

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Алтайский государственный университет»

Юридический факультет

Кафедра Уголовного права и криминологии

**АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР КАК СРЕДСТВО
ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ**
(магистерская диссертация)

Выполнила магистрант:
3 курса, группа 355-м-з
заочного отделения
Молчанова Анастасия
Николаевна

Научный руководитель:
д.ю.н., профессор
Детков Алексей
Петрович

Допустить к защите
Зав. кафедрой,
д.ю.н., профессор
Детков Алексей Петрович
«__» _____ 20__ г.

Магистерская диссертация
защищена
«__» _____ 20__ г.
Оценка _____
Председатель ГЭК

Барнаул 2018

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1.	
Историко-правовые и сравнительные аспекты становления и развития института административного надзора, за лицами, освободившимися из мест лишения свободы	
1.1. Становление административного надзора, за лицами, освободившимися из мест лишения свободы в Российской Империи.....	7
1.2. Развитие административного надзора, за лицами, освободившимися из мест лишения свободы в СССР.....	11
1.3. Развитие административного надзора, за лицами, освободившимися из мест лишения свободы в России.....	16
1.4. Сравнительно-правовой анализ института административного надзора России и института административного надзора стран СНГ.....	20
ГЛАВА 2.	
Правовой режим института административного надзора, задачи и принципы.	
2.1. Понятие и сущность административного надзора за лицами, освободившимися из мест лишения свободы.....	28
2.2. Правовая природа административного надзора за лицами, освободившимися из мест лишения свободы.....	32
2.3. О задачах административного надзора за лицами, освободившимися из мест лишения свободы.....	39
2.4. Принципы и функции административного надзора, за лицами, освободившимися из мест лишения свободы.....	45
ГЛАВА 3.	
Административный надзор в системе средств предупреждения преступности: современное состояние и перспективы.	
3.1. Место административного надзора в системе средств предупреждения преступности.....	55

3.2. Административный надзор: от теории к практике.....	61
3.3. Проблемы института административного надзора за лицами, освободившимися из мест лишения свободы, и пути их решения.....	67
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	71
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ...74	
Приложение №1	
Приложение №2	

Введение

Актуальность темы исследования. Преступность представляет собой одну из самых острых и сложных социальных проблем российского общества. Важнейшее место в борьбе с преступностью отводится административному надзору. Цель осуществления такого надзора – предупреждение совершения новых преступлений со стороны лиц, освобожденных от отбывания наказания в виде лишения свободы из исправительных учреждений. Институт административного надзора представляет собой важный инструмент поддержания общественного порядка и общественной безопасности, что очень важно для современного общества.

Академик РАН В.Н. Кудрявцев отмечает, что за последние годы для большинства российских граждан приоритетами вместо порядка в государстве и спокойной совести стали личный успех и предприимчивость. Идет постоянный и интенсивный рост преступности и правонарушений. Расширение и размывание границ между преступниками и окружающими их людьми ведет к криминализации все более широких групп и слоев населения. Этому содействует и общественная атмосфера терпимости к преступным акциям, подогреваемая средствами массовой информации и телепередачами, а также бездействием закона¹.

Ученые поддерживают такую точку зрения и говорят о том, что наши законы в сфере борьбы с преступностью многими не воспринимаются всерьёз, по причине несовершенства законов, низкого профессионализма отдельных сотрудников правоохранительных органов и нецеленаправленной политикой государства в области борьбы с преступностью.

При этом с каждым годом увеличивается число заявлений об установлении административного надзора. Чаще всего административный надзор устанавливается по заявлению сотрудников органов внутренних дел.

¹ Кудрявцев В.Н., Эминов В.Е. Причины преступности в России: Криминологический анализ. М., 2006. С. 15.

На территории Российской Федерации за 2013 год в суд от сотрудников правоохранительных органов и от сотрудников исправительных учреждений УФСИН России всего поступило 39629 заявлений, за 2014 год- 56 215 заявлений, за 2015 год - 67170 заявлений, за 2016 год- 73053 заявлений². Следовательно, количество лиц, находящихся под административным надзором с каждым годом растет. Так, например, в Барнауле на 1 января 2013 года количество лиц, находящихся под административным надзором составляет 212 человек, в 2014 году поднадзорных - 247 человек, в 2015 году - 308 человек, в 2016 году – 378 человек.

Совокупность изложенных обстоятельств обусловили выбор темы, структуру плана исследования и его научно-прикладное значение.

Степень научной разработанности темы. Исследованиями проблем института административного надзора, за лицами, освобожденными из мест лишения свободы в разное время занимались многие учёные. В их ряду О. И. Бекетов, А.В. Ваньков, В. В. Векленко, С.И. Герасимов, А.Я. Гришко, В.Г. Громов, В.А. Джемелинский, А.С. Дугенец, А.В. Мартынов, А.Д. Никитин, И.В. Панова, А.И. Петров, А.И. Петрук, Т.Г. Понятовская, Ф. С. Разаренов, А.П. Стеблянко, С.Е. Тяпкин, Б.Х.Фаткуллин, О.А. Федотова, А.П. Фильченко и другие. Работы указанных авторов, несомненно, внесли огромный вклад в разработку рассматриваемого института, однако следует отметить, что сформулированные в них положения носят дискуссионный характер и требуют дальнейшей разработки.

Объектом исследования является постпенитенциарная политика государства и общественные отношения, возникающие по поводу и в процессе реализации административного надзора как средства предупреждения преступности.

Предметом исследования выступают законодательство об административном надзоре и практика его применения в деятельности правоохранительных органов.

²Судебный департамент при Верховном суде РФ. - [URL:http://www.cdep.ru/](http://www.cdep.ru/) (дата обращения 02.12.2017).

Цель и задачи исследования. Целью является комплексное исследование института административного надзора как средства предупреждения преступности, и выработка предложений по его оптимизации.

Эта цель обусловила постановку и решение следующих задач:

- дать социальную и политико-правовую характеристику периодам становления и развития института административного надзора;

- разработать авторское понятие административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, раскрыть её сущность;

- сформулировать принципы и выявить функции института административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы;

- уточнить место института административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в системе средств предупреждения преступности;

- провести анализ правового регулирования и организации административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы;

- разработать основные направления совершенствования института административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы;

Нормативно-правовая база исследования включает Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, действующее уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное, административное, гражданско-процессуальное законодательство, нормативные акты МВД Российской Федерации.

Методология и методика исследования. Методологической основой исследования является диалектико-материалистический метод познания; в его рамках применялись общенаучные и частнонаучные методы: исторический, социологический, психологический, статистический,

сравнительно-правовой, логико-юридический метод, а также анализ литературы и документов. Социологические методы (опросы, интервьюирование, анкетирование, изучение документов, программ, планов) использовались в рамках, проводимых автором исследований.

Эмпирическую базу исследования составили результаты криминологических исследований, проведённых автором на территории Алтайского края. Анализировались общероссийская статистика о состоянии, структуре и динамике преступности в стране. Изучены дела, связанные с установлением, продлением и прекращением административного надзора. По проблемам исследования проведено анкетирование среди сотрудников ОВД и лиц, находящихся под административным надзором.

Научная новизна исследования. Автором разработан новый подход к определению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, сформулированы принципы и функции института административного надзора, определены проблемы института административного надзора, и предложены пути их решения.

Структура работы обусловлена целями, задачами и логикой исследования. Работа состоит из введения, трех глав, включающих в себя одиннадцать параграфов, заключения, библиографии.

Глава 1. Историко-правовые и сравнительные аспекты становления и развития института административного надзора, за лицами, освободившимися из мест лишения свободы.

1.1. Становление административного надзора за лицами, освободившимися из мест лишения свободы в Российской Империи

Институт административного надзора, как и любой институт, отрасль права имеет свою историю. История института административного надзора неразрывно связано с периодом правления Александра III, поскольку именно политика императора Александр III была направлена на укрепление власти, различными силовыми методами. Кроме этого, политика императора была направлена на усиление контроля за лицами, совершившими противоправные деяния.

В Российской империи за лицами, совершившими противоправные общественно опасные действия, которые освободились из мест лишения свободы, устанавливался полицейский надзор. Эффективное использование такого надзора пришлось еще в XVIII столетии в форме содержания под «началом», или «присмотром». Институт полицейского надзора постоянно претерпевал изменения, которые были связаны как с отягчением надзорных мер, так и их смягчением³. «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия (далее: Положение) от 14 августа 1881 г.» являлось самым первым нормативно-правовым актом, регулирующим отношения по поводу установления и прекращения полицейского надзора. Кроме этого полицейский надзор регламентировался «Положением о негласном надзоре полиции» (от 1 марта 1882 года) и «Положением о полицейском надзоре», учреждаемом по распоряжению административных властей (от 12 марта 1882г.), которые в дальнейшем развили «Правила о полицейском надзоре», принятые 30 апреля 1867г.⁴ В

³ История полиции России. Крат. ист. очерк и осн. док. / А. П. Коренев. М., 2001. С. 25.

⁴ Полное собрание законов Российской Империи: Собрание 3-е (ПСЗРИ-3). Т. II. №730.

последующем законодательная база института полицейского надзора претерпевала изменения, дополнялась различными правовыми актами и распорядительными документами Министерства внутренних дел.

Более двух столетий назад полицейский надзор определялся как мера предупреждения преступных деяний со стороны лиц, «вредных для общественного спокойствия»⁵. Следовательно, такой надзор устанавливался для осуществления контроля лиц, совершивших противоправные деяния после освобождения из мест лишения свободы. Нам представляется, что данное понятие является слишком «широким», так как «вредными для общественного спокойствия» может быть признан неопределенный круг действий.

К началу XX века в Российской Империи сложились три вида полицейского надзора: 1) подследственный, то есть учреждаемый до рассмотрения дела судом, 2) судебный, устанавливаемый по приговору суда и 3) административный, назначаемый властью во внесудебном порядке. Каждый вид такого надзора имел свое особое назначение. Кроме вышеизложенных видов полицейского надзора, было установлено несколько его режимов. Согласно «Правилам о полицейском надзоре» 1867 г. административный надзор подразделялся на секретный (или негласный) и гласный⁶. Последний, в свою очередь, - на обыкновенный и строгий. Подследственный и судебный надзор также осуществлялся в «гласном» режиме, так как лицам было известно об установлении за ними надзора полиции. Определение такого режима зависело от государственного органа, учреждавшего надзор.

Полицейский надзор устанавливался по инициативе губернатора, сотрудника полиции и воинского начальника. В Российской Империи полицейский надзор устанавливался с целью «предупреждения и недопущения» совершения общественно опасного противоправного

⁵ Продолжение Свода законов Российской Империи. Ч. 3. СПб., 1906; Устав о предупреждении и пресечении преступлений. СПб., 1876. С. 5.

⁶ Полицейский надзор: Руководство по осуществлению подследственного, судебного и административного надзора. Ломжа, 1913. С.72.

поступка. Лица, в отношении которых был установлен такой надзор, подлежали административной высылке. Высылка устанавливалась на срок от одного года до пяти лет. В месте высылки провинившийся в глазах властей в нарушении «благочиния» подчинялся полицейскому надзору⁷. Кроме этого, в Российской Империи также существовал «особым надзор полиции», который учреждался над обвиняемым в преступлении для пресечения уклонения от следствия и суда до их окончания⁸.

