запретов, обязанностей, а устойчивым характером противоправного поведения, направленного на продолжение их нарушений после повторного привлечения к административной ответственности. Такая конкретизация объясняется и тем, что в работе территориальных органов внутренних дел по осуществлению административного надзора реально возникают ситуации, когда поднадзорное лицо одним действием нарушает два и более установленных судом административных ограничения. Например, поднадзорное лицо выехало за пределы установленных границ территории и находится там более суток, тем самым нарушая еще и установленный судом запрет на нахождение в установленное время вне жилого помещения, являющегося его местом жительства или пребывания. Однако это совсем не означает, что после привлечения лица к административной ответственности за допущенные нарушения, совершение им следующего нарушения должно рассматриваться в качестве основания для возбуждения уголовного дела. Административная ответственность, в таком случае, должна наступить только как за единичное нарушение установленных административных ограничений на основании одного протокола об административном правонарушении, даже если в нем будут отражены оба факта нарушений. В случае выявления сотрудниками полиции фактов отсутствия поднадзорного лица по месту жительства в установленное судом время в течение, например, двух дней подряд, он также должен быть привлечен к административной ответственности только как за совершение одного, а не двух правонарушений, так как в таком случае лицо будет находиться в состоянии совершения длящегося административного правонарушения. В связи с судебными рассмотрениями подобных ситуаций, возникавших ранее в практике применения органами внутренних дел союзного законодательства об административном надзоре, Верховным судом РСФСР неоднократно давались соответствующие разъяснения, что, в конечном итоге, способствовало единообразному толкованию и применению отдельных положений законодательства.

По результатам проведенного исследования, в рамках правового мониторинга применения Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»

от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ, было разработано предложение по внесению изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Разработанное предложение от Санкт-Петербургского университета МВД России было направлено в МВД России и затем в качестве законопроекта внесено в Государственную Думу Российской Федерации в порядке законодательной инициативы. Государственная Дума Российской Федерации реализовала данное предложение, приняв Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 31 декабря 2014 г. № 514-ФЗ. Указанным законом, согласно взятому за основу предложению, статья 314.1 УК РФ «Уклонение от административного надзора или неоднократное несоблюдение установленных судом в соответствии с федеральным законом ограничения или ограничений» дополнена частью 2, устанавливающей уголовную ответственность лицам, состоящим под административным надзором, неоднократно нарушавшим административные ограничения, установленные в их отношении судом. То есть, взяв за основу авторское предложение, законодатель заменил определение «злостное» на «неоднократное». Одновременно, законодатель дополнил условие наступления уголовной ответственности при неоднократном нарушении поднадзорным лицом установленных административных ограничений, сопряжением очередного нарушения административного ограничения с совершением иного административного правонарушения против порядка управления (за исключением административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях), либо административного правонарушения, посягающего на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность¹. Мы считаем, что внесенное законодателями изменение в авторскую редакцию предложения не является обоснованным, так как создает очередные проблемы в практической деятельности сотрудников полиции территориальных органов МВД России. Дословное толкование анализируемого положения принятого закона означает, что уголовная ответственность в отношении поднадзорного лица по признакам части 2 статьи 314.1 УК РФ может наступить только в том случае, если

¹ Пункт 3) статьи 1 Федерального закона от 31.12.2014 г. № 514-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

он при очередном нарушении установленного административного ограничения совершит указанное в законе иное административное правонарушение. Указанное дополнение представляет собой очередной, искусственно созданный пробел в законодательстве об административном надзоре. По нашему мнению, не было никакой необходимости обуславливать наступление уголовной ответственности совершением поднадзорным лицом дополнительного административного правонарушения. Сам факт предварительного двукратного привлечения поднадзорного лица к административной ответственности за нарушения установленных судом административных ограничений уже выступает предупреждающим фактором о том, что следующее нарушение повлечет за собой уголовную ответственность. Более того, как показало проведенное исследование практики применения части 2 статьи 314.1 УК РФ территориальными органами ГУ МВД России по г.Санкт-Петербургу и Ленинградской области, уже возникают достаточно не логичные ситуации, при которых поднадзорное лицо, например, очередной раз покинув место жительства (пребывания) в установленное ограничение время, совершает преступление. Однако по совокупности совершенных им противоправных деяний его не могут привлечь к уголовной ответственности по части 2 статьи 314.1 УК РФ, если при этом он не совершил какое-либо из перечисленных в законе административных правонарушений.

Кроме этого, вызывает неоднозначное толкование установленное принятым законом название статьи 314.1 УК РФ «Уклонение от административного надзора или неоднократное несоблюдение установленных судом в соответствии с федеральным законом ограничения или ограничений». В соответствии с Законом об административном надзоре при установлении административного надзора поднадзорному лицу одновременно устанавливаются административные ограничения, которые представляют собой временное ограничение прав и свобод лица, освобожденного из мест лишения свободы, установленное судом в соответствии с законом. Как было отмечено выше, термин «ограничение» используется в Законе об ограничении свободы. В соответствии с указанным законом, ограничения устанавливаются судом лицам, которым ограничение свободы применено в качестве основного либо дополнительного вида уголовного наказания, или при условно-досрочном освобождении из мест лишения свободы при условии замены не отбытой части лишения свободы ограничением свободы, как более мягким видом наказания. При указанных обстоятельствах в деятельности сотрудников полиции возникают про-

блемы толкования указанной статьи в части определения субъекта ее нарушения. Более того, считаем излишним конкретизацию в названии и содержании анализируемой нормы количественное определение устанавливаемых судом административных ограничений, запретов, обязанностей.

Предлагается внести изменения в название статьи 314.1 УК РФ, изложив его в следующей редакции «Уклонение от административного надзора или злостное несоблюдение административных ограничений, запретов, обязанностей, установленных судом в соответствии с федеральным законом».

Предлагается внести изменение в содержание части 1 и части 2 рассматриваемой статьи, изложив их диспозиции в следующей редакции:

«1. Неприбытие без уважительных причин лица, в отношении которого установлен административный надзор, при освобождении из мест лишения свободы к избранному им месту жительства или пребывания в срок, превышающий десять дней после истечения срока прибытия, определенного администрацией исправительного учреждения, а равно самовольное оставление поднадзорным лицом места жительства или пребывания, по которому установлены административные ограничение или ограничения, и отсутствие, в связи с этим, свыше десяти дней по месту жительства или пребывания, совершенные в целях уклонения от административного надзора, (Далее по тексту)».

«2. Злостное несоблюдение лицом, в отношении которого установлен административный надзор, административных ограничений, запретов, обязанностей, установленных ему судом в соответствии с федеральным законом, (Далее по тексту до примечания).

Примечание. Злостным нарушением лицом, в отношении которого установлен административный надзор, административных ограничений, запретов, обязанностей, установленных ему судом в соответствии с федеральным законом, признается несоблюдение лицом, в отношении которого установлен административный надзор, административных ограничений, запретов, обязанностей, установленных ему судом в соответствии с федеральным законом, при условии, что это лицо ранее привлекалось к административной ответственности за аналогичное деяние два раза в течение одного года»

Принятый федеральный закон содержит изменения, вносимые в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации¹. В частности, законом определен порядок установления административного надзора в отношении лица, освобождаемого из мест лишения свободы². Анализ содержания вносимой законом в УИК РФ статьи 173-1 «Установление административного надзора в отношении лица, освобождаемого из мест лишения свободы», показал не проработанность её отдельных положений, и отсутствие учета возможного возникновения различных типичных ситуаций при установлении и осуществлении административного надзора. Так, часть 3 статьи 173-1 УИК РФ устанавливает обязанность администрации исправительного учреждения в срок, не позднее, чем за два месяца до истечения определенного приговором суда срока отбывания осужденным наказания в виде лишения свободы подавать в суд заявление об установлении административного надзора по основаниям, предусмотренным федеральным законом. При этом в законе не определены обязанности администрации исправительного учреждения не позднее, чем за полгода до освобождения лица из мест лишения свободы принимать меры к установлению возможности проживания осужденного по указанному им избранному месту жительства или пребывания после его освобождения из мест лишения свободы. Как отмечалось выше, не стоит забывать, что возможны ситуации, когда осужденный за время отбывания наказания, зачастую, в течение достаточно длительного периода, теряет семейные, родственные и иные связи, дающие ему право проживания на жилплощади, на которой он проживал до осуждения. Нередки ситуации, когда осужденные до совершения преступлений вообще не имели собственной жилплощади и регистрации, поэтому для них даже сам выбор дальнейшего места проживания становится проблематичным. В то же время, в отличие от обычных осужденных, освобожденных из мест лишения свободы, статус осужденных, в отношении которых предполагается установить административный надзор по заявлению исправительного учреждения, более уязвим. Установленный административный надзор по заявлению администрации исправительного учреждения предполагает возложение на лицо ряда обязанностей и административных ограничений, не ис-

¹ Статья 2 Федерального закона от 6 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».

