

**ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ
АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА ЗА ЛИЦАМИ,
ОСВОБОЖДЕННЫМИ ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ**

**PROBLEMATIC ISSUES OF THE IMPLEMENTATION
OF ADMINISTRATIVE SUPERVISION OVER PERSONS RELEASED
FROM PLACES OF DEPRIVATION OF LIBERTY**

Галимова Марина Александровна,

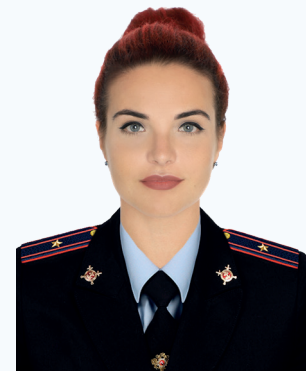
*начальник научно-исследовательского
и редакционно-издательского отдела,
доцент кафедры уголовного процесса
Сибирского юридического института
МВД России (г. Красноярск),
кандидат юридических наук*



marina_bestujeva@mail.ru

Астахова Алина Олеговна,

*преподаватель кафедры уголовного права,
криминологии и уголовно-исполнительного права
Калининградского филиала Санкт-Петербургского
университета МВД России,
кандидат юридических наук*



kalistho@mail.ru

Ключевые слова:

административный надзор, административные ограничения, административные обязанности, поднадзорное лицо, профилактическая работа.

В статье рассматриваются актуальные вопросы реализации административного надзора органами внутренних дел, в частности, касающиеся определения порядка действия сотрудников, осуществляющих административный надзор, при выявлении лица, уклоняющегося от административного надзора, состоящего на профилактическом учете в другом территориальном органе внутренних дел; получения и оформления разрешений на выезд за пределы территории обслуживания органом вну-

тренних дел поднадзорных лиц; получения органом внутренних дел информации о лицах, состоящих на учете (проходящих лечение) в наркологическом и (или) психоневрологическом диспансерах, в рамках осуществления индивидуально-профилактической работы.

Keywords:

administrative supervision, administrative restrictions, administrative duties, supervised person, preventive work.

The article deals with topical issues of the implementation of administrative supervision by internal affairs bodies. In particular, concerning the determination of the procedure for the actions of employees exercising administrative supervision when identifying a person who evades administrative supervision, who is on preventive registration with another territorial body of internal affairs; obtaining and issuing permits to leave the territory of the service of supervised persons by the internal affairs body; receipt by the internal affairs body of information about persons registered (undergoing treatment) in narcological and (or) psychoneurological dispensaries, as part of the implementation of individual preventive work.

Институт административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, оправдан и необходим. Его нормативной основой является Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (далее – Федеральный закон об административном надзоре). Указанный институт имеет превентивную ценность, его значение состоит в предупреждении преступлений путем установления для определенной категории лиц (освободившихся из мест лишения свободы) контроля и системы временных ограничений прав и свобод, которые непосредственно направлены на ослабление и устранение причин и условий совершения рецидивных преступлений [подр.: 2, с. 55].

Количество лиц, в отношении которых судом установлен административный надзор, неуклонно растет. Так, в 2016 г. из мест заключения были освобождены 155 206 лиц, подпадающих под действие данного института, и в отношении 64,6% из них (100 270 лиц) был установлен административный надзор; в 2017 г. – 142 712 лиц, из них в отношении 74,3% (106 106 лиц) был установлен административный надзор; в 2018 г. – 134 405 лиц, из них в отношении 82,2% (110 547 лиц) был установлен административный надзор; в 2019 г. – 127 883 лица, из них в отношении 88,5% (113 172 лица) был установлен административный над-

зор; в 2020 г. – 123 317 лиц, из них в отношении 94,2% (116 120 лиц) был установлен административный надзор¹.

В реализации надзорных полномочий непосредственно участвуют органы внутренних дел, для которых эта деятельность является одним из приоритетных направлений. Она заключается в контроле за соблюдением поднадзорными лицами установленных судом ограничений и выполнении обязанностей, предусмотренных федеральным законодательством, выявлении и пресечении совершения ими преступлений и административных правонарушений. При этом задача контроля за лицами данной категории возлагается не только на сотрудников, курирующих данное направление. Так или иначе функции по осуществлению административного надзора в разной степени осуществляют представители практически всех подразделений территориальных органов внутренних дел.