Третий вид надзора – судебный, который имеет для нас важнейшее значение, поскольку такой надзор имеет определенную схожесть с современным административным надзором. Судебный надзор устанавливался приговором суда в отношении лиц, совершивших противоправное, общественно-опасное деяние, после отбытия таким лицом наказания. Исполняли такие приговоры губернские правления. Надзор утверждался «в избранном местожительстве вне столиц, столичных губерний, университетских городов, а также тех фабричных местностей, в коих пребывание надзорного лица было признано Министерством Внутренних Дел вредным»⁹.

В дальнейшем институт административного надзора претерпевал изменения. Так в первые годы XX века в отношении поднадзорных лиц были введены некоторые ограничения, например: 1) поднадзорным воспрещалось жительство в указанных законом губерниях, уездах, городах и иных местностях; 2) в случае «неизбрания» места жительства или освобождения из-под наказания оно определялось губернским начальством; 3) поднадзорным запрещалось, без особого разрешения местной полиции, оставлять избранное или назначенное место жительства до истечения полугода по «водворении» в нем; 4) по истечении этого срока позволялось переменить место проживания, но с ведома местной полиции¹⁰.

⁷ Там же. С. 40.

⁸ Хрестоматия по истории государства и права России. М., 1997. С. 259.

⁹ ГАКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 9622. Л. 1–1об.; Об усилении полицейского надзора в районах промышленных заведений от 1899 г. // Владимирские губернские ведомости. 1899. № 16. С. 13.

¹⁰ Право: Еженедельная юридическая газета. 1903. №44. С. 2469.

Детальное изучение закона, позволило определить тот факт, что поднадзорные не имели права жительства или пребывания: а) в столицах и во всех местностях столичных губерний; б) в губернских городах, их уездах и во всех местностях, располагавшихся от губернских городов ближе 25-ти верст; в) во всех крепостях и местах, находившихся от них ближе 25-ти верст; г) в тех городах или местностях, в которых по особым высочайшим повелениям не разрешалось «водворение» поднадзорных¹¹. Более того, иногда поднадзорному из числа отбывших наказание предлагалось сменить место жительства: например, в случае общественных беспорядков в данной губернии или даже в соседней. Для следования к месту, выбранному или назначенному для проживания под надзором, отбывший наказание, согласно ст. 334 Устава о содержащихся под стражей, снабжался «проходным свидетельством» или же отправлялся по этапу, если не имел достаточных средств к переезду¹². Губернское правление оповещало соответствующее полицейское управление о прибывающем поднадзорном с приложением выписки из приговора суда. Сведения о прибывшем вносились в «Книгу о состоящих под надзором полиции», которая велась в полицейском управлении.¹³ В обязанности сотрудников полиции входило: наблюдение за поведением поднадзорного, проведение обыска его жилого помещения, сотрудник полиции мог в любое время прийти и проверить как живет, чем занимается поднадзорное лицо, в обязанности сотрудника полиции также входило не допущение со стороны поднадзорного лица совершение аморальных проступков. При этом поднадзорное лицо самовольно не может покинуть место жительства, он обязан своевременно известить лица осуществляющего надзор. В случае если поднадзорное лицо покинуло место жительства, не сообщив о смене места нахождения, такое лицо объявляется в розыск. После его обнаружения, поднадзорный привлекается к ответственности. Если лицо ведет правильный образ жизни, не совершает

¹¹ ПСЗРИ-3. Т. VI. № 3535, 3994.

¹² Устав о содержащихся под стражей. Казань, 1903. С. 237.

¹³ Право: Еженедельная юридическая газета. 1903. №44. С. 2469.

«оплошностей», то по инициативе начальника полиции, такому лицу выдается паспортная книжка сроком на один год. В такой книжке имелись сведения о судимости, а также сведения об ограничении в его правах. По окончании надзора такая паспортная книжка заменялась новой, уже без отметки о судимости.

Срок судебного надзора начинался со дня освобождения осужденного из мест лишения свободы. Время, проведенное в «отлучке» или «бегах», тоже засчитывалось в общий срок, так как в законе не было прямого указания, что учитывается лишь фактически проведенное время в местах надзора¹⁴.

Таким образом, в Российской Империи в силу разнообразия видов и режимов, полицейский надзор представлял собой достаточно сложную систему. Такой надзор являлся продолжением наказания, обладал принудительным характером и мог назначаться как в судебном, так и в административном порядке. Действия полицейского надзора были направлены на обеспечение общественной безопасности. Однако, исторический опыт показывает, институт полицейского надзора как способ борьбы с рецидивной преступностью желаемого результата не принес. На наш взгляд, это связано, с недостаточной численностью полицейских штатов по сравнению с численностью населения и площадью обслуживаемой территории, а также в недостаточном взаимодействии правоохранительных структур.

1.2. Развитие административного надзора, за лицами, освободившимися из мест лишения свободы в СССР

В истории России вопросом административного надзора всерьез заинтересовались лишь в советский период.

Стоит сказать о наиболее распространенном понимании административного надзора.

¹⁴ Полицейский надзор: Руководство по осуществлению подследственного, судебного и административного надзоров. С. 37.

Административный надзор понимался как специальный вид правоохранительной деятельности ряда органов государственного управления, который состоит в осуществлении наблюдения за исполнением специальных правил и требований, установленных законами, актами правительств, ведомственными актами, а также и самими органами, осуществляющими этот надзор¹⁵.

Следовательно, административный надзор понимался в качестве важнейшего способа обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении. К субъектам административного надзора относились чаще всего органы милиции и специализированные инспекции. При этом органы милиции осуществляли два вида административного надзора: за исполнением законов, нормативных актов, общеобязательных правил должностными лицами государственных органов и гражданами в целях обеспечения образцового общественного порядка, предупреждения, пресечения нарушений этих правил и принятия к нарушителям предусмотренных мер воздействия и за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, а также за иной, строго определенной законом категорией граждан¹⁶. В свою очередь, специализированные инспекции, являясь специально созданными контрольными органами, вели борьбу с нарушениями законов, боролись за всемерное укрепление и строжайшее соблюдение государственной дисциплины. При этом административный надзор являлся лишь частью их деятельности¹⁷. Так как такая деятельность имела смешанный – контрольно-надзорный характер¹⁸.

Таким образом, административный надзор понимался как разновидность надведомственного контроля, представляющая форму активного наблюдения, сопровождающаяся применением в необходимых случаях мер

¹⁵ Советское административное право (Общая и Особенности части). М., 1973. С.275.

¹⁶Разаренов Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении / Вопросы советского административного права на современном этапе. М., 1963. С.69,78.

¹⁷Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. – М., 1987. С.11,13.

¹⁸Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. – М., 1981. С.255.

административно-властного характера¹⁹. Следует заметить, что во всех концепциях административного надзора, сформировавшихся в советском административном праве, отсутствовали четко выраженные критерии разграничения контроля и административного надзора. Административный надзор отождествлялся с контролем, являлся его специфической формой или разновидностью деятельности. Такая теоретическая двусмысленность и неопределенность не могла быть воспринята правотворчеством и правоприменением, что стало на долгие годы тенденцией смешения контроля и надзора в советском и российском законодательстве.

Так же в советский период в качестве самостоятельного законодательного термина стал использоваться термин «административный надзор» как профилактическая мера, применяемая к тем освобожденным, поведение которых дает основание опасаться рецидива преступлений с их стороны. Тогда институт административного надзора был регламентирован Положением об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, утвержденным указом Президиума Верховного Совета СССР от 26.07.1966 года №5364-VI.

Согласно вышеупомянутому Положению административный надзор устанавливался за отдельными категориями освобожденных лиц на основании мотивированного постановления начальника исправительно-трудового учреждения. В таком постановлении указывались основания для установления надзора, срок надзора и срок прибытия поднадзорного к избранному им месту жительства. Постановление направлялось в орган внутренних дел по избранному поднадзорным месту жительства в день его освобождения. Надзор устанавливался по месту постоянного места жительства, но не позднее трех дней после освобождения. Поднадзорные при освобождении из мест лишения свободы были обязаны в трехдневный срок прибыть к месту жительства и подать заявление в орган милиции на выдачу паспорта. По прибытии поднадзорного к избранному месту жительства

¹⁹Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. – М., 1974. С.19,20.

начальником органа внутренних дел устанавливались ограничения, предусмотренные законодательством. В случае неприбытия поднадзорного в определенный срок к избранному им месту жительства органом внутренних дел объявлялся его розыск.

Административный надзор устанавливался в отношении особо опасных рецидивистов; лиц, осужденных к лишению свободы за тяжкие преступления, если их поведение в период отбывания наказания свидетельствует об упорном нежелании встать на путь исправления и приобщения к частной трудовой жизни. Под упорным нежеланием встать на путь исправления и приобщения к частной трудовой жизни следует понимать систематическое нарушение требований режима отбывания наказания, за которые лицо подвергалось мерам взыскания, предусмотренным исправительно-трудовым законодательством союзных республик, если они не сняты или не погашены ко дню освобождения из исправительно-трудового учреждения²⁰. Кроме этого, административный надзор устанавливался в отношении лиц, отбывших наказание (совершивших тяжкие преступления), если они систематически нарушают общественный порядок и правила общежития и, несмотря на предупреждение органов милиции, продолжают вести антиобщественный образ жизни. Лицо, в отношении которого установлен административный надзор, обязан вести законопослушный образ жизни, должен уважительно относиться к гражданину, обществу, труду. Поднадзорное лицо не должно нарушать общественный порядок. При этом такое лицо должно соблюдать определенные правила, возложенные на него. Например, являться по вызову в органы милиции в указанный срок и давать устные и письменные объяснения по вопросам, связанным с исполнением правил административного надзора. Извещать о смене места жительства, о смене работы. В случае, если лицу потребуется выехать за пределы территориального муниципального образования более чем на сутки, он

²⁰ Уголовный кодекс РСФСР. С постатейными материалами. М., 1987. С. 339.

обязан зарегистрироваться в местном органе милиции.

Перечисленные ограничения применялись к поднадзорным лицам индивидуально, исходя из личностных характеристик поднадзорного лица. Ограничения могли применяться как в полном объеме, так и отдельно в зависимости от образа жизни, семейного положения, места работы и других обстоятельств, характеризующих личность поднадзорного. При осуществлении административного надзора органы милиции с учетом личности поднадзорного, его образа жизни и поведения вправе были изменять ограничения²¹.

До 1966 г. лица, в отношении которых был установлен административный надзор, в случае невыполнения обязательств, привлекались к административной ответственности, а в последующем и к уголовной по ст.198 УК РСФСР «Нарушение паспортных правил». Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. № 5364-VI было утверждено Положение об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, которое привело к внесению изменений в административное и уголовное законодательство²². Первое правонарушение лицом правил административного надзора образовывало состав административного проступка и влекло за собой административную ответственность. При злостном нарушении правил административного надзора поднадзорный подлежал уголовной ответственности. Под злостным понималось одно из нарушений вышеперечисленных правил, которому предшествовало применение к виновному дважды в течение года административного воздействия за такие же нарушения. Для привлечения лица к уголовной ответственности было необходимо, чтобы поднадзорный совершил как минимум три правонарушения с целью уклонения от надзора. Тот факт, что субъективная сторона преступления характеризуется специальной целью, свидетельствовал

²¹Курс советского уголовного права. Часть Особенная. Л., 1978. С. 519.

²²Ведомости Верхов. Совета СССР. 1966. № 30, ст. 597.

о том, что законодатель стремился сузить рамки этого состава преступления, установить уголовную ответственность за нарушение правил административного надзора лишь в особо опасных случаях.