² Там же.

полнение которых влечет для лица наступление правовых последствий, вплоть до привлечения к уголовной ответственности. Поэтому, если своевременно не учитывать вышеуказанные обстоятельства, то это, впоследствии может негативно отразиться на качестве осуществляемой органами внутренних дел работы по профилактике рецидива преступлений. Причем, это одинаково отразится на профилактике преступлений в отношении лиц, административный надзор которым установлен при освобождении из мест лишения свободы, и тех, кто не нарушал режим содержания при отбывании наказания, а по формальным признакам судимостей при наличии оснований все-таки подлежит в дальнейшем взятию под административный надзор. Не трудно предположить возникновение проблем в деятельности органа внутренних дел, когда для постановки на учет, согласно предписанию, выданному администрацией исправительного учреждения, в установленный срок явится лицо, в отношении которого судом при освобождении из мест лишения свободы установлен административный надзор. При этом окажется, что поднадзорное лицо до осуждения не имело и не имеет при освобождении из мест лишения свободы возможности проживать на территории, обслуживаемой органом внутренних дел в силу указанных выше причин. С одной стороны, такому лицу невозможно будет отказать в постановке на учет, так как он прибыл в орган внутренних дел в соответствии с предписанием исправительного учреждения. С другой стороны, осуществление административного надзора в отношении такого лица становится практически невозможным, так как все определенные судом административные ограничения при отсутствии места жительства или пребывания теряют смысл. С третьей стороны, поднадзорное лицо, не имея постоянного места жительства и источников существования, будет вынужден, в лучшем случае, ночевать в приютах для бездомных, если такие существуют, в худшем случае, на чердаках, в подвалах, подъездах, тепловых центрах, вокзалах, и, в конечном итоге, вновь совершит преступление. В то же время, администрация исправительного учреждения снимает с себя всю ответственность за сложившуюся ситуацию, возлагая её, таким образом, на территориальные органы внутренних дел.

Для исключения возникновения подобных ситуаций предлагается в часть 3 статьи 173-1 «Установление административного надзора в отношении лица, освобождаемого из мест лишения свободы» Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации внести изменения, представив её в следующей редакции:

«3. Администрация исправительного учреждения не позднее, чем за шесть месяцев до освобождения из мест лишения свободы лица, в отношении которого предполагается установление административного надзора, направляет в орган внутренних дел по избранному осужденным месту жительства или пребывания запрос о возможности проживания или пребывания лица по указанному адресу после освобождения от отбывания наказания. При получении положительного ответа администрация исправительного учреждения не позднее, чем за два месяца до истечения определенного приговором суда срока отбывания осужденным наказания подает в суд заявление об установлении административного надзора по основаниям, предусмотренным федеральным законом».

Кроме того, с целью устранения допущенной редакционной ошибки, предлагается в содержание части 6 указанной статьи в словосочетание «указанном в части четвертой настоящей статьи» внести изменение, изложив его в следующей редакции: «указанном в части пятой настоящей статьи».

Анализ новой редакции статьи 19.24 «Несоблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, содержащейся в законе, проведенный в контексте отдельных положений Закона об административном надзоре, показал недостаточную проработанность её содержания. Существующие пробелы при применении этой статьи органами внутренних дел вызывают определенные трудности и, в значительной мере, одинаково способствуют как нарушению прав поднадзорного лица, так и нарушениям законности сотрудниками полиции территориальных органов внутренних дел. Часть вторая статьи 19.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает наступление административной ответственности поднадзорному лицу при невыполнении им обязанностей, предусмотренных федеральным законом. Данные обязанности изложены в статье 11 «Обязанности поднадзорного лица» Закона об административном надзоре. Нами было проанализировано содержание обязанностей на предмет возможного привлечения поднадзорного лица к административной ответственности за их невыполнение с позиции соблюдения его прав. Следует отметить, что установление административной ответственности поднадзорному лицу за невыполнение отдельных обязанностей явно не способствует его исправлению и воспитанию, а скорее наоборот. Как было отмечено выше, мы счи-

таем, что недопустимо подвергать поднадзорное лицо административной ответственности если он, пусть даже и в трехдневный срок со дня трудоустройства, не сообщил об этом в орган внутренних дел. В условиях современной сложной экономической ситуации в стране и повсеместной ситуации развала производства и существующей безработицы даже среди когда-то высококвалифицированных специалистов, сотрудники полиции территориальных органов внутренних дел, практически в одиночестве занимающиеся проблемами профилактики рецидивной преступности, должны быть только удовлетворены самостоятельным трудоустройством поднадзорного лица, а не появившейся возможности составить на него протокол об административном правонарушении, в связи с несвоевременным сообщением им об этом. К сожалению, современная практика работы территориальных органов внутренних дел, их «палочная» система учета показателей служебной деятельности, особенно в службе участковых уполномоченных полиции, способствует обратному.

Отраженное в законе положение, устанавливающее административную ответственность поднадзорному лицу за невыполнение обязанности сообщать в орган внутренних дел в устной и (или) письменной форме о своем соблюдении, установленных судом административных ограничений и выполнением обязанностей, на наш взгляд, противоречит статье 51 Конституции Российской Федерации. Чаще всего такие ситуации в правоприменительной практике органов внутренних дел возникали ранее и возникают в настоящее время при выявлении фактов несоблюдения поднадзорным лицом административных ограничений или при несоблюдении им установленных обязанностей. Значит, поднадзорное лицо, обязанное давать объяснения и при этом признавать или не признавать тот или иной факт допущенного правонарушения, по сути своей, обязано свидетельствовать против себя. В то же время, статья 51 Конституции Российской Федерации закрепляет право любого гражданина страны не свидетельствовать против себя или своих близких не только при совершении правонарушения, но и преступления. Поэтому, предлагается пересмотреть содержание статьи 11 «Обязанности поднадзорного лица» с позиции соблюдения и защиты его прав, охраняемых Конституцией Российской Федерации.

Для совершенствования Закона об административном надзоре с целью более полного соответствия его содержания положениям Конституции Российской Федерации, в части защиты охраняемых законом прав поднадзорных лиц, предлагается внести изменения

в содержание статьи 11 «Обязанности поднадзорного лица», исключив из части 1 статьи пункт 6 и часть 2.

По нашему мнению, статья 19.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях должна предусматривать ужесточение санкций в случаях нарушения поднадзорным лицом установленных судом административных ограничений в период возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных со стихийными бедствиями или техногенными катастрофами. Как показала практика, в том числе, и международный опыт, в этот период резко возрастает количество преступлений насильственного, корыстно-насильственного и корыстного характера. В зоне чрезвычайных ситуаций совершаются кражи личного имущества граждан, другого имущества, оставленного без присмотра, грабежи, разбойные нападения, мародерство и т. п. Естественно, что на такие преступления, в первую очередь, идут люди, склонные к совершению подобных преступлений или ранее судимые за подобные преступления.