Порядок осуществления органами внутренних дел административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, утвержден приказом МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 (далее – Порядок осуществления административного надзора). Казалось бы, такой многосоставной подход и наделение полномочиями по осуществлению надзора сотрудников различных служб и подразделений должны способствовать повышению эффективности применения рассматриваемого института на практике, однако зачастую мы можем наблюдать обратный эффект.

Несмотря на достаточно подробную регламентацию полномочий отдельных подразделений и должностных лиц, в ходе непосредственной реализации административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, достаточно часто возникают проблемы разного характера. Такие вопросы могут быть связаны как с недостаточной согласованностью между различными подразделениями в рамках реализации своих полномочий, так и с определенным несовершенством самого института административного надзора.

Бесспорным является то, что деятельность органов внутренних дел имеет первостепенное значение как в рамках реализации самого института административного надзора, так и в рамках применения мер ответственности в рассматриваемой сфере. Для надлежащего функционирования института административного надзора и реализации его превентивного потенциала, чему также будет способствовать надлежащее применение норм об ответственности за нарушение правил такого надзора, необходима поступательная работа, связанная с устранением проблемных моментов реализации административного надзора органами внутренних дел. Рассмотрим некоторые из них.

¹ Статистические данные представлены по материалам официальной отчетности ГИАЦ МВД России.

Определение порядка действий сотрудников, осуществляющих административный надзор, при выявлении лица, уклоняющегося от административного надзора, состоящего на профилактическом учете в другом территориальном органе внутренних дел.

Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» на сотрудников полиции возложены обязанности по розыску лиц, в отношении которых установлен административный надзор, не прибывших к месту его осуществления после освобождения либо самовольно оставивших его (п. 12 ч. 1 ст. 12). Ведомственными нормативными актами регламентирован режим такого розыска, определен комплекс первоначальных проверочных мероприятий, способствующих установлению местонахождения поднадзорных лиц. Сотрудники полиции при обнаружении поднадзорных лиц, уклоняющихся от административного надзора, обеспечивают их задержание², при этом незамедлительно информируют территориальные органы, осуществляющие административный надзор, либо территориальные органы, на территорию которых должен был прибыть поднадзорный для проживания (пребывания), и доставление в территориальные органы МВД России на районном уровне.

В случае доставления поднадзорного в территориальный орган, инициировавший его розыск, вопросов не возникает. Однако при отсутствии возможности такой транспортировки при значительной удаленности территориального органа, выявившего лицо, уклоняющееся от административного надзора, а также при избрании поднадзорным лицом местом своего проживания (пребывания) либо фактического нахождения муниципальное образование территориального органа, в котором он был задержан, алгоритм действий сотрудников данного ОВД, осуществляющих административный надзор, законодательством не определен.

В таких случаях сотруднику подразделения по осуществлению надзора при выявлении на обслуживаемой территории поднадзорного лица без разрешения ОВД, оказавшегося вне заявленного места проживания (пребывания), в том числе в связи с изменением семейных обстоятельств и по иным причинам (в случае, когда поднадзорное лицо по объективным причинам не имеет возможности проживать на заявленной территории), необходимо:

- 1) установить личность поднадзорного;
- 2) выяснить обстоятельства нахождения поднадзорного лица на территории, обслуживаемой органом внутренних дел (получить от поднадзорного подробное письменное объяснение по факту установления причин самовольного оставления места жительства или пребывания);

² Согласно ч. 1 ст. 14 Федерального закона «О полиции» срок задержания не может превышать 48 часов.

3) рассмотреть в установленном порядке вопрос о наличии в действиях поднадзорного признаков состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 314.1 УК РФ или административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.24 КоАП РФ;

4) направить в течение одного дня посредством сервиса электронного документооборота ИСОД МВД России информацию в территориальный орган МВД России (в которое поднадзорное лицо обязано было прибыть) о том, что данное лицо находится на территории обслуживания конкретного органа внутренних дел (дополнительно уведомить по телефону, по факсу, по электронной почте и т.д.);

5) запросить копию решения суда об установлении административного надзора и иные материалы, поступившие из исправительного учреждения (дополнительно факсом, электронной почтой и т.д.), при наличии – дело надзора с целью постановки поднадзорного на учет.

В случаях, когда информация об установлении административного надзора из исправительного учреждения не поступила, а лицо фактически прибыло для постановки на профилактический учет в орган внутренних дел, сотруднику подразделения по осуществлению надзора рекомендуется: установить из какого конкретно исправительного учреждения прибыл поднадзорный (изучить справку об освобождении), откуда запросить заверенную копию решения суда об установлении административного надзора и предписание, предварительно истребовав любым доступным способом (факсограммой, электронной почтой и т.п.).