Таким образом, исторический анализ позволяет сделать вывод о том, что институт милицейского (административного) надзора был весьма востребованным. В стране до 90-х годов XX в. существовала четко продуманная система предупреждения совершения преступлений лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Наряду с надзором данная система включала в себя меры социальной реабилитации ранее судимых лиц. В предупреждении были задействованы различные государственные органы, службы, подразделения, начиная с учреждений и органов, исполняющих уголовное наказание, и заканчивая социальными службами, которые решали вопросы бытового и трудового устройства освобождаемых²³. Проблема предупреждения рецидива преступлений со стороны лиц, отбывших наказание, рассматривалась на самом высоком государственном уровне. Немаловажная роль в этой работе отводилась трудовым коллективам, общественным формированиям, представителям общественности²⁴. В результате, по оценке различных ученых, рост уровня рецидивной преступности в обществе был достаточно сдерживаемым правоохранными органами, а его уровень среди лиц, состоящих под административным надзором, колебался в пределах 10 %²⁵.

1.3. Развитие административного надзора, за лицами, освобожденными из мест лишения свободы в России

В конце прошлого века отлаженная система предупреждения рецидивной преступности в обществе была полностью разрушена. Практически ликвидированы были все ее составляющие. В стране повысился

²³Разаренов Ф. С. Административный надзор – способ предотвращения правонарушений. М., 1973. С. 56.

²⁴ Гуськов В. И., Иванов А. П. Роль административного надзора в профилактике рецидива преступлений: учеб. пособие. Рязань, 1982. С.62.

²⁵Векленко 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.

рост рецидивной преступности, связанный с недостаточной эффективностью профилактической деятельности по предупреждению преступлений ранее судимыми лицами. Удельный вес рецидивных преступлений в общем числе всех совершаемых преступлений в различных регионах России составляет 25-40%, при этом данные статистики говорят о том, что большинство рецидивных преступлений (85%) совершается в течение первых трех лет после отбытия наказания в виде лишения свободы²⁶.

Ежегодно из мест лишения свободы освобождается более 350 тыс. ранее судимых лиц. Ими совершается каждое пятое преступление²⁷. Исправить данную ситуацию призван институт административного надзора, за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Вот почему такое значение приобрело принятие Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ. Принятие такого закона легло в основу возрождения существовавшего в советский период института административного надзора. Действующий в настоящее время закон определил основания и условия индивидуальной работы с лицами, нуждающимися в усиленном профилактическом воздействии со стороны правоохранительных органов, а также степень их ответственности за уклонение от соблюдения ограничений, устанавливаемых в судебном порядке. Кроме принятия ФЗ, также были внесены изменения в федеральное законодательство (ГПК РФ, УК РФ, УПК РФ, УИК РФ, КоАП РФ), в разработки ведомственного нормативного правового акта – Приказа МВД России, который регламентировал порядок наблюдения за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных судом административных ограничений их прав и свобод, а также за выполнением ими обязанностей, предусмотренных законодательством²⁸.

²⁶Фильченко А.П. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: правовая природа и перспективы законодательного регулирования. – URL: <http://www.center-bereg.ru/508.html> (дата обращения: 25.01.2017).

²⁷Косихин Д. Бывший осужденный, пройдите на регистрацию // ЭЖ-Юрист. 2011. № 37.С.10.

²⁸ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»: федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 66 // СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2039.

Административным надзор представляет собой осуществляемое органами внутренних дел наблюдение за освобожденным из мест лишения свободы, за тем, соблюдает ли он установленные судом временные ограничения его прав и свобод, выполняет ли обязанности. Использование понятия "надзор" указывает на особенность деятельности органов внутренних дел по осуществлению административного надзора, что заключается в постоянном, систематическом наблюдении органами внутренних дел за лицами, отбывшими наказание в местах лишения свободы, не только с целью соблюдения ими административных ограничений и обязанностей, но и выявления нарушений.

Такой надзор устанавливается:

- для предупреждения совершения преступлений поднадзорными лицами;
- предупреждения совершения других правонарушений поднадзорными лицами;
- оказания на них индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов.

Административный надзор устанавливается по решению суда на основании заявления администрации исправительных учреждений или органа внутренних дел в отношении совершеннолетнего лица, освобождаемого или освобожденного из мест лишения свободы и имеющего непогашенную либо неснятую судимость за совершение:

- 1) тяжкого или особо тяжкого преступления;
- 2) преступления при рецидиве преступлений;
- 3) умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего.

Такой надзор устанавливается, если лицо в период отбывания наказания в местах лишения свободы признавалось злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания либо если после отбытия наказания, имея непогашенную или неснятую судимость, в течение одного года совершает два и более административных правонарушений или

посягательств на общественный порядок и безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность.

В отношении совершеннолетнего лица, освобождаемого или освобожденного из мест лишения свободы и имеющего непогашенную либо неснятую судимость за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, а также за совершение преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступлений, административный надзор устанавливается независимо от наличия вышеназванных оснований.

В отношении такой категории лиц, суд устанавливает административные ограничения, то есть временные ограничения прав и свобод лица, освобожденного из мест лишения свободы. Перечень административных ограничений, устанавливаемых судом при административном надзоре, дан в статье 4 федерального закона и является исчерпывающим. Независимо от вида административных ограничений, установленных судом, обязательным является установление ограничения в виде обязательной явки для регистрации от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания. Кроме этого, суд в течение срока административного надзора на основании заявления органа внутренних дел или поднадзорного лица либо его представителя, с учетом сведений об образе жизни, поведении поднадзорного лица, соблюдении им административных ограничений, может частично отменить административные ограничения или, на основании заявления органа внутренних дел, дополнить ранее установленные поднадзорному лицу административные ограничения. Выбор конкретных административных ограничений не может носить произвольный характер, их применение должно быть направлено на обеспечение индивидуального профилактического воздействия. В частности, судом учитываются характер и степень общественной опасности совершенного поднадзорным лицом преступления (преступлений), его поведение за весь период отбывания

наказания и поведение после освобождения из мест лишения свободы, семейное положение указанного лица, место и график его работы и (или) учебы, состояние здоровья, а также иные заслуживающие внимания обстоятельства.

В случае нарушения установленных судом ограничений, такое лицо может привлекаться к уголовной или административной ответственности. Преступным признаются 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 определенный администрацией исправительного учреждения срок, а равно самовольное оставление им места жительства или пребывания, совершенные в целях уклонения от административного надзора (ст. 314.1 УК РФ). Несоблюдение указанным лицом установленных судом административных ограничений (ч. 1 ст. 19.24 КоАП РФ) или невыполнение им возложенных обязанностей (ч. 2 ст. 19.24 КоАП РФ) при отсутствии признаков уголовно наказуемого деяния образует административный проступок.

Таким образом, можно отметить, что институт административного надзора принят и применяется сравнительно недавно, практика его применения в настоящее время только складывается. Тем не менее, нельзя не заметить, что современная модель российского административного надзора сохраняет в себе отдельные элементы административного надзора, существовавшего в советский период. Вместе с тем, следует подчеркнуть произошедшую гуманизацию данного института, выразившуюся, прежде всего в постановке административного надзора под контроль суда в порядке гражданского судопроизводства.

1.4. Сравнительно-правовой анализ института административного надзора России и института административного надзора стран СНГ

Для усовершенствования законодательства в области

постпенитенциарного надзора требуется не только историческим опытом, но и опытом зарубежных стран. Нам представляется целесообразным исследовать и проанализировать накопленный опыт стран ближнего зарубежья по предупреждению рецидивной преступности, и возможно, в дальнейшем использовать данный опыт с учетом российской специфики.

Итак, полагаем, необходимо изучить особенности применения административного надзора в таких государствах как Беларусь, Узбекистан, Украина, Казахстан и Россия. Практически во всех рассматриваемых государствах постпенитенциарный надзор стал предметом регулирования отдельных самостоятельных законодательных актов. Например, в Казахстане базовым документом является Закон Республики Казахстан от 15 июля 1996 г. №28-І «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Закон Республики Казахстан от 30.10.2002 № 350-2 «О внесении изменений в закон республики Казахстан «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, а в Украине Закон Украины от 1 декабря 1994 г. №264/94-ВР «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (В редакции Законов Украины №64/95-ВР от 15.02.95, №2537-ІІІ от 21.06.2001, №1105-ІV от 10.07.2003, №2377-ІV от 20.01.2005). Так, законы стран содружества обязывают поднадзорное лицо: – являться по вызову в органы внутренних дел в указанный срок и давать объяснения по вопросам, связанным с исполнением правил административного надзора (Казахстан, Узбекистан, Украина, Беларусь); – уведомить (в течение суток в Казахстане, Узбекистане, в течение трёх суток в России) сотрудников органа внутренних дел о перемене места работы и жительства, а также о выезде за пределы района (города) по служебным и личным делам (Беларусь, Казахстан, Узбекистан, Украина, Россия); – прибыть в определенный учреждением исполнения наказаний срок в избранные ими места жительства и зарегистрироваться в органе внутренних дел (Украина, Россия) или в инспекции (Беларусь). Вызывает интерес и отношение законодателя стран

содружества к вопросам продления, приостановления и прекращения постпенитенциарного надзора. Казахстан, Украина, Узбекистан и Россия установили шестимесячный срок, на который может быть продлён надзор, при этом Россия, Украина и Узбекистан закрепили возможность продления срока каждый раз на полгода, но не более срока, предусмотренного для погашения или снятия судимости. Казахстан привязку к «о наличии судимости» у поднадзорного нормативно не зафиксировал, а определил конкретное время продления срока — два года.²⁹ В Белоруссии превентивный надзор может быть продлён судом в пределах срока судимости. Основание продления надзора зависит от следующих факторов: – поведения поднадзорного (Узбекистан — не встал на путь исправления, нарушает общественный порядок, законные интересы граждан),³⁰ (Россия — совершение поднадзорным лицом в течение одного года двух и более административных правонарушений), (Казахстан — совершение правонарушений); – не соблюдения требований превентивного надзора (Беларусь); – не соблюдения ограничений (Узбекистан, Казахстан); – остается опасным для общества (Украина)³¹. Вопрос приостановления надзора урегулирован только российским и белорусским законодательством, другие страны в анализируемые источники корректировку «консервации» административного надзора не включили. Так, срок административного надзора в России приостанавливается в случае объявления поднадзорного лица в розыск или признания его безвестно отсутствующим, а также заключения поднадзорного лица под стражу. В Белоруссии превентивный надзор приостанавливается при осуждении лица, за которым он был установлен, к наказанию в виде ограничения свободы, ареста или направления его в лечебно-трудовой профилакторий. Единая реакция

²⁹ Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы [Электронный ресурс] : Закон Респ. Казахстан, 15 июля 1996 г., № 28-1 : в ред. Закона Респ. Казахстан от 30.10.2002 г. № 350. – Режим доступа: http://massaget.kz/laws/rus/docs/Z960000028_. – Дата обращения: 18.08.2017

³⁰ Закон Респ. Узбекистан, 9 дек.1992 г., №750-ХП : в ред. Закона Респ. Узбекистан от 20.09.1999 г. № 832-1. – Режим доступа: http://www.lex.uz/Pages/GetAct.aspx?lact_id=111619. – Дата обращения: 18.08.2017

³¹ . Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы [Электронный ресурс] : Закон Украины, 1 дек. 1994 г., № 264/94-ВР : в ред. Закона Украины от 23.12.2015 г. № 901-VIII. – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=9548. – Дата обращения: 18.08.2017.