В рамках разработанных авторами предложений, по внесению изменений в Закон об административном надзоре, предлагается:

— название статьи 19.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях изложить в следующей редакции:

«Статья 19.24. Несоблюдение административных ограничений, запретов, обязанностей, установленных судом при административном надзоре, и невыполнение поднадзорным лицом обязанностей, предусмотренных федеральным законом»;

— содержание диспозиций частей 1,2,3, настоящей статьи изложить в следующей редакции:

«1. Несоблюдение лицом, в отношении которого установлен административный надзор, административных ограничений, запретов, обязанностей, установленных ему судом, в соответствии с федеральным законом, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния, (Далее по тексту).

2. Невыполнение лицом, в отношении которого установлен административный надзор, обязанностей, предусмотренных федеральным законом, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния, (Далее по тексту).

3. Повторное в течение одного года совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 настоящей статьи, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния, (Далее по тексту)».

— содержание статьи 19.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях дополнить частью 1.1, установив административную ответственность в виде административного ареста сроком на пятнадцать суток за несоблюдение поднадзорным лицом установленных судом административных ограничений, и обязанностей при возникновении чрезвычайных ситуаций, вызванных стихийными бедствиями или происшествиями техногенного характера:

«1.1 Несоблюдение лицом, в отношении которого установлен административный надзор, административных ограничений запретов, обязанностей, установленных ему судом в соответствии с федеральным законом, при возникновении чрезвычайных ситуаций, вызванных стихийными бедствиями или происшествиями техногенного характера, влечет административный арест сроком на пятнадцать суток».

Федеральным законом от 08 марта 2015 № 22-ФЗ с 15 сентября 2015 года введен в действие Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ, которым в разделе IV установлены особенности производства по отдельным категориям административных дел. В частности, глава 29 «Производство по административным делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» регламентирует всю процедуру решения вопросов об установлении административного надзора. В соответствии с законом, решение указанных вопросов в настоящее время осуществляется не в порядке гражданского судопроизводства, как изначально было установлено статьей 6 Федерального закона от 6 апреля 2011 года № 66-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с принятием Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»», а в порядке административного судопроизводства. Несмотря на изменения в правовой основе, установленный законом порядок осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, по нашему мнению, не в достаточной степени учитывает важность установления различия в компетенции судов, при рассмотрении заявлений исправительных учреждений и судов при рассмотрении заявлений органов внутренних дел по вопросам установления административного надзора, установления административных ограничений и их изменений. Мы полагаем, что при этом не были учтены реальные проблемные ситуации, которые возникают

как в жизни поднадзорных лиц, так и в деятельности сотрудников полиции территориальных органов внутренних дел, осуществляющих административный надзор. На наш взгляд, не в полной мере прописаны полномочия органов внутренних дел при подаче заявлений в суд. Основной причиной допущенного в законе пробела, который вызывает множество проблемных вопросов, возникающих в правоприменительной практике при осуществлении административного надзора, является тот факт, что законодатели не учли возможное возникновение спорных ситуаций. Предположим, администрация исправительного учреждения на основании статьи 173-1 «Установление административного надзора в отношении лица, освобождаемого из мест лишения свободы» Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации подает в суд соответствующее заявление, указывая факты нарушений осужденным режима содержания. Суд, рассмотрев заявление, выносит постановление об установлении административного надзора в отношении данного лица и одновременно устанавливает административные ограничения. Закон дает право суду устанавливать одно или одновременно несколько административных ограничений. При этом не учитывается тот факт, что все перечисленные в законе административные ограничения должны иметь «привязку» к месту жительства или пребывания поднадзорного лица при условии его бытового устройства и регистрации по конкретному адресу. В тоже время Закон об административном надзоре не предусматривает процедуру изменения установленных ограничений судом по месту жительства или пребывания поднадзорного лица после того как они уже были установлены поднадзорному судом по месту отбывания наказания. Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации не предусмотрены полномочия органов внутренних дел на подачу административного искового заявления в суд по изменению установленных административных ограничений. Поэтому, мы считаем, что закон должен содержать положения, устанавливающие полномочия суда при рассмотрении заявления исправительного учреждения об установлении освобождаемому лицу административного надзора, отличающиеся от полномочий суда, рассматривающего заявление органа внутренних дел.

Поэтому, в рамках предложения, изложенного выше, считаем целесообразным наделить суд по месту отбывания осужденным уголовно наказанием в виде лишения свободы, только одним полномочием: по принятию решения об установлении административного надзора, его срока и установлению единственной обязанности под-

надзорному лицу — «в определенный администрацией исправительного учреждения срок прибыть к избранному месту жительства и явиться в орган внутренних дел для постановки на учет».

В то же время, органы внутренних дел должны быть наделены полномочиями, дающими право выходить в суд с заявлением об установлении поднадзорному лицу, освобожденному из мест лишения свободы, административных ограничений запретов и обязанностей после его бытового устройства и регистрации по конкретному адресу проживания либо пребывания. Реализация данного предложения даст право территориальному органу внутренних дел самостоятельно определять и предлагать суду перечень административных ограничений, запретов, обязанностей, необходимых для установления поднадзорному лицу, которые действительно будут направлены на недопущение совершения им, в первую очередь, специального рецидива преступлений. Этому будет так же способствовать возможное знание сотрудниками полиции территориального органа внутренних дел поведения и образа жизни поднадзорного лица до осуждения, знание способа совершения, характер и степень общественной опасности содеянного им преступления, связей поднадзорного лица, его склонности к совершению преступлений определенного вида.

По нашему мнению, территориальные органы внутренних дел в законодательном порядке должны быть наделены полномочиями подавать в суды заявления об изменении установленных судом административных ограничений, запретов, обязанностей поднадзорному лицу.

Согласно Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации, органам внутренних дел предоставлены полномочия подавать в суд административное исковое заявление об установлении административного надзора, о продлении действующего надзора, о дополнении ранее установленных административных ограничений, о досрочном прекращении административного надзора, о частичной отмене административных ограничений¹. Закон не учитывает ситуацию, которая может возникнуть в деятельности органа внутренних дел, когда поднадзорное лицо обратилось с заявлением о разрешении проживать не по адресу, по которому установлены административные ограничения. В таком случае, закон предоставляет органам внутренних дел, по нашему мнению, достаточно необоснованное право

¹ Статья 270 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

на самостоятельное разрешение поднадзорному лицу пребывать вне жилого или иного помещения, являющегося его местом жительства либо пребывания¹. Тем самым, закон создает прецедент, при котором превышаются полномочия органов внутренних дел в части самостоятельного разрешения поднадзорным лицам не соблюдать установленные судом административные ограничения, запреты, обязанности по отношению к полномочиям судов, которые их установили. По нашему мнению, закон должен предоставлять поднадзорному лицу право обращаться в орган внутренних дел или суд с заявлением о разрешении ему изменить адрес проживания либо пребывания, по которому установлены административные ограничения, или с заявлением о разрешении выезда за установленные судом пределы территории, в связи с исключительными личными обстоятельствами. В случаях обращения поднадзорного лица в орган внутренних дел с заявлением, содержащим просьбу разрешить ему изменить адрес проживания или пребывания, по которому установлены административные ограничения, запреты и обязанности, и проживать, например, по адресу проживания гражданской или законной жены или мужа, родителей, либо проживать по новому адресу, в связи с обменом, разменом, куплей-продажей жилплощади и т. п., реализация полномочий органа внутренних дел по разрешению поступившего заявления должна осуществляться следующим образом. В его обязанности должно входить проведение соответствующей проверки обоснованности просьбы поднадзорного лица и возможности её удовлетворения. Такая процедура потребует сбор соответствующих документов, вызов и беседа с лицами, предоставляющими свою жилплощадь для проживания поднадзорному лицу, взятие от них письменно оформленного согласия на перевод административного надзора поднадзорному лицу по их месту жительства и т. д. По окончании проверки по заявлению поднадзорного лица органы внутренних дел должны выйти в суд с соответствующим заявлением для решения вопроса по существу заявления поднадзорного лица, приложив к нему необходимые документы и материалы и изложив собственную позицию о целесообразности удовлетворения просьбы заявителя. При обращении поднадзорного лица либо его законного представителя с аналогичным заявлением непосредственно в суд, органы внутренних дел должны будут осуществить указанные действия по запросу суда. В случае принятия судом положительного