Получение и оформление разрешений на выезд за пределы территории обслуживания ОВД поднадзорными лицами.

Часть 3 ст. 12 Федерального закона об административном надзоре регламентирует возможность ОВД давать разрешение поднадзорному лицу, в отношении которого установлены административные ограничения, предусмотренные п.п. 3, 4 и 5 ч. 1 ст. 4 указанного закона, на пребывание вне жилого или иного установленного помещения, являющегося местом жительства или пребывания этого лица, и (или) на краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории в связи с определенными исключительными личными обстоятельствами. Перечень таких обстоятельств определен рассматриваемой статьей и является исчерпывающим.

Вместе с тем исчерпывающий перечень обстоятельств не может лишать права обращения поднадзорного лица в ОВД с заявлением о разрешении на пребывание вне помещения или выезд за установленные пределы территории по иным обстоятельствам, не перечисленным в ч. 3 ст. 12 Федерального закона об административном надзоре, которые могут быть признаны исключительными.

ми. Отказ в разрешении может быть обжалован в судебном и (или) административном порядке.

Правом давать разрешение на выезд лицам, в отношении которых установлены запреты, ранее обладал только начальник ОВД. В настоящий момент эта процедура изменена. С 5 июня 2021 г. вступили в действие изменения в Порядок осуществления административного надзора (приказ МВД России от 9 февраля 2021 г. № 54), в соответствии с которыми начальник территориального органа осуществляет лишь общий контроль и несет персональную ответственность за соблюдение порядка осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы (п. 5.1 Порядка осуществления административного надзора).

Непосредственная организация мероприятий по осуществлению административного надзора возлагается на заместителя начальника территориального органа МВД России, ответственного за деятельность подразделения по административному надзору, или иных должностных лиц (п. 6 Порядка осуществления административного надзора).

К полномочиям заместителя начальника территориального органа МВД России, ответственного за деятельность подразделения по административному надзору, в числе других отнесена дача разрешения при поступлении уведомления от поднадзорного лица на его пребывание вне жилого или иного помещения, являющегося местом его жительства (пребывания), на краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории в связи с исключительными личными обстоятельствами, установленными ч. 3 ст. 12 Федерального закона об административном надзоре (п. 6.6 Порядка установления административного надзора).

Процедура оформления выезда осуществляется в соответствии с Федеральным законом об административном надзоре и Порядком осуществления административного надзора и состоит из нескольких этапов:

- 1) подача уведомления (заявления) поднадзорным лицом с указанием мотивированных оснований и сроков выезда;
- 2) получение разрешения заместителя начальника соответствующего ОВД на выезд;
- 3) выдача маршрутного листа;
- 4) письменное информирование территориального органа по месту прибытия;
- 5) проставление отметок в маршрутном листе об убытии-прибытии поднадзорного лица.

Обязанность не оставлять без разрешения органа внутренних дел место, по которому осуществляется административный надзор, возлагается на лицо, в отношении которого судебным решением установлены административные ог-

раничения, предусмотренные п.п. 3-5 ч. 1 ст. 4 Федерального закона об административном надзоре (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 регистрации).

Если поднадзорному лицу в установленном порядке (ч. 3 ст. 12 Федерального закона об административном надзоре) органом внутренних дел дано разрешение на пребывание вне определенного судом жилого или иного помещения или на краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории в связи с исключительными личными обстоятельствами, то у данного лица возникает обязанность прибыть к месту временного пребывания и встать на учет в органе внутренних дел по этому месту пребывания.

В случае установления в отношении поднадзорного лица административных ограничений, предусмотренных п.п. 1, 2 ч. 1 ст. 4 Федерального закона об административном надзоре (запрещение пребывания в определенных местах; запрещение посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях), для данного лица нет запрета на оставление места жительства или пребывания. Однако при перемене места жительства или пребывания на него возлагаются обязанности в течение трех рабочих дней уведомить об этом орган внутренних дел по старому месту жительства или пребывания и явиться для постановки на учет в орган внутренних дел в течение трех рабочих дней со дня прибытия к новому месту жительства или пребывания (п.п. 2, 5 ч. 1 ст. 11 Федерального закона об административном надзоре) [1, с. 5].