законодателей стран СНГ к вопросу прекращения постпенитенциарного надзора говорит о том, что новаций и эксклюзивных элементов в этом блоке быть не может. Всё здесь достаточно ясно и прозрачно, административный надзор прекращается в случае истечения срока надзора, снятия судимости, осуждения к реальному лишению свободы и смерти поднадзорного лица. С целью стимулирования правопослушного поведения поднадзорных лиц, законодателями предусмотрена возможность досрочного прекращения постпенитенциарного надзора. Инициатором являются органы внутренних дел, которые направляют представление (заявление) в суд, в котором должны мотивированно аргументировать, что поднадзорный не является опасным для общества и положительно характеризуется по месту работы и проживания (Украина), встал на путь исправления (Казахстан, Узбекистан), соблюдал требования превентивного надзора и не совершил преступлений и административных правонарушений (Беларусь), добросовестно соблюдает административные ограничения, выполняет обязанности, и положительно характеризуется по месту работы и (или) месту жительства или пребывания (Россия). В качестве оригинальных норм, по отношению к анализируемому законодательству стран СНГ, следует назвать карательные нормы, содержащиеся в законодательстве России и Беларусь, предусматривающие легитимный отказ или временную отсрочку в досрочном прекращении надзора отдельным лицам. Если в Белоруссии поднадзорные— особо опасные рецидивисты ещё могут надеяться на досрочное прекращение надзора, но не ранее как по истечении трёх лет после отбытия наказания в виде лишения свободы, то российские поднадзорные, которые отбывали наказание за преступление против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, досрочно снять с себя «статус» поднадзорного не могут.

Законодательное закрепление правового положения поднадзорных лиц в анализируемых государствах ближнего зарубежья имеет принципиальные отличия. В первую очередь, это разная позиция к правам поднадзорных:

Белоруссия, Россия и Казахстан детально, отдельными статьями закрепили данное право, что нельзя сказать про Украину и Узбекистан, которые проигнорировали эту немаловажную деталь цивилизованного законодательного акта.

В основном права лица, в отношении которого установлен надзор носят процессуальный характер. Так поднадзорные имеют право: – знакомиться в суде с материалами дела об установлении административного надзора и применении ограничений (Казахстан, Беларусь); – давать объяснения, представлять доказательства (Казахстан, Беларусь); – заявлять ходатайства (Беларусь) о досрочном прекращении административного надзора, отмене установленных в отношении его ограничений (Казахстан, Россия); – знакомится в ОВД с постановлением о прекращении административного надзора (Казахстан); – участвовать при рассмотрении жалобы в суде, выступать на родном языке и пользоваться услугами переводчика, если не владеет языком, на котором ведётся производство, а также пользоваться услугами адвоката или иных лиц, имеющих право на оказание юридической помощи (Беларусь); – обжаловать действия (бездействие) органа внутренних дел при осуществлении административного надзора (Россия). В Белоруссии данное право раскрыто шире, поднадзорный имеет право обращаться с предложениями, заявлениями и жалобами в орган, осуществляющий превентивный надзор, суд, органы прокуратуры и другие государственные органы и органы местного самоуправления, общественные органы и органы местного самоуправления, общественные объединения по защите прав и свобод человека. Россия и Казахстан увеличили компонент правового положения поднадзорного лица предоставив ему право заявлять ходатайства о краткосрочном выезде с постоянного места жительства, обращаться с заявлением о получении разрешения на пребывание вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания, и (или) на краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории в связи с

исключительными личными обстоятельствами.³² Однако данное право, носит относительный характер, так как субъекты административного надзора, в соответствии с законом, имеют возможность не удовлетворить ходатайства и заявления поднадзорного лица, то есть проигнорировать данное право.

Следует отметить, что в законодательстве стран — участниц СНГ отсутствует единый подход к вопросу об ответственности за несоблюдение требований постпенитенциарного надзора. В частности, установлены различные условия наступления ответственности, индивидуальны, применительно к кодифицированным источникам, и санкции за нарушения в сфере административного надзора. Уголовная ответственность наступает за нарушение (Узбекистан, Украина) и злостное нарушение правил административного надзора (Казахстан), несоблюдение требований превентивного надзора и уклонение от него (Беларусь), уклонение от административного надзора (Россия). Уголовные кодексы Украины, Белоруссии, Узбекистана и России вопросы регламентирующие ответственность за нарушения в сфере постпенитенциарного надзора раскрывают в самостоятельных, отдельных статьях (например, ст. 226 УК Республики Узбекистан «Нарушение правил административного надзора»), структурно размещённых в главах и разделах посвящённых преступлениям против правосудия. Обращает на себя внимание позиция казахстанского законодателя, который пошёл по иному пути и включил норму, регуливающую ответственность за злостное нарушение административного надзора в третью часть статьи «Неисполнение приговора суда, решения суда или иного судебного акта». Несмотря на значительное сходство в уголовных наказаниях, применяемых к поднадзорным лицам в странах СНГ, они имеют определенные отличия.

Так, Россия, Узбекистан и Казахстан предусмотрели возможность

³² О судебной практике применения законодательства об административном надзоре [Электронный ресурс] : нормативное постановление Верховного Суда Респ. Казахстан, 20 июня 2005 г., № 3. – Режим доступа: https://tengrinews.kz/zakon/verhovnyiy_sud_respubliki_kazahstan/sudoppoizvodstvo/id-P05000003S/. – Дата обращения: 18.08.2017.

применения к поднадзорным лицам, не только наказания связанные с лишением свободы, но и их альтернативные виды (в России, это обязательные и исправительные работы, в Узбекистане — штраф, в Казахстане — исправительные работы). В уголовных кодексах Белоруссии, Казахстана и Украины, за нарушения порядка исполнения надзора, предусмотрено наказание в виде ареста до шести месяцев. В случае уклонения от надзора, поднадзорное лицо может быть лишено свободы на определённый срок, ст. 226 Уголовного кодекса Республики Узбекистан.

В украинском законодательстве не предусмотрено лишение свободы за несоблюдение законодательства в области административного надзора. Традиционным для всех стран — участниц СНГ, в том числе и России, является закрепление норм ответственности за нарушения постпенитенциарного надзора в кодексах об административной ответственности. Законодатели Украины, Узбекистана и России чётко сформулировали основания наступления административной ответственности за конкретные нарушения административного надзора, обозначив их следующим образом: нарушение правил административного надзора (Украина, Узбекистан), несоблюдение требований превентивного надзора (Беларусь), несоблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре (Россия). Данный конкретный и в то же время понятный формат формулировки статей, облегчает правоприменителю использовать административное законодательство без нарушений законности. Практически идентичны точки зрения законодателей стран-участниц СНГ относительно административных санкций за нарушения надзора. В основном к лицам, совершившим административные правонарушения, применяется штраф: – от одного до трёх минимальных размеров заработной платы (Узбекистан).

Подводя итог, следует сказать, что законодательство стран СНГ в сфере постпенитенциарного контроля в своем большинстве основываются на одних и тех же правовых традициях. В силу этого в регламентации института

надзора за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы прослеживается больше сходства, чем различий. Результаты исследования зарубежного законодательства, сравнительно-правовой анализ позволил определить основные направления дальнейшего осуществления законодательных новаций в области административного надзора в Российской Федерации, которыми, по нашему мнению, будут являться: – совершенствование действующей правовой основы деятельности федеральных органов исполнительной власти, наделенных компетенцией в области административного надзора, в частности, федеральных законов «О прокуратуре Российской Федерации», «О полиции», «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», что позволит более четко определить их задачи и функции, основные полномочия, порядок взаимодействия в области постпенитенциарного контроля за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы.

Глава 2. Правовой режим института административного надзора, задачи и принципы.

2.1 Понятие и сущность административного надзора за лицами, освободившимися из мест лишения свободы

Несмотря на снижение общего числа зарегистрированных преступлений в стране, ученых, практиков и всю прогрессивную общественность России продолжает беспокоить преступность, и особенно – её рецидивная составляющая. В настоящее время удельный вес рецидивной преступности увеличивается, большинство преступлений совершают лица, которые ранее уже отбывали уголовное наказание.

Ранее судимые – это наиболее опасная категория лиц, социально и культурно запущенная. Для них характерна преступная психология, негативное отношение к общественно-полезному труду, употребление алкогольных напитков, наркотических веществ. Стоит отметить такой факт, что ранее судимые лица, совершают преступления с особой жестокостью, оказывают негативное влияние на окружающих их людей. По оценкам специалистов, один такой рецидивист за свою жизнь приобщает к преступной деятельности 3-8 человек несовершеннолетнего возраста³³. Для пресечения преступного поведения таких категорий граждан и был создан институт административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

6 апреля 2011 года принят ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»³⁴, который определяет правовые основы осуществления административного надзора в Российской Федерации за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

В законе содержится ряд проблем, связанных с толкованием отдельных норм, что в дальнейшем затрудняет его применение на практике. Анализ

³³ Криминология: учебник. М., 1994. – С. 334.

³⁴ Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: федеральный закон от 06.04.2011 года № 64-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 15. – Ст. 2037.

проблемных положений позволит в будущем устранить неточности, и прийти к ясному и однозначному их пониманию. Первым шагом в решении этих проблем является детальное изучение понятия «административный надзор».

В словаре Д.Н. Ушакова слово «административный» следует понимать, как «действие, связанное с управлением администрацией или входящее в компетенцию исполнительной власти». Иными словами, как административную, следует понимать деятельность государства в лице специально уполномоченных органов (органов внутренних дел), по осуществлению проверки соблюдения специальных предписаний и правил лицами, освобожденными из мест лишения свободы. А «надзор» в этом же словаре определяется как одна из форм деятельности различных государственных органов по обеспечению законности³⁵. Использование понятия «надзор» указывает на особенность деятельности органов внутренних дел по осуществлению административного надзора, что заключается в постоянном, систематическом наблюдении органами внутренних дел за лицами, отбывшими наказание в местах лишения свободы. Однако, такое наблюдение не пассивно, оно осуществляется не только с целью соблюдения ими административных ограничений и обязанностей, но и выявления нарушений.

Под административным надзором в соответствии со ст. 1 ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», понимается «наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей, предусмотренных Федеральным законом».

На наш взгляд, такое определение требует уточнения. Дело в том, что изначально институт административного надзора создавался для того, чтобы предупреждать совершение новых преступлений со стороны лиц, ранее уже совершавших преступления и имеющих криминальный опыт. Безусловно,

³⁵ Ушаков Д.Н. Толковый словарь русского языка. – М., 2000. – С.173.

такие лица заслуживают более пристального внимания со стороны правоохранительных органов, нежели законопослушные граждане.

Таким образом, возможно определить сущность административного надзора, под которой, как нам представляется, следует понимать наблюдение и контроль.

По В.И. Далью, наблюдать (наблести что) – рассматривать, внимательно сторожить, примечать; стеречь, пещись, надзирать; блюсти, соблюдать, хранить, держать³⁶. Наблюдение - организованное восприятие того или иного процесса, имеющее целью выявления инвариантных признаков этого процесса без активного включения в сам процесс³⁷. Наблюдение –целенаправленное восприятие, обусловленное задачей деятельности; выделяют научное наблюдение, восприятие информации на приборах, наблюдение как часть процесса художественного творчества и т. п. Основное условие научного наблюдения – объективность, т. е. возможность контроля путем либо повторного наблюдения, либо применения иных методов исследования (напр., эксперимента)³⁸.

