

# ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ РЕЖИМА АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА И СРЕДСТВ ЕГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОТРУДНИКАМИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

**РАХМАТУЛИН Закир Равильевич,**

преподаватель кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Сибирского юридического института МВД России.  
E-mail: zakir101@mail.ru

**Краткая аннотация:** в статье анализируются проблемные вопросы применения административного надзора к лицам, отбывавшим лишение свободы. Рассмотрены понятие, содержание и средства обеспечения его режима. С учетом личных характеристик поднадзорных предложены варианты увеличения дискреционных полномочий сотрудников органов внутренних дел, оптимизирован порядок применения ограничений и обязанностей к поднадзорным. Эти новеллы позволят усилить профилактическую функцию рассматриваемой меры в целом, а также повысят ее специально-предупредительный потенциал в отношении отдельных категорий лиц.

**Abstract:** in article problematic issues of application of administrative supervision to the persons which left imprisonment are analyzed. The concept, contents and means of ensuring of its mode are considered. Taking into account personal characteristics of persons under surveillance options of increase in discretion of staff of bodies of internal affairs are offered, the order of application of restrictions and duties to persons under surveillance is optimized. These short stories will allow to strengthen preventive function of the considered measure in general and also will increase its special and precautionary potential concerning separate categories of persons.

**Ключевые слова:** административный надзор, полиция, ограничения, обязанности, суд, дискреционные полномочия.  
**Keywords:** administrative supervision, police, restrictions, duties, court, discretion.

Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», был реанимирован административный надзор. Он считается одним из средств (инструментов) предупреждения преступлений и иных правонарушений со стороны лиц, ранее отбывавших лишение свободы. Безусловно, его введение следует считать целесообразным, однако необходимо перманентно предпринимать попытки по его оптимизации. В юридической литературе отмечается, что это комплексный правовой институт, который включает в себя уголовно-правовые, уголовно-исполнительные и административные элементы [1, С.13], поэтому подходить к порядку оптимизации этой меры следует с учетом знаний различных юридических наук.

Так, при анализе мер, имеющих аналогичное содержание, в уголовном и уголовно-исполнительном праве ведется речь о режиме условного [4, С. 57] и условно-досрочного освобождения [8, С. 33.34], а также о непенитенциарном режиме мер, не связанных с изоляцией осужденных от общества [3, С. 19]. В этой связи вполне разумно говорить о режиме административного надзора, который обладает определенной спецификой. Под ним следует понимать порядок, закрепленный в нормах Кодекса административного судопроизводства РФ, федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (далее – *федеральный закон*), в ведомственных нормативных актах и конкретизированный в решении суда, выраженный в определенных запретах и обязанностях, применяемых к поднадзорным, а также правилах по их реализации сотрудниками органов внутренних дел, которые

призваны предупреждать совершение новых преступлений и административных правонарушений со стороны лиц, освобожденных из мест лишения свободы.

Отметим, что он должен опираться на определенные принципы, к их числу мы относим: оперативность, гибкость, необходимую достаточность. Впоследствии функционирование режима будет рассмотрено с учетом его соответствия данным принципам.

Содержание режима административного надзора составляют требования, которые закреплены в ст. 4 федерального закона. Правильное установление ограничений и обязанностей позволяет повысить профилактический потенциал рассматриваемой меры, поскольку при реализации наказаний без изоляции от общества, которые имеют схожее с административным надзором содержание, уровень криминологического рецидива (пенального) в период применения ограничений и обязанностей при ограничении свободы и условном осуждении составляет 5% и 8,2 %, что в несколько раз ниже постпенального (25,6 % и 38 %)[6, С.10].

Так, в юридической литературе высказаны суждения о необходимости расширения перечня ограничений, которые возлагаются на поднадзорных[5]. А.В. Жильцов также обоснованно предлагает дополнить эти меры, тем самым «предоставляя судьям возможность правового усмотрения как в области выбора конкретного вида меры воздействия, так и срока ее действия»[2, С. 139].

Однако изучение порядка исполнения наказаний без изоляции от общества показывает, что судьями факультативные ограничения по собственной инициативе применяются крайне редко. Так, суды Красноярского края, Иркутской,

Кемеровской, Новосибирской, Томской областей при осуждении к ограничению свободы по различным категориям дел в 73,8 % назначали только обязательные запреты, в 21,4 % имеет место одно дополнительное, а в 4,8 % фигурируют два и более ограничения.