Возникают определенные трудности при рассмотрении заявления на выезд лица, состоящего под надзором, в отношении которого решением суда установлены административные ограничения в виде запрещения выезда за пределы территории с дополнительными формулировками «кроме случаев, связанных с исполнением трудовых обязанностей», «за исключением выездов, связанных с трудовой деятельностью» и т.д.

Законодатель четко определил в п. 4 ч. 1 ст. 4 Федерального закона об административном надзоре ограничение в виде «запрещения выезда за установленные судом пределы территории», тем самым не предусматривая каких-либо условий и исключений. В то же время суды наделены только правом устанавливать ограничение на выезд и определять границы территории, которые нельзя покидать поднадзорному лицу с учетом соотношения государственных, общественных интересов, а также частных интересов поднадзорного лица. При этом пределы территории не должны чрезмерно ограничивать его права, закрепленные в Конституции Российской Федерации, на труд, образование, меди-

цинскую помощь и т.д.³, и в то же время быть слишком протяженными, такими как субъект Российской Федерации или несколько муниципальных образований, что фактически исключает контроль за поведением поднадзорного лица.

Нередки случаи, когда судьи в судебном заседании в ходе принятия решения об установлении ограничения на передвижение неверно разъясняют административному ответчику механизм его исполнения, говоря о том, что тот носит только контролирующий, а не запрещающий характер – предоставив в полицию документы, подтверждающие трудовую деятельность за пределами определяемой территории, поднадзорный может беспрепятственно получить соответствующее разрешение и тем самым реализовать свое право на труд.

Такое расширительное толкование обуславливает определенные трудности для сотрудников, осуществляющих административный надзор, поскольку возникают сложности в обоснованности выдачи маршрутного листа для выезда, связанного с осуществлением трудовой деятельности, а также проблемные ситуации по этому поводу с поднадзорными лицами. Кроме того, оно противоречит смыслу Федерального закона об административном надзоре.

Установленные запреты, предусмотренные Федеральным законом об административном надзоре, ограничивают права и свободы ранее судимых в тех пределах, которые определил суд, что согласуется с положением ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, а также, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, являются обоснованными и соразмерными тем целям, ради защиты которых надзор введен⁴.

Между тем в Федеральном законе об административном надзоре все же есть возможность для поднадзорных лиц в виде исчерпывающего перечня оснований, дающих право на выезд, в том числе и для решения некоторых (конкретных) вопросов, связанных с трудоустройством, таких как: посещение службы занятости населения; прохождение предварительного собеседования; заключение трудового договора, договора на выполнение работ и (или) оказания услуг; прохождение медицинского осмотра, необходимого для трудоустройства; государственная регистрация в налоговом органе в качестве индивидуального предпринимателя; получение лицензии на осуществление определенного вида деятельности. Указанное тем самым полностью не лишает их права на передвижение.

3 О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 мая 2017 г. № 15 // СПС КонсультантПлюс.

4 Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Чередниченко А.С. на нарушение его конституционных прав положениями Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» и Федерального закона «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» : определение Конституционного Суда РФ от 24 сентября 2012 г. № 1740-О // СПС КонсультантПлюс.

Алгоритм реализации принципа свободы передвижения (с определенными ограничениями) следующий: поднадзорный, которому установлено ограничение на выезд, может осуществлять трудовую деятельность в рамках территории, установленной решением суда, и покидать ее с разрешения контролирующего органа только по исключительным личным обстоятельствам, в которые трудовая деятельность не включена. Для того чтобы трудиться за пределами «территории запрета», поднадзорному лицу необходимо обратиться в суд с заявлением об изменении границ ограничения либо его отмене.

Получение территориальным органом внутренних дел информации на лиц, состоящих на учете (проходящих лечение) в наркологическом и (или) психоневрологических диспансерах, в рамках осуществления индивидуально-профилактической работы.

В соответствии с приказом МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковыми уполномоченными полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности» участковые уполномоченные полиции обязаны проводить индивидуальную профилактическую работу с особыми категориями граждан, одними из которых являются больные алкоголизмом, состоящие на учете в медицинской организации, которые в течение года два и более раза привлекались к административной ответственности за совершение административных правонарушений в состоянии алкогольного опьянения, а также по ч. 1 ст. 20.20 КоАП РФ, а также больные наркоманией, состоящие на учете в медицинской организации, которым в течение года два и более раза назначено административное наказание за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 6.8, 6.9, 6.9.1, ч. 2 и 3 ст. 20.20 КоАП РФ.