От пассивного созерцания окружающей действительности наблюдение отличается тем, что оно: а) подчинено определенной цели; б) проводится по определенному плану; в) оснащено предметными средствами для осуществления процесса и фиксации результатов. Наблюдение представляет собой активную форму чувственного познания, дающую возможность накапливать эмпирические данные, образовывать первоначальные представления об объектах или проверять исходные предположения, связанные с ними. Кроме указанных качеств, наблюдению при осуществлении административного надзора свойственно ещё одно – оно урегулировано нормативно-правовыми актами.

³⁶Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. – URL:<http://www.rubricon.com/> (дата обращения 13.11.2014).

³⁷Психологический словарь. – URL: <http://psi.webzone.ru/> (дата обращения 01.02.2017).

³⁸ Большой энциклопедический словарь. – URL: <http://www.vedu.ru/> (дата обращения 01.02.2017).

Кроме наблюдения, сущность административного надзора составляет контроль. Контроль (фр. *controle* – проверка) – составная часть управления объектами и процессами с целью проверки соответствия наблюдаемого состояния объекта желаемому и необходимому положению, предусмотренному законами, инструкциями, другими нормативными актами, а также программами, планами, договорами, проектами, соглашениями³⁹.

Философы определяют контроль как «способность общества делать себя предметом своего рассмотрения и реагировать на отклонение от идеального состояния; существует в любом обществе как система разнородных механизмов, способов, фиксирующих и запрещающих отклонения действий людей за рамки допустимого с точки зрения нравственности, права, технических инструкций и т.д., превращающих эти отклонения в энергию восстановления движения к идеалу. Основным инструментом контроля является культура, где фиксируется мера допустимого и предусмотрены санкции за их нарушение»⁴⁰.

Иными словами, при осуществлении административного надзора сотрудники органов внутренних дел осуществляют наблюдение за поведением поднадзорных лиц, выявляют случаи отклоняющегося от норм поведения, нарушения правил, предписаний, и привлекают нарушителей к ответственности.

Поэтому в определении административного надзора следует уточнить, что это «наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом временных ограничений его прав и свобод, а также контроль за выполнением им обязанностей, предусмотренных Федеральным законом».

³⁹ Ушаков Д.Н. Толковый словарь русского языка. – М., 2000. – С. 289.

⁴⁰ Философский словарь. – URL: http://www.mirslovari.com/fil_a/ (дата обращения 13.11.2014).

2.2 Правовая природа административного надзора за лицами, освободившимися из мест лишения свободы

В юридической литературе нередко встречаются термины "правовая природа" и "юридическая природа". К ним обращаются тогда, когда требуется дать глубокую, исчерпывающую характеристику тому или иному юридическому факту, процессу или явлению. Рассмотрим это словосочетание.

Слово "природа" имеет значение "естество, сущность, основное свойство чего-либо, начало существования" , "природа как свойство, качество, принадлежность или сущность переносится и на отвлеченные и духовные предметы" .

Аристотель, размышляя об основных значениях понятия "природа", писал, что это: "1) возникновение вещей или процесс, в результате которого они появляются; 2) основной элемент возникновения вещи; 3) источник движения; 4) неопределенная материя естественной вещи; 5) сущность естества, его форма и образ; 6) главное - всякая сущность вообще", и подчеркивал: "Из всех этих значений природы основным будет сущность"

Правовой - основанный на праве, отражающий нормы права . Так, С.С. Алексеев определяет правовую природу через юридические характеристики правового явления, позволяющие увидеть структуру, место и роль среди других правовых явлений в соответствии с его социальной природой

Попытки установления, определения "правовой природы" какого-либо феномена обуславливаются стремлением дать исчерпывающую сущностную характеристику тому или иному юридическому процессу или явлению и найти признаки принадлежности этого явления к какой-либо отрасли права, определив его место в системе права.

Одной из актуальных проблем современной юридической науки является определение правовой природы административного надзора. Так, Т.Г. Понятовская считает, что "административный надзор имеет уголовно-правовую природу, так как условием его установления является: 1)

освобождение из мест лишения свободы; 2) наличие судимости за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, преступления при рецидиве преступлений, умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего (ч. 1 ст. 3 Федерального закона)".

Аналогичную позицию занимает А.П. Фильченко: "Надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, имеет уголовно-правовую природу, представляет собой форму выражения уголовно-правовых отношений и составляет меру уголовно-правового характера".

В теории права все правовые институты по своему содержанию делятся на простые и сложные. По нашему мнению, правовая природа административного надзора отличается неоднозначностью, которая заключается в следующем.

Во-первых, цель административного надзора - "защита государственных и общественных интересов" - в ст. 2 Федерального закона от 06.04.2011 N 64-ФЗ "Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы" (далее - Закон об административном надзоре) законодателем сформулирована некорректно. На самом деле целью надзора является "предупреждение совершения лицами, указанными в статье 3 настоящего Закона, преступлений и других правонарушений". Эту цель в равной мере можно считать и криминологической, и уголовно-правовой, и уголовно-исполнительной.

Во-вторых, на наш взгляд, основания установления административного надзора двояки. Под основаниями надзора, как мы считаем, следует понимать юридические факты, при наступлении которых такой надзор может осуществляться. В ч. 1 ст. 3 Закона об административном надзоре к таким основаниям отнесено два вида неправомерного поведения лиц, освобожденных от отбывания наказания, однако в целом ряде случаев такое поведение вообще не является основанием установления надзора (ч. 2 ст. 3 Закона).

Первое (и главное) основание для установления такого надзора: лицо должно быть освобождено из мест отбывания наказания в виде лишения свободы. Без наличия такого основания надзор не может быть установлен никому и ни при каких обстоятельствах. Если лишение свободы и освобождение от наказания - уголовно-правовые понятия (ст. 56, глава 12 Уголовного кодекса РФ), то места отбывания лишения свободы и освобождение от отбывания наказания - уголовно-исполнительные (ст. 74, глава 21 Уголовно-исполнительного кодекса РФ).

Второе основание заключается в том, что освобожденное из мест лишения свободы лицо должно быть совершеннолетним. По смыслу закона надзор должен устанавливаться в том числе в отношении лиц, совершивших преступление в несовершеннолетнем возрасте, которым наказание в виде лишения свободы было назначено для отбывания в воспитательной колонии, но к моменту освобождения они достигли возраста 18 лет.

Третье основание состоит в том, что освобожденное из мест лишения свободы лицо должно иметь неснятую судимость (ст. 86 УК РФ, ст. 179 УИК РФ), так как административный надзор возможно устанавливать и продлевать только во время течения неснятой и непогашенной судимости. И если осужденного освободили по акту амнистии или помилования со снятием судимости, установление за ним административного надзора будет незаконным.

Четвертое основание, уголовно-правового характера: судимость освобожденное лицо должно иметь не за любые преступления, а только за те, которые указаны в Законе об административном надзоре. Полный перечень преступлений приводится в Особенной части УК РФ.

В-третьих, порядок установления административного надзора в отношении лиц, освобождаемых из мест лишения свободы, регламентируется нормами уголовно-исполнительного законодательства (ст. 173.1 УИК РФ). Порядок установления надзора в отношении лиц, освобожденных из мест

лишения свободы, регламентирован ст. 6 Закона об административном надзоре.

Рассмотрение материалов об установлении административного надзора и принятие решения судом регламентированы кодексом административного судопроизводства. Дела об административном надзоре (его установлении, а также продлении, прекращении или изменении административных ограничений) рассматриваются гражданским судом (единолично судьей-цивилистом), по заявлению администрации исправительного учреждения или органа внутренних дел.

Таким образом, правовой формой реализации оснований установления административного надзора является решение суда.

Как известно, "основаниями исполнения наказаний и применения иных мер уголовно-правового характера являются приговор либо изменяющие его определение или постановление суда, вступившие в законную силу, акт помилования или акт об амнистии" (ст. 7 УИК РФ). Другими словами, никакие наказания или иные меры уголовно-правового характера не могут исполняться в отношении кого бы то ни было на основании решений суда.

Некоторые ученые считают, что с учетом содержания административного надзора его цели, "имеются все основания сделать вывод о том, что между поднадзорным лицом и соответствующими государственными органами фактически складываются отношения, характерные для процесса реализации уголовной ответственности"

На наш взгляд, это не совсем так. Осуществление административного надзора регулируется нормами Закона об административном надзоре, который, вне всяких сомнений, следует отнести только к административному законодательству из следующих соображений.

Такой надзор осуществляется специальными субъектами - органами внутренних дел в отношении лиц, которые не находятся в их подчинении, и заключается в наблюдении за соблюдением этими лицами возложенных на них судом правоограничений и обязанностей. Предметом правового

регулирования этого Закона являются отношения, возникающие между поднадзорными (лицами, освободившимися из мест лишения свободы, в отношении которых судом принято решение об установлении административного надзора) и сотрудниками органов внутренних дел. По своей сути, эти отношения касаются только соблюдения поднадзорными административных запретов и ограничений. И наконец, основным методом правового регулирования отношений, возникающих между сотрудниками ОВД и лицами, освобожденными из мест лишения свободы, является метод предписания, характерный для административного права. Соответственно, и субъекты надзора, и надзорные правоотношения между этими субъектами возникают только после вступления в законную силу решения суда.

Следует отметить, что административный надзор является, во-первых, инструментом поддержания общественного порядка и общественной безопасности, а во-вторых - средством предупреждения новых правонарушений, и в том числе преступлений со стороны ранее судимых лиц.

Ранее мы уже говорили, что административный надзор нельзя относить ни к наказаниям, ни к иным мерам уголовно-правового характера. Административный надзор следует считать иной мерой административно-правового характера, потому что в перечнях уголовных и административных наказаний (ст. 44 УК РФ, ст. 3.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях) такого вида наказания нет и применяется такой надзор только по решению суда. Однако он содержит систему достаточно строгих правоограничений, которые применяются к лицам принудительно, без учета их желания. Достаточно сказать, что перечни правоограничений, налагаемых судом на осужденных к ограничению свободы и при установлении административного надзора за освобожденными, идентичны (см. ч. 1 ст. 53 УК РФ и ст. 4 Закона об административном надзоре).

Некоторые ученые считают, что наличие формальных уголовно-правовых оснований установления административного надзора, а также

задача специального предупреждения (устранения условий, способствующих совершению лицом новых преступлений или правонарушений) обуславливают сходство его природы с природой конфискации имущества (ст. 104.1 УК РФ). Поэтому, по их мнению, было бы логичным разместить нормы об административном надзоре в разделе VI УК РФ.

На наш взгляд, такое утверждение весьма интересно, но не более того. Все основания установления административного надзора формальны и закреплены в нормах уголовного и уголовно-исполнительного законодательства. В этом смысле ни один из субъектов, на которых лежит обязанность подать заявление об установлении административного надзора (исправительные учреждения, ОВД) или вынести решение об установлении такого надзора (судья), не вправе проявить субъективизм. И все лица, освобожденные из мест лишения свободы, обладающие признаками, обозначенными в законе, обречены на административный надзор. Весь вопрос состоит только в том, на какой срок он будет установлен.

Конфискация имущества осуществляется на основании обвинительного приговора суда, применяется к лицу в связи с совершением им преступления и является иной мерой уголовно-правового характера. Однако в отличие от конфискации имущества административный надзор назначается не приговором, а решением суда и не в связи с совершением преступления, а, наоборот, в связи с отбытием наказания, назначенного судом. При этом уголовно-исполнительные правоотношения полностью прекращаются, и у лица, освобожденного из мест лишения свободы, остается единственное правовое последствие - ограничения, предусмотренные законом для лиц, имеющих судимость. Вот в рамках этих ограничений, для того чтобы контролировать поведение отбывших наказание, удерживая их тем самым от совершения новых преступлений и иных правонарушений, и необходим административный надзор.