¹ Часть 3 статьи 12 Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

решения по существу обращения поднадзорного лица, если новый адрес проживания поднадзорного лица находится на территории, обслуживаемой данным органом внутренних дел, орган внутренних дел должен будет внести в суд заявление об изменении поднадзорному лицу ранее установленных судом административных ограничений, обязанностей применительно к новому месту проживания. Если новый адрес проживания поднадзорного лица будет находиться на территории, обслуживаемой другим территориальным органом внутренних дел, то этот орган внутренних дел должен быть проинформирован о решении суда, и уже ему будут предоставлены полномочия выйти в суд по территориальности с административным иском с заявлением об изменении первоначально установленных судом административных ограничений, запретов, обязанностей, применительно к новому месту жительства поднадзорного лица. Такой же порядок реализации своих полномочий должен быть установлен законом и при обращении поднадзорного лица либо его представителя в орган внутренних дел или суд с заявлением о разрешении выезда за установленные судом пределы территории, в связи с исключительными личными обстоятельствами. Только таким образом будут соблюдены все необходимые условия, при которых территориальные органы внутренних дел будут исполнять полномочия, соответствующие их статусу, а суды будут самостоятельно принимать решения по изменению ранее установленных административных ограничений, запретов, обязанностей поднадзорным лицам. Все это, в конечном итоге будет способствовать соблюдению законности в деятельности органов внутренних дел, защите прав поднадзорных лиц при рассмотрении их обращений, предупреждению рецидива преступлений с их стороны.

Следует обратить внимание и на тот факт, что в соответствии с законом, как нарушение законности администрацией исправительного учреждения, расцениваются случаи, когда административное исковое заявление об установлении административного надзора лицу, освобождаемому из мест лишения свободы, подано в суд в срок, менее двух месяцев до истечения определенного приговором суда срока отбывания осужденным наказания в виде лишения свободы¹. При этом, не учитываются ситуации, когда осужденный снова нарушил условия отбывания назначенного судом уголовного наказания в виде лишения свободы в период, менее двух месяцев до истечения

¹ Часть 9 Статьи 270 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

срока наказания. В таком случае, начальник исправительного учреждения будет вынужден вынести соответствующее постановление о признании осужденного злостным нарушителем условий отбывания наказания и направить в суд административное исковое заявление об установлении административного надзора в оставшийся срок до отбытия осужденным наказания. Таким образом, перед начальником исправительного учреждения встает дилемма: признавать ли осужденного злостным нарушителем условий отбывания наказания и, в связи с этим, направлять ли в суд заявление об установлении административного надзора, тем самым, поставив себя в положение нарушителя законности со всеми вытекающими отсюда правовыми последствиями, либо не реагировать на очередное нарушение осужденным условий отбывания и спокойно дожидаться его освобождения, не вынося соответствующего постановления, и не направляя в суд административного искового заявления. Вполне очевидно то, что при принятии второго решения, начальник исправительного учреждения создает условия, при которых лицо, обладающее высокой степенью рецидивной и криминогенной опасности, не будет своевременно обеспечено необходимым государственным контролем за его поведением и образом жизни после освобождения из мест лишения свободы. Данное обстоятельство, несомненно, выступит одним из основных условий совершения лицом рецидива преступления.

Для совершенствования законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, предлагается внести изменения в содержание Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

В статью 270 «Подача административных исковых заявлений, связанных с административным надзором» Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации предлагается внести следующие изменения.

Часть 2 изложить в следующей редакции:

«2. Административное исковое заявление об установлении административных ограничений, запретов, обязанностей лицу, в отношении которого административный надзор установлен судом при освобождении из мест лишения свободы, административное исковое заявление о дополнении ранее установленных судом административных ограничений, запретов, обязанностей административное исковое заявление об изменении ранее установленных судом административных ограничений, запретов, обязанностей, в связи с изменением поднадзорным лицом места жительства или пребывания, ад-

министративное исковое заявление о продлении административного надзора подаются в суд органом внутренних дел».

Часть 3 изложить в следующей редакции:

«3. Административное исковое заявление о досрочном прекращении административного надзора, административное исковое заявление о частичной отмене установленных судом административных ограничений, запретов, обязанностей, административное исковое заявление о разрешении выезда за установленные судом пределы территории, в связи с исключительными личными обстоятельствами, административное исковое заявление о разрешении изменения места жительства или пребывания, по которому судом установлены административные ограничения, запреты, обязанности, могут подаваться в суд органом внутренних дел или поднадзорным лицом либо его представителем.

Часть 6 изложить в следующей редакции:

«6. Административные иски заявления об установлении административных ограничений, запретов, обязанностей лицу, в отношении которого административный надзор установлен судом при освобождении из мест лишения свободы, о дополнении ранее установленных судом административных ограничений, запретов, обязанностей о разрешении изменения места жительства или пребывания, по которому установлены судом административные ограничения, запреты, обязанности, об изменении ранее установленных судом административных ограничений, запретов, обязанностей, в связи с изменением поднадзорным лицом места жительства или пребывания, о частичной отмене установленных судом административных ограничений, запретов, обязанностей, о разрешении выезда за установленные судом пределы территории, в связи с исключительными личными обстоятельствами, о продлении административного надзора, о досрочном прекращении административного надзора, подаются в суд по месту жительства или месту пребывания поднадзорного лица. (Далее по тексту)».

В часть 9 статьи предлагается внести изменение, изложив содержащееся в ней последнее предложение в следующей редакции: «Несоблюдение установленных частями 7 и 8 настоящей статьи сроков, без объективных на то причин, свидетельствует о нарушении законности и является основанием для вынесения частного определения в порядке, установленном статьей 200 настоящего Кодекса».

В содержание статьи 271 «Содержание административного искового заявления, связанного с административным надзором, и прилагае-

мые к нему документы» Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации предлагается внести следующие изменения.

Часть 4 изложить в следующей редакции:

«4. В административном исковом заявлении исправительного учреждения об установлении административного надзора указываются сведения о поведении лица, в отношении которого предлагается установить административный надзор, в период отбывания им наказания в исправительном учреждении, предлагаемый срок установления административного надзора. (Далее по тексту)».

Содержание статьи дополнить частями 10, 11, 12 13 в следующей редакции:

«10. В административном исковом заявлении об установлении административных ограничений лицу, в отношении которого административный надзор установлен осужденному лицу судом при освобождении из мест лишения свободы, предлагаемые к установлению виды административных ограничений, запретов, обязанностей применительно к месту его жительства или пребывания. К административному исковому заявлению об установлении административных ограничений, запретов, обязанностей прилагается копия решения суда об установлении административного надзора при освобождении лица из мест лишения свободы, копии документов или материалы, свидетельствующие о праве лица проживать либо пребывать по указанному в заявлении адресу»;

«11. В административном исковом заявлении о разрешении поднадзорному лицу изменения места жительства или пребывания, по которому судом установлены административные ограничения, запреты, обязанности, указываются проверенные органом внутренних дел сведения, свидетельствующие о целесообразности разрешения лицу изменения места жительства или пребывания, по которому установлены административные ограничения. К административному исковому заявлению о разрешении изменения места жительства или пребывания, по которому судом установлены административные ограничения, запреты, обязанности, прилагаются решение суда об установлении административного надзора либо об установлении административных ограничений, запретов, обязанностей либо ранее выносимое решение об изменении административных ограничений, запретов, обязанностей, документы и иные материалы, подтверждающие обоснованность изменения места жительства или пребывания, материалы, характеризующие его личность».