Мало того, нами было изучено 219 решений судов

Красноярского края и Кемеровской области об установлении административного надзора судами в период с 2017-2018 гг., а также аналогичное количество решений об изменении режима административного надзора, что позволило эти выводы подтвердить. Так, 62,5 % виновных применялось не более двух ограничений. Более подробно см. рисунок №. 1.



Также, 12% требований сотрудников органов внутренних дел о корректировке режима судами не было удовлетворено, в 19% случаях исковое заявление было удовлетворено частично, в 15% дел судьи только увеличили число явок на регистрацию. Если полиция обращалась в суд только с требованием об увеличении количества явок в контрольный орган, то в 90% случаев оно удовлетворялось. Таким образом, установление факультативных запретов в законе целесообразно предусмотреть, но в случае предоставления таких полномочий судьям они будут применяться крайне редко.

Изучение материалов о применении административного надзора также позволило понять, что с момента совершения последнего административного правонарушения поднадзорными до обращения в суд о дополнении режима проходит достаточно длительное время. Только в 14 % случаях решение было принято в срок до 2-х месяцев. Это означает, что не соблюдается один из принципов режима административного надзора – оперативность. Следовательно, необходимо содержание ст. 4 федерального закона расширить, а также предоставить сотрудникам органов внутренних дел право самостоятельно применять к лицам отдельные ограничения, если судом они не были установлены и в этом имеется необходимость.

Кроме того, применение ограничений и обязанностей должно осуществляться в разном количестве с учетом принципа необходимой достаточности. Согласно нашим данным, 30% поднадзорных не работают, 53 % употребляют спиртные напитки или наркотики. Следовательно, в ч. 1 ст.4 федерального закона необходимо вести речь не только об ограничениях, но и обязанностях, поскольку предлагаемые

нами новеллы требуют от лица активной формы поведения. Так, ч. 1 статьи 4 федерального закона необходимо дополнить: п.6) «пройти курс лечения от алкоголизма, наркомании, токсикомании»; п. 7 «продолжить трудиться, трудоустроиться». Также следует включить в федеральный закон ст. 3<sup>1</sup> и изложить ее следующим образом: «При осуществлении административного надзора органы внутренних дел в зависимости от поведения поднадзорного, характеристики его личности, условий его жизни, отношения к труду имеют право изменять, дополнять или отменять ограничения, установленные судом, в пределах, предусмотренных статьей 4 настоящего Федерального закона». С учетом социально-деликтологических основ функционирования административного надзора эти ограничения следует в большем объеме устанавливать лицам, входящим в «группу риска», то есть наиболее склонным к совершению новых преступлений и административных правонарушений. Они отбывали наказание за преступления против жизни и здоровья (26,5 %), среди них наиболее распространены деяния, предусмотренные ст. 111 УК РФ, хищения, которые представлены ст.ст. 158, 161, 166 УК РФ, незаконный оборот наркотиков – 228 УК РФ (10,2 %). Поскольку вероятность совершения противоправных действий (бездействия) достаточно высока среди этих категорий лиц, то следует усилить контроль в их отношении.

Также непонятно, почему обязанность в виде явки на регистрацию фигурирует в законе и в обязательном порядке дублируется судом. С точки зрения правильности оформления этой нормы целесообразно включить это положение в число обязанностей поднадзорного (ст. 11 федерального закона), исключив ее из ст.4 указанного документа.

Таким образом, изучение режима административного надзора и особенностей его функционирования позволяет критически отнестись к отдельным положениям текущего законодательства, однако, рассмотрев только эти аспекты, нельзя говорить о полном раскрытии содержания меры, введенной федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ.