На наш взгляд, задачи Закона об административном надзоре во многом схожи с задачами Федерального закона от 24.06.1999 N 120-ФЗ "Об основах

системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних", ч. 1 ст. 2 которого определяет, что "основными задачами деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних являются:

- предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому;
- обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних;
- социально-педагогическая реабилитация несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении;
- выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий".

Последствия нарушения административных ограничений или обязанностей поднадзорного лица (ч. 3 ст. 11 Закона об административном надзоре) могут быть административными или уголовно-правовыми.

Неисполнение обязанностей поднадзорного лица, согласно ст. 19.24 КоАП РФ, влечет за собой административное наказание в виде штрафа или административного ареста. За уклонение от административного надзора наступает уголовная ответственность по ст. 314.1 УК РФ в виде обязательных, исправительных работ или лишения свободы.

Так чем же является административный надзор по своей правовой природе, если:

- его цели в равной степени криминологические, уголовно-правовые и уголовно-исполнительные;
- основания установления - уголовно-правовые и уголовно-исполнительные;
- порядок установления - уголовно-исполнительный и административно-правовой;
- рассмотрение материалов об установлении административного надзора и принятие решения судом - административно-процессуальное;
- осуществление надзора - административно-правовое;

- негативные юридические последствия несоблюдения запретов и уклонения от надзора могут иметь характер административно-правовых и уголовно-правовых санкций.

Изложенное выше позволяет говорить о комплексном характере отношений административного надзора, а значит, регулирование данных отношений только методом административного предписания не может в полной мере обеспечить охрану прав и интересов субъектов. То есть к административно-правовым отношениям, связанным с надзором, в необходимых случаях в обязательном порядке необходимо применять нормы уголовного, уголовно-исполнительного законодательства, которые по своей правовой природе не являются административно-правовыми.

Поэтому, анализируя правовую природу надзора, можно прийти к выводу о том, что административный надзор не входит в какую-либо одну отрасль права, так как нормы о нем содержатся и в уголовном, и в уголовно-исполнительном, и в административном законодательстве. Следовательно, можно говорить о том, что административный надзор является комплексным межотраслевым институтом, сложившимся на основе административного права.

2.3 О задачах административного надзора за лицами, освободившимися из мест лишения свободы

В соответствии с Конституцией РФ, одной из важнейших задач государственных органов, организаций и граждан, является неуклонное и последовательное укрепление законности, всемерная охрана правопорядка, прав и свобод человека и гражданина. Решение этих задач предполагает активную деятельность различных государственных органов, общественных формирований и отдельных лиц, направленную на предупреждение преступлений и иных правонарушений. При этом должны применяться самые различные способы и средства, так как преступность представляет собой многоплановое социальное явление.

В соответствии со ст. 2 Закона № 64-ФЗ, основными задачами административного надзора являются «предупреждение совершения лицами, указанными в статье 3 настоящего Федерального закона, преступлений и других правонарушений, оказания на них индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов».

Чтобы разобраться в представленных задачах и проблемах их решения, постараемся вначале уточнить использованную в законе терминологию.

Задача – это вопрос, требующий разрешения, то, что задано для решения, разрешения. То, что необходимо осуществить, чего необходимо достигнуть; поручение.⁴¹ Обстоятельства, затруднения, которые надо преодолеть. Поручение, задание (обычно трудновыполнимые, сложные).

«Задача – это то, что требует исполнения, разрешения. Поставить задачу. Выполнить задачу. 1. Боевая задача (поставленная командиром для достижения определенной цели в бою). 2. Упражнение, которое выполняется посредством умозаключения, вычисления. 3. Сложный вопрос, проблема, требующие исследования и разрешения. 4. О чем-нибудь трудновыполнимом, сложном».⁴²

Для многих задач существуют строго определенные правила, алгоритмы или инструкции, которые позволяют понять, как разобраться с той или иной задачей. Чем точнее и понятнее будут описаны правила решения задач, тем быстрее человек овладеет ими и будет эффективнее их применять. Поставленные задачи могут быть как простыми, так и сложными, то есть всегда будут связаны с трудностями. Таким образом, представляется, что там, где нет трудностей, нет и задачи. Найти решение задачи – «это значит установить связь между заранее дифференцированными объектами или идеями (объектами, которые нам требуется отыскать, данными и

⁴¹ Толковый словарь русского языка Д.Н. Ушакова. – URL.: <http://dict.t-mm.ru/> (дата обращения 10.07.2017)

⁴² Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. – URL.: <http://www.ozhegov.org/> (дата обращения 10.07.2017)

неизвестными, предпосылкой и заключением)».⁴³ Задачи возникают в различных сферах и на различных уровнях, в том числе и на государственном. Государство в разные исторические промежутки времени преследует различные цели и решает различные задачи. Задачи государства – это проблемы, требующие разрешения, они определяются условиями деятельности государства и носят объективный характер, т. к. они заранее предопределены.

На наш взгляд, предложенная в Законе формулировка задач административного надзора, является достаточно дискуссионной.

Институт административного надзора изначально создавался для того, чтобы предупреждать совершение новых преступлений со стороны лиц, ранее уже совершавших преступления и имеющих криминальный опыт. Вне всякого сомнения, такие лица должны заслуживать более пристального внимания со стороны правоохранительных органов, нежели законопослушные граждане. Поэтому представляется, что и цель осуществления такого надзора – предупреждение совершения новых преступлений со стороны лиц, освобожденных от отбывания наказания в виде лишения свободы из исправительных учреждений.

Очевидно, что с помощью социально-экономических рычагов такую цель достичь было бы и проще, и быстрее, однако, в настоящее время государство не располагает достаточными средствами для решения и этой, и многих других проблем.

Первая задача сформулирована как «предупреждение совершения лицами, указанными в статье 3 настоящего Федерального закона, преступлений и других правонарушений». На самом деле такая формулировка не совсем точна. Предупреждение преступлений – это одна из задач уголовного закона (ч. 1 ст. 2 УК РФ) и одна из целей наказания (ч. 2 ст. 43 УК РФ), которая решается путём издания норм, содержащих уголовно-

⁴³ Пойя Д. Как решать задачу. – М.: Либроком, 2010. – URL.: <http://www.bibliogid.ru/> (дата обращения 10.07.2017)

правовые запреты и установления наказуемости за деяния, посягающие на интересы личности, общества и государства.

Вторая задача – оказание на них (поднадзорных) индивидуального профилактического воздействия. Учитывая, что в криминологии принято считать профилактику преступлений одной из форм предупреждения преступности⁴⁴, это более узкая формулировка первой задачи.

Таким образом, в законе обозначены задачи, но формулировка их весьма неоднозначна.

Помимо задач, в статье 2 Закона указывается, что целью надзора является защита государственных и общественных интересов.

Цель – это «то, к чему стремятся, что намечено достигнуть, предел, намерение, которое должно осуществить. Ставить что-нибудь своей целью. Преследовать какую-нибудь цель. Иметь своею целью что-нибудь. Достигнуть цели. С практической целью, для практических целей. С целью чего и в целях чего – для; для того, чтобы. Поехать с целью осмотра местности или с целью осмотреть».⁴⁵

Цель – «конечное желанье, стремление, намерение, чего кто силится достигнуть. Без цели ничего не делают. У него была добрая цель, да не так вышло. Цель, начало или корень дела, побуждение; за ним идет средство, способ, а вершит дело конец, цель, достижение ее. Стремиться к чему, хотеть достигнуть чего, намереваться; метить самому куда, на место, в чин и пр.»⁴⁶

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

⁴⁴ Долгова А.И. Предупреждение преступности // Криминология. – М., 2001. – С 433; Криминология. Общая часть. Том 1. \ под ред. М.И. Кириллова, В.И. Омигова. – Чебоксары, 2010. – С. 227.

⁴⁵ Толковый словарь русского языка Д.Н. Ушакова. – URL.: <http://dict.t-mm.ru/> (дата обращения 10.07.2017)

⁴⁶ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. – URL.: <http://dict.t-mm.ru/dal> (дата обращения 10.07.2017)

По мнению некоторых исследователей, такое возможно. Так, А.П. Фильченко пишет: «Несмотря на различие в подходах, позициях, мнениях конечная цель надзора одна – как можно надежнее защитить общество от преступных посягательств, и в первую очередь со стороны тех, кто уже понес наказание за ранее совершенные преступления и освобожден из мест лишения свободы».⁴⁷

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

Так, статья 1.2 КоАП РФ гласит, что «задачами законодательства об административных правонарушениях являются защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, ..., защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений».⁴⁸

Часть 1 статьи 2 УК РФ определяет: «Задачами настоящего Кодекса являются: охрана прав и свобод человека и гражданина, собственности, общественного порядка и общественной безопасности, окружающей среды, конституционного строя Российской Федерации от преступных посягательств, обеспечение мира и безопасности человечества, а также предупреждение преступлений».

⁴⁷ Фильченко А.П. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: правовая природа и перспективы законодательного регулирования. Административное право и процесс, 2012. – № 2. – URL.: <http://www.center-bereg.ru/> (дата обращения 10.07.2017)

⁴⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 04.11.2014) // Собрание законодательства РФ.. – 2002. – № 1 (ч. 1), – Ст. 1 (с изм. и доп.).

И далее указывается, с помощью каких мер этот закон будет решать поставленные перед ним задачи – «для осуществления этих задач настоящий Кодекс устанавливает основание и принципы уголовной ответственности, определяет, какие опасные для личности, общества или государства деяния признаются преступлениями, и устанавливает виды наказаний и иные меры уголовно-правового характера за совершение преступлений».⁴⁹

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

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

На основании изложенного можно прийти к выводу о том, что статья 2 Закона сформулирована некорректно, и нуждается в уточнении. На наш взгляд, следует предложить следующую редакцию этой статьи: Административный надзор устанавливается для предупреждения совершения лицами, указанными в статье 3 настоящего Закона, преступлений и других правонарушений. Задачами настоящего Закона являются: 1) правовое регулирование отношений по установлению, осуществлению, продлению и

⁴⁹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954 (с изм. и доп.).

прекращению административного надзора; 2) определение правовых статусов субъектов административного надзора».

Кроме того, следует заметить, что от задач «Закона об административном надзоре...» следует отличать задачи административного надзора как вида деятельности правоохранительных органов.

При исполнении «Закона об административном надзор» органы внутренних дел решают следующие задачи:

- осуществление наблюдения за поднадзорным лицом;
- своевременное решение вопросов об установлении, продлении и прекращении административного надзора;
- соблюдение прав и законных интересов поднадзорных лиц;
- в случае совершения правонарушений поднадзорным лицом – привлечение его к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2.4 Принципы и функции административного надзора, за лицами, освободившимися из мест лишения свободы

Понятие «принцип» и его сущность на протяжении всего исторического периода, в науке остается дискуссионным. Однако, ценность этого термина колоссальна как для понятийного аппарата правоведения в целом, так и для института административного надзора, за лицами, освободившимися из мест лишения свободы. Для углубленного изучения понятие «принцип», считаем необходимым обратиться к сущностному содержанию рассматриваемой категории.