«12. В административном исковом заявлении об изменении ранее установленных судом административных ограничений, запретов, обязанностей, в связи с изменением поднадзорным лицом места жительства или пребывания, указываются предлагаемые к установлению административные ограничения, запреты, обязанности, применительно к новому месту жительства или пребывания поднадзорного лица, в рамках ранее вынесенного решения суда об установлении административного надзора либо установлении административных ограничений, запретов, обязанностей. К административному исковому заявлению об изменении ранее установленных административных ограничений, запретов, обязанностей прилагаются копии решений суда об установлении административного надзора либо установлении административных ограничений, запретов, обязанностей, либо изменении административных ограничений, запретов, обязанностей, о разрешении поднадзорному лицу изменения места жительства или пребывания, по которому установлены административные ограничения, запреты, обязанности, материалы, характеризующие его личность».

«13. В административном исковом заявлении о разрешении выезда за установленные судом пределы территории, в связи с исключительными личными обстоятельствами, указываются проверенные органом внутренних дел сведения, свидетельствующие об обоснованности просьбы поднадзорного лица, сведения об образе его жизни и о поведении, обстоятельства, способствующие либо препятствующие принятию судом положительного решения о разрешении выезда за установленные судом пределы территории, в связи с исключительными личными обстоятельствами, о разрешении выезда за установленные судом пределы территории, в связи с исключительными личными обстоятельствами. К административному исковому заявлению о разрешении выезда поднадзорному лицу за установленные судом пределы территории прилагаются копия решения суда об установлении административного надзора либо установлении административных ограничений, запретов, обязанностей, либо об изменении ранее установленных административных ограничений, запретов, обязанностей, материалы, свидетельствующие об обоснованности просьбы поднадзорного лица, материалы, характеризующие его личность».

В пункт 8 статьи 272 «Рассмотрение административного дела об административном надзоре» Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации внести изменение, изложив его в следующей редакции:

«8. При разрешении административного дела об установлении, о продлении административного надзора, об установлении или о дополнении административных ограничений, запретов, обязанностей суд не связан изложенным в административном исковом заявлении мнением о сроке установления административного надзора и (или) видах административных ограничений, запретов, обязанностей, предлагаемых к установлению, и, с учетом конкретных обстоятельств административного дела, может установить иные предусмотренные Федеральным законом виды административных ограничений, запреты, обязанности, а также иные сроки в пределах, установленных Федеральным законом».

В содержании работы мы уже акцентировали внимание на том, что разработчики законодательства об административном надзоре, пытаясь придать видимость тому, что его содержание направлено на соблюдение прав граждан, в том числе, поднадзорных лиц, включили в него положения, которые, по нашему мнению, не соответствуют указанным целям. Нами было проанализировано содержание Федерального закона от 28.12.2013 № 432-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования прав потерпевших в уголовном судопроизводстве». Указанный закон внес изменения в Закон об административном надзоре, согласно которому, часть 2 статьи 9 «Прекращение административного надзора» Закона об административном надзоре дополнена предложением следующего содержания: «Суд, в который было подано заявление о досрочном прекращении административного надзора, уведомляет об этом потерпевшего и (или) его представителя в письменной форме в день принятия заявления к рассмотрению»¹.

Часть 1 статьи 12 Закона об административном надзоре «Полномочия органов внутренних дел при осуществлении административного надзора» этим же законом дополнена пунктом 7 следующего содержания: «7 в письменной форме уведомлять потерпевшего и (или) его представителя о прекращении административного надзора в день окончания действия административного надзора»². По нашему мнению, изменения, внесенные в Закон об административном надзоре, в значи-

¹ Часть 3 статьи 5 Федерального закона от 28.12.2013 № 432-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования прав потерпевших в уголовном судопроизводстве».

² Часть 4 статьи 5 Федерального закона от 28.12.2013 № 432-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования прав потерпевших в уголовном судопроизводстве».

тельной степени, носят декларативный характер и лишены всякого смысла при рассмотрении их в аспекте практической реализации и соответствия целям соблюдения прав граждан, потерпевших от преступных действий поднадзорных лиц. Их практическая реализация создаст очередные проблемы организационного характера в деятельности судов и сотрудников полиции территориальных органов МВД России. Во-первых, законодатели не учли тех обстоятельств, при которых граждане, потерпевшие в свое время от преступных действий поднадзорных лиц, могут не проживать на территории, обслуживаемой одним территориальным органом МВД России. Чаще всего, на практике встречаются ситуации, что на момент, как осуждения лица за совершенное преступление, так и освобождения его из мест лишения свободы по отбытию длительного срока уголовного наказания, не говоря уже о прекращении административного надзора, поднадзорное лицо и бывший потерпевший от его преступных действий, либо его родственники или представители, в случае смерти потерпевшего, проживают в различных регионах страны. Установление, в таких случаях, адресов их проживания вызовет определенные трудности в деятельности судов и сотрудников полиции. Во-вторых, уведомление бывшего потерпевшего лица о возникновении вопроса о прекращении, в том числе, досрочно административного надзора, установленного поднадзорному лицу, по нашему мнению, очередной раз причинит ему психологическую травму и лишено всякого смысла при отсутствии установленной законом возможности бывшего потерпевшего лица каким-то образом повлиять на принятие судом решения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Борьба с рецидивной преступностью представляет собой одно из основных направлений деятельности правоохранительных органов. В период существования союзного государства, профилактика роста рецидивной преступности в обществе была возведена в ранг государственной политики. В систему профилактики входили не только правоохранительные органы, но и иные органы государственной власти и общественные объединения. Их полномочия в этой области были определены законами и подзаконными актами.

Административный надзор полиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, возник в середине 60-х годов XX века. За почти сорокалетний период своего существования, он доказал, что является эффективным принудительным правовым средством предупреждения роста рецидивной преступности в обществе. Административный надзор представляет собой межотраслевой институт, механизм реализации которого был обеспечен нормами административного, исправительно-трудового, уголовного, уголовно-исполнительного права, данная мера административного контроля постоянно развивалась и совершенствовалась. Проводимые научные исследования в данной области регулирования общественных отношений, результаты изучения практики применения законодательства об административном надзоре, изучение судебной практики, существующей проблематики обосновывали важность своевременного внесения изменений в действовавшее законодательство. В связи с этим, к началу 90-х годов XX века законодательство об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, достигло своего совершенства. В результате его применения средний уровень рецидивной преступности по стране среди лиц, состоящих под административным надзором, не превышал 20 %, из которых только 10 % составляли совершенные преступления уголовной направленности, а остальные 10 % — факты привлечения поднадзорных лиц к уголовной ответственности за злостные нарушения правил административного надзора.

Демократические преобразования, начавшиеся в стране в середине 80-х годов XX века, не обошли стороной и законотворческую деятельность. В результате поспешного и непродуманного реформирования действовавшего на тот момент законодательства, институт административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, постепенно был лишен правовой основы и к концу 90-х годов фактически прекратил свое существование. Одновремен-

но, органы внутренних дел (милиция) были лишены права осуществлять, не только контрольно-надзорную, но и индивидуальную профилактическую работу в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы, обладающих повышенной степенью криминогенной и рецидивной опасности. Эти обстоятельства незамедлительно отразились на росте рецидивной преступности в стране. Его угрожающие размеры не могли не волновать общество, правоохранительные органы, ученых, и в первую очередь, руководителей государства. В научных публикациях, в выступлениях представителей правоохранительных ведомств, все чаще стали звучать мнения о необходимости воссоздания административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. В то же время, единой концепции о путях воссоздания института административного надзора среди ученых, занимающихся данной проблемой, выработано не было. Единственно, что объединяло научных деятелей в их видении путей воссоздания института административного надзора, было то, что административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, должен устанавливаться судом. По мнению ученых, это в большей степени соответствовало бы принципам построения правового государства. Во всем остальном исследователи, занимавшиеся разработкой проектов закона об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, по нашему мнению, в значительной степени руководствовались внутриведомственными интересами. Иначе невозможно объяснить тот факт, что ученые двух основных субъектов профилактики рецидивной преступности в стране, какими являются Минюст России и МВД России, вместо того, чтобы объединить свой научный потенциал для создания единого совершенного закона, обеспечивающего взаимодействие подчиненных территориальных органов и служб для эффективного решения задачи профилактики роста рецидивной преступности в стране, в течение ряда лет, при взаимной осведомленности, одновременно создавали свои проекты закона идентичного содержания. В результате, в течение полутора лет было принято два совершенно аналогичных по содержанию закона: Федеральный закон от 27 декабря 2009 года № 377-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы», подготовленный Минюстом России, и Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами,