Само по себе установление ограничений и обязанностей, в том числе оптимальное, не может способствовать тому, что лицом будут соблюдаться требования режима административного надзора. В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях и Уголовном кодексе РФ предусмотрены соответствующие средства его обеспечения. Однако варианты их законодательного закрепления не безупречны. Отметим, что в основе применения данных средств должны лежать стимулы. Они могут быть позитивными и негативными. Как показало исследование, картина нарушений поднадзорных выглядит следующим образом. Рецидивоопасные и благонадежные лица, состоящие на учете, часто не являлись на регистрацию в контролирующий орган, но эти нарушения не указывают на их рецидивоопасность. Совершили административные правонарушения, предусмотренные гл. 20 КоАП РФ – 40,4 % поднадзорных, привлечены к ответственности за употребление наркотиков 7,1 %, совершили преступления – 12 % лиц, среди которых преобладают преступления против жизни и здоровья, собственности, преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков. Это свидетельствует о том, что введение ранее предложенных мер является целесообразным.

Отметим, что совершение отдельных нарушений не свидетельствует о том, что лицо относится к «группе риска». В связи с этим ответственность за неявку на регистрацию необходимо исключить. Кроме того, изучение применения средств обеспечения позволяет констатировать, что в законе следует предусмотреть и определенные элементы прогрессивной системы [7, С. 35], в основе которой лежит

процесс улучшения или ухудшения правового положения лица с учетом его поведения. Думается, что следует делегировать отдельные полномочия сотрудникам полиции по применению средств юридического стимулирования, что будет соответствовать принципу гибкости режима. Шаги в этом направлении законодателем уже предприняты, поскольку федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования прав потерпевших в уголовном судопроизводстве» от 28 декабря 2013 года № 432-ФЗ закреплено, что сотрудники полиции вправе частично приостанавливать исполнение отдельных ограничений, установленных судом. Работу в этом направлении стоит продолжить, социально-деликтологические основания это делать позволяют, поскольку в течение года после постановки на учет совершили нарушения 90 % лиц, входящих в группу правонарушителей. Следовательно, если проступки отсутствуют в течение года, то сотрудник полиции вправе применять к лицу определенные послабления в виде отмены отдельных ограничений или уменьшения их интенсивности. Например, уменьшить количество явок на регистрацию, сократить интервал времени нахождения по месту постоянного проживания, пребывания и т.д. В этом видится определенная целесообразность, поскольку, по нашим данным, средний срок административного надзора составляет 4 года 6 мес.

Кроме того, целесообразно обратить внимание на необходимость реализации электронного мониторинга подконтрольных лиц в отношении поднадзорных. Думается, что средства слежения необходимо применять только к лицам, входящим в «группу риска», в других случаях это нецелесообразно. Таким образом, изучение режима административного надзора и средств его обеспечения позволяет выявить его сильные и слабые стороны, а также оптимизировать механизм его реализации с учетом социально-криминологических и деликтологических основ, что впоследствии позволит усилить его превентивный потенциал.

#### **Библиография:**

1. Астахова А.О. Уголовно-правовая характеристика уклонения от административного надзора или неоднократное несоблюдение установленных судом в соответствии с федеральным законом ограничения или ограничений (ст. 314 УК РФ): дис... канд. юрид. наук. Омск, 2017. 238 с.
2. Жильцов А. В. К вопросу об особенностях административного надзора за лицами, совершившими преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков (административно-правовой и организационный аспекты) / А.В. Жильцов, Н.С. Железняк // Юристы-Правовед. 2018. №2 (85). С.137-145.
3. Мананкова М.А. Международные стандарты применения уголовно-правовых мер, не связанных с лишением свободы, и вопросы их реализации : автореф. дис... канд.юрид. наук. - Томск, 1998. 22 с.
4. Ольховик Н.В. Режим испытания при условном осуждении: дис. канд. юрид. наук. Томск, 2003. 25с.
5. Правовое регулирование и организация административного надзора за лицами, совершившими преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков (Административно-правовой аспект) (Заключительный): отчет о научно-исследовательской работе. Коллектив авторов под руководством А.В.Жильцова / Красноярск: СибЮИ МВД России, 2017. 46 с.
6. Рахматулин З.Р. Непенитенциарный режим ограничения свободы: эффективность и средства обеспечения: автореф. дис. канд. юрид. наук. Томск, 2018. 28 с.
7. Ткачевский Ю.М. Российская прогрессивная система исполнения уголовных наказаний. "Городец". 2007. 240 с.
8. Чуприна Л.В. Режим испытания при условно-досрочном освобождении: автореф. дис... канд. юрид. наук. Томск, 2012. 23 с.