В настоящее время существует несколько подходов к пониманию и содержанию данного понятия:

- 1) общетеоретическая – основное исходное положение, начало какой-либо теории, науки, мировоззрения и др., от которой не отступают;
- 2) антропологическая – внутреннее убеждение человека, определяющее его отношение к действительности, нормы поведения и деятельности;

3) естественнонаучная – основа, устройство или действие какого-либо прибора или машины⁵⁰.

Нам представляется, что принципы — это «фундамент», на который опираются все нормативно-правовые акты. Немецкий философ и юрист Г.В. Лейбниц указывал, что «принципы – это все фундаментальные истины, достаточные для того, чтобы в случае необходимости получить из них все заключения, после того как мы с ними немного поупражнялись и некоторое время их применяли»⁵¹. В словаре В.И. Даля значение слова «принцип» раскрыто как «научное или нравственное начало, основание, правило, основа, от которой не отступают»⁵². Нам известно одно, юридическая теория предлагает много различных вариантов определения данного принципа⁵³. Следовательно, принципы - это руководящие идеи, основные исходные положения, юридически закрепляющие объективные закономерности общественной жизни.

Институт административного надзора не закрепил принципы в ФЗ от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», что на наш взгляд, является недоработкой законодателя⁵⁴. Такая недоработка затрудняет понимание и уяснение отдельных положений. Ведь именно принципы должны выступать в качестве инструмента для должностных лиц. К примеру, в статье 8 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации перечислены принципы, а в статьях Уголовного кодекса Российской Федерации такие

⁵⁰Ожегов С. И. Словарь русского языка: 70 000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. 22-е изд., стереотип. М., 1990. С. 594; Большой Российский энциклопедический словарь. М., 2007. С. 1247; Толковый словарь иноязычных слов. М., 2007. С. 625; Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1988. Т. 3. С. 431; Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. 5-е изд. М., 1986. С.382.

⁵¹Лейбниц Г.В. Сочинения в четырех томах. Т. 2. М. 1984. С 97.

⁵²Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. – М.: Рус.яз. 1998-Т.3:П.-1998. С.431.

⁵³ См.: Явич Л.С. Общая теория права. Л., 1976. С. 151; Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 1. М., 1981. С. 98; Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. 2-е изд. Т. 20; Лившиц Р. З. Теория права : учебник. М.,1994; Малько А.В. Теория государства и права. М., 2006. С. 111; Ромашов Р.А. Теория государства и права. СПб, 2006. С. 113; Матузов Н.И. Принципы права как объект научного исследования // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Саратов. 2010. С. 17; Пронина М.П. Презумпция и принципы в праве: вопросы соотношения // Юридический мир. 2010. № 5. С. 32.

⁵⁴ Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ (ред. от 2.07.2013) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 15. – Ст. 2037.

принципы не только зафиксированы, но и достаточно объемно расписаны, что позволяет понять их сущностного толкования.

Предполагаем, что принципы административного надзора можно разделить на две группы: общеправовые принципы и специальные, которые присущи только данному институту. На наш взгляд, для административного надзора имеет немаловажную значимость такие принципы как: законность; демократизм; гуманизм; справедливость. Такие принципы являются общеправовыми, так как «действуют во всех без исключения отраслях права»⁵⁵. Например, принцип законности. Данный принцип является конституционным (ст. 4, 15, 54, 55 и др. Конституции РФ). Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (ч.3). Данный принцип отражает приоритет закона. Как известно, все граждане РФ, органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. При этом, права и свобода человека и гражданина могут быть ограничены ФЗ, в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья и т.д. (ч. 3 ст. 55)⁵⁶. Следовательно, принцип выражен в соблюдении и точном исполнении законов и подзаконных актов всеми органами, учреждениями и должностными лицами, а также поднадзорными. Рассматриваемый законодательный акт является федеральным законом, а предусмотренный им институт – административный надзор – устанавливается и осуществляется, в конечном счете, в целях защиты государственных и общественных интересов (ст. 2 Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»).

Немаловажным принципом для осуществления административного надзора является принцип гуманизма, который отражает тот факт, что

⁵⁵Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юристъ. 2004. С.78.

⁵⁶ Конституция Российской Федерации, 1993 г.

граждане не могут подвергаться жестокому обращению или наказанию, а также не могут подвергаться насилию и унижению. Следовательно, необходимо проявлять справедливое отношение к поднадзорному лицу, а также проявлять уважение к его чести и достоинству.

Нам представляется, что для института административного надзора характерен принцип справедливости. Как известно, справедливость является категорией морально-правового, а также социально-политического сознания. Данный принцип должен выражать отношение соразмерности действий поднадзорного лица и его личности. В действующем ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» ничего не сказано о недопустимости унижения поднадзорного лица. На наш взгляд, в Законе № 64-ФЗ необходимо указать тот факт, что административный надзор не направлен на унижение человеческого достоинства.

Поднадзорное лицо, как правило, ограничено в своих правах, а точнее в реализации в полном объеме и защите своих прав. Как нам кажется, в данном случае должен осуществляться принцип демократизма. Согласно которому, появляется возможность участия общественности в осуществлении надзора и в контроле за органами, осуществляющими такой надзор.

Таким образом, общеправовые принципы института административного надзора являются базой для специальных принципов, которые в свою очередь определяют направление дальнейшей деятельности.

Следовательно, на наш взгляд, институт административного надзора должен базироваться и на специальных принципах. Предполагаем, к специальным принципам возможно отнести: принцип стимулирования право послушного поведения поднадзорного лица; индивидуализации надзора; равенства поднадзорных перед законом.

Итак, принцип стимулирования право послушного поведения поднадзорного лица, как нам видится, данный принцип предполагает определенные меры, как в виде поощрения, так и порицания. Например, в

виде поощрения — это будет выглядеть вот таким образом: досрочного прекращения административного надзора, в случае добросовестного отношения, выполнения возложенных обязанностей, предусмотренных законом. В случае совершения административного правонарушения против порядка управления или административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, на здоровье населения и общественную нравственность, в отношении поднадзорного лица осуществляется продление такого надзора. Следовательно, это своего рода «порицание». Кроме этого к специальным принципам следует отнести принцип индивидуализации надзора. В соответствии с законом № 64-ФЗ, административный надзор может быть установлен в отношении конкретной группы лиц. Нам представляется, что такой надзор не может быть идентичным для всех. На наш взгляд, необходимо учитывать личность поднадзорного, его поведение, характер и степень совершенного им деяния, количество деяний, характер последствий этого деяния, и другие факторы. При этом все поднадзорные лица равны перед законом. Следовательно, к специальным принципам следует отнести принцип равенства поднадзорных перед законом. Как известно, по решению суда, к определенной категории лиц применяется административный надзор, в соответствии с законом № 64-ФЗ. Поднадзорные лица равным образом должны соблюдать закон, а должностные лица должны проявлять равное отношение к различным категориям поднадзорных лиц.

Подводя итоги сказанному, хотелось бы отметить тот факт, что вышеизложенные принципы имеют немаловажную значимость в процессе реализации административного надзора. Известно, что именно принципы выступают в качестве основных начал, характеризующих содержание норм, правоприменительного акта. Представленные принципы позволяют раскрыть и понять институт административного надзора. Кроме этого, они раскрывают значимость отношений, возникающих между должностным лицом и поднадзорным, где каждый должен руководствоваться основными началами.

Можно с уверенностью сказать, что именно принципы института административного надзора позволяют раскрыть важнейшие интересы и потребности человека. Как нам кажется, отсутствие официальной позиции законодателя негативно сказывается на понимании и трактовке содержательной стороны исследуемого явления должностными лицами, осуществляющие надзор, а также поднадзорными лицами. На наш взгляд, отсутствие таких принципов повлечет за собой беззаконие, несправедливость, безнравственность и многие другие негативные последствия.

Кроме принципов колоссальной значимостью обладают и функции административного надзора. Так как, именно функции оказывают воздействие на различные процессы, нам представляется, что выполнение таких функций предполагает определенные изменения в общественных отношениях, а точнее стабилизацию таких отношений, пресечение возможных преступлений в будущем. Как известно, именно функции являются основными направлениями деятельности ОВД, выражающие его сущность и назначение в обществе.

В настоящее время существуют различные подходы к пониманию и содержанию данного термина. Исследуя функции социальных явлений, ряд авторов отождествляют функцию с самой деятельностью, некоторыми ее видами, сторонами, аспектами⁵⁷. Так, в толковом словаре русского языка «функция» определяется как работа, роль, значение чего-либо, обязанность, круг деятельности⁵⁸. Ряд авторов определяют функции как «ведущие, важнейшие для социальной системы, определяющие процессы, осуществляемые всей системой в целом»⁵⁹. Иногда говорят о ценности социальных явлений, фактически не проводя различий между «ценностью» и «функцией»⁶⁰. Несмотря на то, что данные понятия взаимосвязаны, они

⁵⁷ Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления. М., 1987. С. 170.

⁵⁸ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. 2-е изд., испр. и доп. М., 1994. С. 847.

⁵⁹ Правовая система социализма. В 2 т. Т. 2. Функционирование и развитие / Отв. ред. А. М. Васильев. М., 1987. С. 11,12.

⁶⁰ Рабинович П. М. Социалистическое право, как ценность. Львов, 1985. С. 25.

обозначают неоднородные явления. Ценность представляет собой «свойство того или иного общественного предмета удовлетворять потребности, желания, интересы»⁶¹. Существует мнение о том, что под функциями понимают последовательно сменяющиеся стадии производства⁶². Некоторые исследователи определяют функции как цели и задачи⁶³. Кроме этого термин у «функции» ряд авторов рассматривает с правовой позиции. Основными функциями права следует считать такие его функции, которые являются прямым и непосредственным выражением назначения права в целом, соответствуют его главным задачам и присущи ему в период существования и развития, т. е. имеют для него постоянный характер. Под функциями права следует понимать его юридическое назначение для тех или иных общественных отношений, которое выражается главным образом в результатах правового регулирования.

Анализ источников, в которых определяется понятие функции, показывает, что в большинстве случаев с ним, так или иначе связано «направленное избирательное воздействие системы (структуры, целого) на определенные стороны внешней среды»⁶⁴.

Исходя из вышеизложенного, возможно сформулировать понятие «функции административного надзора, за лицами, освободившимися из мест лишения свободы», под которым следует понимать основные направления деятельности административного надзора, выражающие его сущность и назначение в обществе. Следовательно, функции административного надзора – это наиболее общие, универсальные направления деятельности органов государственной власти и их должностных лиц, заключающееся в непрерывном (постоянном) воздействии (влиянии, соприкосновении) с объектами управления (объектами административного надзора) с целью

⁶¹Радулин А. А., Радулин К. А. Социология: Курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1999. С. 47.

⁶²Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. М., 1968. С. 197; Тихомиров Ю. А. Управленческое решение. М., 1972. С. 15; Зайцев И. М. Процессуальные функции гражданского судопроизводства. Саратов, 1990. С. 13.

⁶³Гурней Б. Введение в науку управления. М., 1969. С. 35; Куценко В. И. Социальная задача как категория исторического материализма. Киев, 1972. С. 101.

⁶⁴Радько Т. Н. Функции права // Общая теория государства и права. Академический курс. В 2 т. Т. 2. Теория права / Под ред. М. Н. Марченко. М., 1998. С. 53.

охраны и регулирования основных объектов правовой защиты (предмета административного надзора), имеющей жесткую административно-правовую регламентацию, результатом которой является оценка деятельности управляемого объекта (объектов административного надзора) заданным нормативно-правовыми актами параметрам, а в предусмотренных законом случаях реагирование с целью недопущения ухудшения результатов деятельности поднадзорного объекта и предотвращение возможных негативных последствий.