освобожденными из мест лишения свободы», подготовленный МВД России. Оба закона направлены на одни категории лиц, освобожденных из мест лишения свободы, и содержат практически идентичные ограничения их прав и свобод, выступающие основными факторами профилактического влияния на них с целью предупреждения рецидива преступлений. В результате, вместо видимого, на не профессиональный взгляд, правового обеспечения двойного профилактического воздействия на лиц, обладающих повышенной степенью криминогенной и рецидивной опасности, принятие указанных законов значительно ослабило весь процесс профилактики роста рецидивной преступности в обществе. На практике законы фактически разделили по временному фактору на «своих» и «чужих» между уголовно-исполнительными инспекциями ФСИН России и территориальными органами МВД России лиц, освобожденных из мест лишения свободы, в период их наибольшей степени рецидивной и криминогенной опасности. Оба закона достаточно несовершенно. Непроработанность Федерального закона от 27 декабря 2009 года № 377-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы» заключается, в первую очередь, в фактическом отстранении органов внутренних дел (полиции) в осуществлении контрольно-надзорных функций за лицами, которым ограничение свободы назначено в качестве дополнительного наказания к основному в виде лишения свободы. Все функции контроля (надзора) за лицами, обладающими повышенной степенью криминогенной и рецидивной опасности, возложены на малочисленный и в основном женский состав территориальных уголовно-исполнительных инспекций, что не является полноценной заменой в этой работе сотрудников полиции. Содержащиеся в научных публикациях утверждения о том, что оба закона имеют различную правовую природу и назначение, по нашему мнению, лишены оснований. При разработке Федерального закона от 27 декабря 2009 года № 377-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы» разработчики Минюста России в его основу положили союзное законодательство об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Более

того, ими осознанно допущен юридический казус, выразившийся в том, что вышеуказанным законом об отдельном виде уголовного наказания отменялось юридически продолжавшее действовать союзное законодательство об административном надзоре. За почти сорок лет своего существования, административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, никогда не рассматривался в качестве отдельного вида уголовного наказания. Поэтому, законодательство, составлявшее его правовую основу, могло быть отменено либо аналогичным законом, каким выступил Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», либо специальным законом об отмене действия на территории Российской Федерации отдельных законодательных актов, но не законом об уголовном наказании.

Внутриведомственный интерес Минюста России просматривается и при решении вопроса о ведомственной принадлежности предусмотренного статьей 79 Уголовного кодекса Российской Федерации **специализированного государственного органа**, обязанного осуществлять контроль за лицами, условно-досрочно освобожденными из мест лишения свободы. Несмотря на очевидность того, что указанные лица после условно-досрочного освобождения от дальнейшего отбывания, назначенного судом, уголовного наказания в виде лишения свободы, продолжают пребывать в статусе субъектов исполнения назначенного судом наказания, подтверждением которому является наступление для них правовых последствий при совершении ими преступлений или указанных в законе административных правонарушений, Минюст России отказывается признавать субъектом контроля за ними уголовно-исполнительные инспекции, подведомственные ФСИН России. В результате в течение 18 лет эти лица, обладающие определенной степенью криминогенной и рецидивной опасности, после освобождения из мест лишения свободы остаются бесконтрольными со стороны правоохранительных органов. Указанное обстоятельство является одним из основных условий совершения ими тяжких и особо тяжких преступлений против жизни, здоровья, собственности, часто вызывающих большой общественный резонанс в стране.

На наш взгляд, с принятием Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», в стране предприняты первые шаги по созданию нормативного обеспечения деятельности правоохранительных органов и, в первую очередь, территориальных орга-

нов внутренних дел (полиции) по профилактике рецидивной преступности. В то же время, мы отмечаем низкий уровень компетенции разработчиков законопроекта и законодателей в достаточно серьезной сфере регулирования общественных отношений, какой является профилактика рецидивной преступности в обществе. При разработке проекта закона и его принятия не были учтены преимущества союзного законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, прошедшего сорокалетнюю апробацию в территориальных органах внутренних дел союзного государства, результаты многолетних научных исследований по разрабатываемой теме, правоприменительная практика, судебная практика, существующая проблематика в деятельности сотрудников полиции, изменения, произошедшие в экономической, социальной, политической жизни общества. Разработчиками проекта закона и законодателями не были учтены отдельные положения других законодательных актов. В результате, отдельные положения, содержащиеся в законе, противоречат сведениям из других федеральных законов. Указанные обстоятельства являются причинами того, что воссозданный административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в настоящее время еще не стал эффективным принудительным правовым средством борьбы с ростом рецидивной преступности в обществе.

Проводя монографическое исследование и формулируя предложения по внесению изменений в Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» и другие законодательные акты, авторы основывались, в том числе, и на результатах изучения проблем, возникающих в практике применения законодательства об административном надзоре сотрудниками полиции территориальных органов ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области. Санкт-Петербург и Ленинградская область представляют собой мегаполисы, в которых отражаются все процессы, происходящие в различных сферах общественной жизни страны. В этом плане не является исключением и правоохранительная сфера. Все проблемы, правового и организационного характера, возникающие в правоохранительной сфере, присущи проблемам, возникающим в деятельности сотрудников полиции территориальных органов МВД России других регионов страны. Для полного представления о масштабах существующей проблематики в деятельности сотрудников полиции по применению законодательства об административном надзоре, УОДУУП и ПДН ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области по просьбе авторов монографии предоставило резуль-

таты опроса сотрудников полиции практически всех подчиненных территориальных органов МВД России на районном уровне. Анализ проблем, возникающих в деятельности сотрудников полиции, поиски их решений позволили авторам сформулировать предложения направленные на дальнейшее совершенствование института административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации. М.: Проспект, 2016.
2. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации. М.: Омега-Л, 2016.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. М.: Омега-Л, 2016.
4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.
5. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации. М.: Проспект, 2016.
6. Уголовный кодекс Российской Федерации. М.: Эксмо-Пресс, 2016.
7. Федеральный закон от 6 апреля 2011 года № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.12.2016).
8. Федеральный закон от 6 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» [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.12.2016).
9. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.12.2016).
10. Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 377-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы» [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.12.2016).
11. Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 514-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.12.2016).
12. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 432-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования прав потерпевших в уголовном судопроизводстве» // СЗ РФ. 2013. № 52 (часть I). Ст. 6997.
13. Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.12.2016).
14. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [Электронный ресурс]:

Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.12.2016).

15. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

16. Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.12.2016).

17. Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.12.2016).

18. Указ Президента Российской Федерации от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 11. Ст. 1301.

19. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 сентября 1983 г. № 10007-X «О внесении изменений и дополнений в законодательство СССР об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1983. № 39. Ст. 584 (фактически не действует в связи с отменой Закона СССР от 11 июля 1969 года, утвердившего Основы исправительно-трудового законодательства Союза ССР и союзных республик).

20. Указ Президента РФ от 28 июля 1998 г. № 904 «О передаче уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации в ведение Министерства юстиции Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.12.2016).

21. Указ Президента РФ от 8 октября 1997 г. № 1100 «О реформировании уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 28 июля 1998 г. № 904 «О передаче уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации в ведение Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 41. Ст. 4683

22. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2007 г. № 94 «О государственной информационной системе миграционного учета» [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.12.2016).

23. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 января 2007 г. № 21 «Об утверждении Правил подачи иностранным гражданином или лицом без гражданства уведомления о подтверждении своего проживания в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.12.2016).

24. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 января 2007 г. № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [Электронный ре-

сурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.12.2016).

25. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 июня 2003 г. № 335 «Об утверждении Положения об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы» [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.12.2016).

26. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию» [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.12.2016).

27. Постановление Конституционного Суда РФ от 08 декабря 2009 года № 19-П «По делу о проверке конституционности подпункта 4 статьи 15 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобами граждан В.Ф. Алдошиной и Т.С.-М. Идалова» [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.12.2016).

28. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 22 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре» [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.12.2016).

29. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 21 апреля 2009 года № 8 «О судебной практике условно-досрочного освобождения от отбывания наказания, замены не отбытой части наказания более мягким видом наказания» [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.12.2016).

30. Приказ ФМС России и МВД России от 31 июля 2015 г № 367/807 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и органами внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников» [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.12.2016).

31. Приказ МВД России от 25 июня 2014 г. № 534 «О внесении изменений в Порядок осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, утвержденный приказом МВД России от 8 июля 2014 г. № 818» [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.12.2016).

32. Приказ Федеральной миграционной службы от 22 апреля 2013 г. № 215 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным

гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.12.2016).

33. Приказ Федеральной миграционной службы от 22 апреля 2013 г. № 214 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.12.2016).

34. Приказ ФМС России от 29 августа 2013 г. № 364 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по осуществлению миграционного учета в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.12.2016).

35. Приказ МВД России от 5 мая 2012 г. № 403 «О полномочиях должностных лиц МВД России по составлению протоколов по делам об административных правонарушениях и административному задержанию» [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.12.2016).

36. Приказ Минюста России № 190, МВД России № 912 от 04 октября 2012 года «Об утверждении Регламента взаимодействия ФСИН России и МВД России по предупреждению совершения лицами, состоящими на учете уголовно-исполнительных инспекций, преступлений и других правонарушений» [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.12.2016).

37. Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.12.2016).

38. Приказ МВД России от 08 июля 2011 года № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.12.2016).

39. Приказ Минюста России от 11 октября 2010 г. № 258 «Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказания в виде ограничения свободы» [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.12.2016).

40. Приказ Минюста России от 20 мая 2009 г. № 142 «Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества» [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.12.2016).

41. Приказ МВД России от 29 января 2008 г. № 80 «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции» [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.12.2016).

42. Приказ ФСБ РФ от 23 декабря 2008 г. № 631 «Об утверждении Инструкции об организации деятельности пограничных органов по административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства» [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.12.2016).

43. Приказ МВД России от 17 января 2006 г. № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений» [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.12.2016).

44. Приказ МВД РФ от 30 марта 2006 г. № 217 «О внесении изменений в приказ МВД России от 16 сентября 2002 г. № 900» (Утратил силу).

45. Приказ МВД РФ от 16 сентября 2002 г. № 900 «О мерах по совершенствованию деятельности участковых уполномоченных милиции» (Утратил силу).

46. Приказ ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, УФСМС России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 25 марта 2013 г. №185/127/2 «Об утверждении Инструкции по организации взаимодействия ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, УФСМС России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области при осуществлении и организации контроля за лицами, в отношении которых установлен административный надзор, а также розыска поднадзорных лиц».

47. Постановление Президиума Ленинградского областного суда от 14 августа 2012 года № 22 «О результатах обобщения судебной практики разрешения дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

Монографии, учебники, учебные пособия, сборники

1. Административная деятельность полиции: курс лекций / под ред. В. А. Кудина. — СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. — 696 с.

2. Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации: учебное пособие / под ред. А. С. Прудникова, М. Л. Тюркина. — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012.

3. Герасимов С. А. Правовые основы реадмиссии: учебное пособие для студентов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010.

4. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: курс лекций / под ред. В. А. Кудина. — СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2012. — 448 с.

5. Зраева И. М. Правовое регулирование миграционного учета в Российской Федерации: учебное пособие для студентов ВУЗов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010.

6. Иванова С. И. Деятельность участкового уполномоченного полиции по контролю (надзору) за лицами, в отношении которых судом установлены ограничения: учебно-практическое пособие. — Тюмень: Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, 2014. — 80 с.

7. Ивахов П. И., Малышева Е. А., Попов А. И. Применение административного законодательства сотрудниками ОВД при осуществлении миграционного контроля: учебное пособие. — Калининград: КЛЮИ МВД России, 2010.

8. Кашкина Е. В., Несмелов П. В. Порядок осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: учебно-методическое пособие. — М.: Домодедово, ВИПК МВД России, 2013. — 115 с.

9. Каплунов А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: теория и практика: монография. под общ. ред. В. П. Сальникова. — СПб., 2004.

10. Лампадова С. С., Холманский В. И., Стульнова Т. В. Контрольно-надзорная деятельность органов внутренних дел (полиции): научно-практическое пособие. — СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. — 332 с.

11. Лампадова С. С., Воронина О. В., Сахарова Т. А. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов: курс лекций. — СПб.: ООО «Р-КОПИ», 2015. — 308 с.

12. Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации: монография. — Омск, 1993.

13. Состояние преступности в Санкт-Петербурге. Криминологический мониторинг и прогноз: научно-практическое пособие / под общ. Ред. Л. П. Богданова и В. А. Кудина — СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2015.

14. Холманский В. И., Стульнова Т. В., Петрова О. В. Правовые основы, основания, порядок установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: учебное пособие. — М.: ФЛИНТА; Наука, 2013. — 182 с.

15. Холманский В. И., Стульнова Т. В. и др. Правовые основы организации работы органов внутренних дел с обращениями граждан: учебно-методическое пособие. — СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2010. — 182 с.

16. Холманский В. И. Правовые основы деятельности органов внутренних дел с лицами, освобожденными из мест лишения свободы: монография / под ред. Б. Ф. Кваши. — СПб: МИНПИ, 2011. — 178 с.

Научные статьи

1. Ванюшин Я. Л., Галкин В. А., Филатова А. В. Комментарий к Федеральному закону от 6 апреля 2011 года № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (постатейный) / под ред. С.А. Денисова // СПС Консультант Плюс, 2012.

2. Васильев Ф. П., Майдыков А. А., Миронов А. Н. Что нам совершенствовать, чтобы исполнить Федеральный закон «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»? // Административное право и процесс. 2011. № 11. С. 35–38.

3. Васильев Ф. П., Миронов А. Н., Майдыков А. А. Правовое регулирование осуществления административного надзора // Административное право и процесс. 2011. № 10. С. 36–40.

4. Жерновой М. В. Административный надзор как мера профилактики рецидивной преступности // Административное право и процесс. 2012. № 5. С. 50–52.

5. Зырянов С. М. Административный надзор полиции и полицейский надзор: соотношение правовых категорий // Журнал российского права. 2012. № 2. С. 46–54.
6. Ионцев В. А. Введение // Вынужденная миграция: Научная серия: Международная миграция населения: Россия и современный мир. М.: МАКС-пресс, 2001. Вып. 6.
7. Квалификация преступлений, предусмотренных ст. 314.1 УК РФ. Алгоритм документирования, рекомендации по расследованию уголовных дел: Методические рекомендации. СПб.: УОД ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, 2015. — 12 с.
8. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» / Ю. Е. Аврутин, С. П. Булавин, Ю. П. Соловей, В. В. Черников. — М.: Проспект, 2011.
9. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. В. Д. Карповича. М.: Юрайт-М, 2002.
10. Лампадова С. С., Стульнова Т. В., Холманский В. И. Проблемы правового и организационного характера в обеспечении деятельности правоохранительных органов по профилактике рецидива преступлений со стороны иностранных граждан, в том числе осужденных на территории Российской Федерации условно либо к наказаниям, не связанным с лишением свободы // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 1(61). С. 233–240.
11. Порядок организации работы территориальных органов МВД России с лицами, подпадающими под действие Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»: Методические рекомендации. — М.: ГУОООП МВД России, ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2012.
12. Стульнова Т. В. Право граждан, состоящих под административным надзором полиции, на обращения в полицию и полномочия органов внутренних дел по их разрешению // Деятельность полиции и права человека: Материалы всероссийской научно-практической конференции (30 марта 2012 года). Часть 2. — СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2013. С. 104–108.
13. Тепляшин П. В. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Законность. 2011. № 10. С. 16–19.
14. Холманский В. И. Актуальные проблемы нормативно-правового обеспечения борьбы с ростом рецидива преступлений в обществе // Закон и право. 2009. № 5. С. 63–64.
15. Холманский В. И. К вопросу о соответствии ряда формальных оснований установления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, его назначению // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы ежегодной научно-практической конференции (22 марта 2012 года). В 2 ч.: Ч. II. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2012. С. 99–102.
16. Холманский В. И. Нормативно-правовое обеспечение деятельности правоохранительных органов по профилактике рецидивной преступности и права граждан, состоящих под их контролем (надзором) // Деятельность полиции и права человека: Материалы всероссийской научно-практической конфе-

ренции (30 марта 2012 года). Часть 2. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2013. С. 137–140.