Основанием для проведения индивидуальной профилактической работы в отношении этих лиц является информация подразделения по исполнению административного законодательства после подтверждения медицинской организацией нахождения данной категории лиц на учете в наркологическом диспансере в связи с лечением от алкоголизма или наркомании. Основанием для прекращения работы является снятие лица, больного алкоголизмом или наркоманией, с учета в медицинской организации (при поступлении информации).

Особой категорией являются лица, состоящие под административным надзором, которые могут, помимо этого, состоять на профилактическом учете как «алкоголики» и (или) «наркоманы». Многие из них страдают алкоголизмом и (или) наркоманией, в связи с чем периодически проходят стационарное лечение в наркологическом диспансере, в том числе и анонимно, при этом вынуждены пропускать явки в территориальный орган внутренних дел, утвержденные графиком прибытия на регистрацию, а также нарушать ограничение в виде запрещения пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося

ся местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток (если такое ограничение установлено им судом).

В целях своевременного установления факта нахождения поднадзорного лица на лечении необходимо подтверждение медицинского учреждения. При отсутствии соответствующей информации поднадзорное лицо необоснованно может быть привлечено к ответственности за несоблюдение административных ограничений, а также объявлено в розыск как лицо, уклоняющееся от административного надзора.

На основании ст. 13 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» сведения о факте обращения гражданина за оказанием медицинской помощи, состоянии его здоровья и диагнозе, иные сведения, полученные при его медицинском обследовании и лечении, составляют врачебную тайну, которая может быть раскрыта без согласия гражданина или его законного представителя органам внутренних дел только по запросу органов дознания и следствия в связи проведением расследования, в целях осуществления контроля за исполнением лицами, признанными больными наркоманией либо потребляющими наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача либо новые потенциально опасные психотропные вещества, возложенной на них при назначении административного наказания судом обязанности пройти лечение от наркомании, диагностику, профилактические мероприятия и (или) медицинскую реабилитацию, а также по инициативе самого медицинского учреждения в целях информирования органов внутренних дел о поступлении пациента, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что вред его здоровью причинен в результате противоправных действий.

В связи с этим получить необходимую информацию в отношении лиц, состоящих на учете в наркологическом диспансере, а также проходящих там лечение, в рамках индивидуально-профилактической работы не представляется возможным.

Концептуально для решения данной проблемы необходимо внесение соответствующих дополнений в ст. 13 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» либо разработка совместного приказа МВД России и Минздрава России, регламентирующего порядок взаимодействия органов здравоохранения и территориальных органов МВД России по обмену информацией о лицах, больных алкоголизмом и наркоманией, состоящих на учете в медицинской организации.

Кроме того, при проведении проверки по фактам несоблюдения лицом установленных ограничений для решения вопроса о привлечении поднадзорного к административной (ст. 19.24 КоАП РФ) либо уголовной ответственности (ст. 314.1 УК РФ) необходимо получить от поднадзорного лица объяснение по

данному факту, в ходе которого возможно разъяснить лицу необходимость представления им справки из соответствующего медицинского учреждения либо получить от поднадзорного письменное согласие на предоставление органам внутренних дел информации о факте обращения гражданина (поднадзорного лица) за оказанием медицинской помощи, состоянии его здоровья и диагнозе, иных сведений, полученных при его медицинском обследовании и лечении. Эти меры помогут избежать необоснованного привлечения поднадзорного лица к административной либо уголовной ответственности за несоблюдение им административных ограничений либо невыполнение административных обязанностей. Но и такие способы получения информации могут быть недоступны органу внутренних дел в случае, если поднадзорное лицо скрылось либо его место нахождения не известно.

Подводя итог, следует отметить, что рассмотрение проблемных вопросов реализации административного надзора на теоретическом уровне способствует формированию единства практики его применения и в конечном итоге повышению эффективности рассматриваемого института в целом.

Библиографический список

1. Артамонов, А.Н. Производство предварительной проверки и дознания по фактам уклонения от административного надзора (ч. 1 ст. 314.1 УК РФ) / А.Н. Артамонов // Законодательство и практика. – 2017. – № 1. – С. 3-7.
2. Астахова, А.О. Уголовная ответственность за уклонение от административного надзора: проблемы применения и пути решения : монография / А.О. Астахова. – Красноярск : СибЮИ МВД России, 2018. – 195 с.