17. Холманский В. И. Полномочия органов внутренних по профилактике рецидивной преступности в соответствии с Федеральным законом «О полиции» // II Международная заочная научно-практическая конференция «Социально-гуманитарные и юридические науки: современные тренды в изменяющемся мире»: Сб. материалов конференции (6 июня 2011 г.). Краснодар, 2011. С. 354–356.

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

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

20. Холманский В. И. Проблемы нормативно-правового обеспечения борьбы с ростом рецидивной преступности в обществе // Научная сессия ГУАП: Сб. докл. В 3 ч. Ч III Гуманитарные науки. СПб.: ГУАП, 2010. С. 399–402.

21. Холманский В. И. Совершенствование нормативно-правового обеспечения деятельности органов внутренних дел как один из путей борьбы с ростом рецидивной преступности в обществе // Предупреждение и раскрытие преступлений в условиях мегаполиса (к 80-летию со дня рождения Д. В. Ривмана): Материалы Всероссийского научно-практического семинара 27 ноября 2009 года / Сост. Н. В. Дементьева, Ю. Н. Голованов, С. А. Мыльникова, В. С. Харламов. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2010. С. 193–197.

22. Холманский В. И., Стульнова Т. В. К вопросу о взаимодействии полиции и уголовно-исполнительных инспекций в предупреждении роста рецидивной преступности в обществе // Юридическая наука и практика в современной России: Материалы межвузовской научно-практической конференции (3 декабря 2012 года). СПб.: ГУАП, 2013. С. 38–46.

23. Холманский В. И., Стульнова Т. В. Правовые аспекты реализации органами внутренних дел и судами установленных законом полномочий по разрешению обращений лиц, состоящих под административным надзором // Научная сессия ГУАП: Сб. докл. СПб.: ГУАП, 2012. С. 387–389.

24. Холманский В. И., Стульнова Т. В. Полномочия органов внутренних дел (полиции) как субъекта системы профилактики рецидивной преступности // Система профилактики преступности: современное состояние, проблемы, перспективы развития: Материалы всероссийской научно-практической конференции (20–21 октября 2011 года). В 2 ч.: Ч. 2. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2011. С. 119–123.

25. Холманский В. И., Стульнова Т. В. Соблюдение прав человека при установлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Права человека и правоохранительная деятельность: Материалы межвузовской научно-практической конференции (24 мая 2012 года). — СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2012. С. 176–181.

26. Холманский В. И., Стульнова Т. В. Проблемы правового и организационного характера в деятельности правоохранительных органов по профилак-

ке роста рецидива преступлений со стороны лиц, условно-досрочно освобожденных из мест лишения свободы // Актуальные вопросы противодействия организованной преступности в России: Материалы региональной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора Д. В. Ривмана (6–7 ноября 2013 года). СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2014. С. 170–176.

27. Холманский В. И., Стульнова Т. В. Правовые аспекты нормативного обеспечения индивидуальной профилактической работы участковых уполномоченных полиции с лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Система профилактики преступности: современное состояние, проблемы и перспективы развития: Материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции (31 октября 2014 года). — СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2014. С. 64–70.

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

29. Холманский В. И., Стульнова Т. В. Проблемы правового и организационного характера в обеспечении деятельности правоохранительных органов по профилактике рецидива преступлений со стороны иностранных граждан, в том числе осужденных на территории Российской Федерации условно либо к наказаниям, не связанным с лишением свободы // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 1(61). С. 233–240.

30. Холманский В. И., Стульнова Т. В. К вопросу о целесообразности установления и осуществления административного надзора в отношении иностранных граждан, пребывающих на территории Российской Федерации. // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 3(63). С. 53–58.

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

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

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

34. Холманский В. И., Стульнова Т. В. Административный надзор полиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, как принудительное правовое средство предупреждения рецидива противоправных проявлений террористического и экстремистского характера // Социально-экономические и политические корни идеологии экстремизма и терроризма: проблемы интер-

претации и противодействия: материалы ежегодной международной научно-практической конференции (17 июня 2016 года). СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. — С. 234–238

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

36. Холманский В. И., Стульнова Т. В. Проблемы правового и организационного характера, возникающие в работе участковых уполномоченных полиции по исполнению федерального законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3 (71). С. 49–56.

Авторефераты, диссертации

1. Бекетов О. И. Профилактическая функция административного надзора милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1983.

2. Беляев В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности (вопросы теории и практики): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Саратов, 2006.

3. Беляев В. П. Надзор как правовая форма государственной деятельности: общетеоретические проблемы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Белгород, 2000.

4. Бочкарев И. Е. Административно-предупредительные меры, применяемые милицией (по материалам органов внутренних дел Нижегородской области): дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2001.

5. Гревцов О. В. Уголовная политика современной России и предупреждение преступности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — СПб, 2000.

6. Дворянский А. М. Тяжкие насильственные преступления против личности и пути их профилактики (социально-криминологический аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. — СПб, 1998.

7. Дмитриев А. Т. Правовые и организационные проблемы административного надзора органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1998.

8. Замыцких В. П. Криминологический анализ и предупреждение рецидивных преступлений, совершаемых лицами, отбывшими наказания в виде лишения свободы за корыстно-насильственные преступления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2000.

9. Коломытцев Н. А. Борьба с особо опасным рецидивом преступлений: теория и практика: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. — М., 1983.

10. Маштакова Е. А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов-на-Дону, 2000.

11. Перец В. И. Правовые и организационные проблемы осуществления милицией гласного административного надзора: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1980.

12. Пузырев С. В. Административный надзор и контроль как формы исполнительской деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2006.

13. Редько Н. Л. Персонифицированный полицейский надзор: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Челябинск, 2009.

14. Таджиханов У. Административный надзор милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Ташкент, 1978.

15. Харитонов А. Н. Государственный контроль над преступностью: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Н. Новгород, 1997.

16. Холманский В. И. Правовые основы деятельности органов внутренних дел по осуществлению административного надзора за отдельными категориями лиц и лицами, освобожденными из мест лишения свободы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — СПб. 2010.

17. Шевченко В. Ф. Уголовно-правовая и криминологическая характеристика рецидивной преступности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — СПб, 1998.

Интернет-ресурсы

1. Информационно-правовой портал «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/doc/>.

2. Информационно-правовой портал «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>.

3. Официальный сайт Главного управления по вопросам миграции МВД России. [Электронный ресурс]. URL: <https://гувм.мвд.рф/>.

Научное издание

Холманский Виталий Иванович,
кандидат юридических наук;
Стульнова Татьяна Владимировна,
кандидат юридических наук

**АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР ЗА ЛИЦАМИ,
ОСВОБОЖДЕННЫМИ ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ:
ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ В РОССИИ,
ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ**

Монография

Редактор *Толчки Н. А.*
Корректор *Фролова А. В.*
Компьютерная вёрстка *Фролова А. В.*

Подписано в печать 06.06.2017. Формат 60×84¹/₁₆
Печать цифровая. Объем 17 п.л. Тираж 150 экз. Заказ № 62/17

Отпечатано в Санкт-Петербургском университете МВД России
198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1