На наш взгляд, необходимо выделить основные функции, которые будут являться своеобразным инструментом для должностных лиц. К функциям административного надзора, следует отнести функцию наблюдения. При осуществлении административного надзора сотрудники органов внутренних дел осуществляют наблюдение за поведением поднадзорных лиц, выявляют случаи отклоняющегося от норм поведения, нарушения правил, предписаний, и привлекают нарушителей к ответственности.

Кроме этого, к основным функциям следует отнести функцию контроля. Контроль, преследует не только достижение законности и правопорядка, но и обеспечение эффективности и целесообразности.

Одной из важнейших функций, является предупредительная функция (или функция предупреждения). Вопросы профилактики, предупреждения и пресечения преступлений все чаще становятся объектами пристального внимания ученых, практиков, общественности, населения. Безусловно, одной из основных функций любого правоохранительного органа являются профилактика и предупреждение различных видов преступлений. Как считают большинство криминологов, предупреждение преступности более эффективно, чем другие методы борьбы с ней. Корни преступности всегда следует искать в негативных общественных явлениях, а также социальных, политических, экономических и духовных проблемах, присущих конкретному обществу. Полностью искоренить названные явления в

обществе невозможно, однако четко организованные меры со стороны государства и общества могут значительно сократить их негативное воздействие.

Мы считаем, что предупреждение преступлений со стороны поднадзорных в значительной степени зависит от квалифицированного осуществления надзора сотрудниками полиции и в первую очередь участковыми уполномоченными полиции, на территорию обслуживания которых прибывают лица, освобожденные из мест лишения свободы. На наш взгляд, эффективность предупредительной работы во многом будет зависеть от наличия исчерпывающих сведений по поведению каждого поднадзорного. Для этого сотрудники полиции должны проводить различные беседы, как с поднадзорным лицом, так и с его родственниками, возможно друзьями, соседями. В ходе такой беседы, уполномоченные органы оказывают профилактическое воздействие, как на поднадзорного, так и на членов его семьи, которые в дальнейшем могут также оказывать влияние на поднадзорного, кроме этого сотрудники должны проводить воспитательную работу с таким поднадзорным лицом.

Следовательно, надзором должна быть реализована воспитательная функция, целью, которой является формирование определенного сознания, правомерного поведения, не привычным или конформистским, а осознанно активным. Такая функция, на наш взгляд, включает в себя идеологический аспект, реализуемый в основном средствами правовой пропаганды и направленный на повышение правовой культуры. Через воспитательную функцию передаются важнейшие ценности, например, духовной культуры общества, а также навыки, правила общественного поведения, зафиксированные в различных источниках.

Таким образом, вышеизложенные функции весьма значимы. Следовательно, отсутствие официальной позиции законодателя в отношении функций института административного надзора, может негативно сказаться на понимании и трактовке содержательной стороны исследуемого явления

должностными лицами, осуществляющие надзор, что в последующем может привести к негативным последствиям.

ГЛАВА 3. Административный надзор в системе средств предупреждения преступности: современное состояние и перспективы.

3.1. Место административного надзора в системе средств предупреждения преступности

Предупреждение преступлений и преступности в целом как целенаправленное воздействие на процессы детерминации и причинности преступности в целях недопущения вовлечения в преступность новых лиц, совершения новых криминальных деяний, расширения криминализации общественных отношений, имеет крайне важное значение, препятствуя массовому криминальному поведению и его негативным последствиям.

В условиях российской действительности незаконная деятельность судимых лиц является существенным фактором, осложняющим криминогенную ситуацию в стране. По данным Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН России), примерно половина лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, ранее имели судимость. Более четверти из них судимы дважды, каждый пятый – три раза и более⁶⁵. Бесспорно, их личность характеризуется устойчивой, склонной к умышленной преступной деятельности, что предполагает установление за их поведением административного надзора, осуществляемого органами внутренних дел. Кроме собственно контроля, цель данного института состоит в том, чтобы, осуществляя надзор за поднадзорными лицами, соблюдением ими административных ограничений и обязанностей, не допустить совершения с их стороны новых преступлений.

Как известно, предупреждение преступности буквально означает предохранение людей, общества, государства от преступлений. В толковом словаре В.И. Даля слово «предупреждать» (что-либо) означает – принять предварительные меры, устранить, отклонить, избавиться от чего-то

⁶⁵Дугенец А.С. Персонифицированный полицейский надзор // Административное право и процесс. 2011. №3. С. 56.

заранее⁶⁶. В более поздних изданиях, в которые вошли изменения, произошедшие в русском языке за последние десятилетия, «предупредить», означает - заранее принятыми мерами отворотить. Синонимами слова «предупредить» (предупреждение) являются слова «превентивный» (превенция), «профилактика» и «предотвращение».

Превентивный (от французского *preventif*, от латинского *praevenio*), значит – предупреждающий что-нибудь, предохранительный, опережающий действия противной стороны. Профилактика (от греческого *prophylaktikos* – правоохранительный), то есть совокупность предупредительных мероприятий, направленных на сохранение и укрепление нормального состояния, порядка⁶⁷. Предотвратить (что-либо), означает – заранее отворотить, устранить ранними мерами заблаговременно, загодя⁶⁸.

На современном этапе борьбы с преступностью, предупреждение преступности определяют, как многоуровневую систему государственных (правоохранительных) и общественных мер, направленных на устранение, ослабление или нейтрализацию причин и условий преступности. Такое определение стало традиционным, на него опираются при проведении исследований многие криминологи⁶⁹. Известно, что основной задачей предупреждения преступлений является позитивное изменение антиобщественной ориентации личности и предупреждение формирования устойчивой антиобщественной направленности и мотивации на совершение преступления.

Наряду с этим, система средств предупреждения преступности состоит из двух самостоятельных блоков.

К первому блоку относятся меры социальной профилактики, которые не связаны с принуждением. Например, социальная адаптация лица освободившегося из мест лишения свободы, направленная на

⁶⁶ Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 3 М., 1978. С. 390.

⁶⁷ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1989. С. 576, 580.

⁶⁸ Даль В. Толковый словарь живого русского языка. Т. 3. М., 1980. С. 387.

⁶⁹ Герасимов С.И. Концептуальные основы и научно-практические проблемы предупреждения преступности. Дис. д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 25.

психологическую, нравственную подготовку лица к жизни, восстановление полезных контактов и недопущение появления отрицательных факторов. Также в качестве примера мер социальной профилактики, следует указать трудоустройство лица, получение среднего, общего, профессионального образования. Ко второму блоку относятся меры, связанные с принуждением. Такие как: уголовное наказание, иные меры уголовно-правового характера, меры дисциплинарного воздействия, а также меры административного воздействия.

Известно, что административный надзор не является ни уголовным наказанием, ни иной мерой уголовно-правового характера.

На наш взгляд, к лицам, отбывшим наказание, но находящимся под административным надзором, возможно применение мер дисциплинарного воздействия. В виде поощрения — это досрочное прекращения административного надзора, в виде взыскания — это продление административного надзора. Следовательно, институт административного надзора занимает место в системе средств предупреждения преступности, связанных с принуждением в виде дисциплинарного воздействия.

Наряду с этим, предполагаем, что административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в системе средств предупреждения преступности, занимает особое место среди средств принуждения в виде мер административного воздействия. Известно, что меры административного воздействия представляют собой принудительные меры, применяемые уполномоченными государственными органами в целях предупреждения и пресечения, установленных законом правил и норм в области охраны прав и свобод человека и гражданина, защиты всех форм собственности, обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, окружающей среды, конституционного строя Российской Федерации, обеспечение мира и безопасности человечества.

Следовательно, лица, освободившиеся из мест лишения свободы находятся под соответствующим контролем органов государства ради их

успешной постпенитенциарной адаптации и предотвращения совершения ими новых преступлений.

Мы считаем, что опыт борьбы с преступностью в России доказал целесообразность установления подобного контроля и наблюдения за поведением такого лица, с последующим сообщением об обнаруженных нарушениях компетентному органу для принятия необходимых мер. Поскольку, до недавнего времени криминальная обстановка в России характеризовалась устойчивым ростом количества зарегистрированных преступных посягательств. Их пик пришелся на 2006 г. и составил, по официальным данным, 3 млн 885 тыс. преступлений.⁷⁰ Мы полагаем, что высокий уровень преступности частично объясняется как раз ослаблением деятельности государственных органов по осуществлению контроля за лицами, освобожденными из исправительных учреждений, отсутствием административного надзора. Такое негативное положение дел свидетельствует о том, что контроль за освобожденными резко ослаблен, а это в определенной мере способствует росту уровня рецидивной преступности бывших осужденных.

С принятием ФЗ РФ № 64 «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», прослеживается устойчивая положительная динамика снижения числа ежегодно регистрируемых преступлений, включая тяжкие и особо тяжкие, что обусловлено позитивными изменениями в социально-экономической сфере и уголовно-судебной политике Российской Федерации.

При этом, с каждым годом увеличивается число заявлений об установлении административного надзора, так на территории Российской Федерации за 2013 год в суд поступило 39.629 заявлений, за 2014 год- 56.215 заявлений, за 2015 год- 67170 заявлений, за 2016 год- 73053 заявлений об установлении административного надзора, за лицами, освобожденными

⁷⁰ По данным статистических отчетов ГИЦ – ГИАЦ МВД РФ за 2005– 2016 гг.

из мест лишения свободы,⁷¹. Следовательно, количество лиц, находящихся под административным надзором с каждым годом растет.

Так, например, в Барнауле на 1 января 2013 года количество лиц, находящихся под административным надзором составляет 212 человек, в 2014 году поднадзорных - 247 человек, в 2015 году - 308 человек, в 2016 году – 378 человек. Установлено, в Центральном районном суде г. Барнаула за 2016 год поступило 17 заявлений об установлении административного надзора, из них 14 удовлетворены в полном объеме, 7 заявлений о продлении административного надзора, всего 4 заявления о досрочном прекращении административного надзора, из них 3 удовлетворены в полном объеме, 2 заявления о частичной отмене ранее установленных поднадзорному лицу административных ограничений. В 2017 году в Центральном районном суде г. Барнаула поступило 21 заявление об установлении административного надзора, из них 17 удовлетворены в полном объеме, 31 заявление о продлении административного надзора, и лишь 1 заявление о досрочном прекращении административного надзора.

При рассмотрении конкретных дел, было замечено, что наиболее распространенным основанием установления административного надзора является совершение лицом, которое уже отбыло уголовное наказание в виде лишения свободы, имеющие непогашенную либо неснятую судимость, правонарушения в течение года по ст. 20.21 КоАП РФ, а именно появление в общественных местах в состоянии опьянения. Кроме этого, чаще всего правонарушения совершаются указанными выше лицами за мелкое хулиганство по ст.20.1 КоАП РФ. Исходя из этого, заявление об установлении административного надзора в большей степени подаются по инициативе сотрудников органов внутренних дел.

Так, например, в Алтайском крае за первый квартал 2016 года в отношении 90 лиц был установлен административный надзор по инициативе органов внутренних дел, а по инициативе администраций исправительных

⁷¹Судебный департамент при Верховном суде РФ. - [URL:http://www.cdep.ru/](http://www.cdep.ru/) (дата обращения 02.12.2017).

учреждений УФСИН России, административный надзор установлен в отношении 80 лиц.

Нами было проведено исследование с целью уточнения проблемных вопросов административного надзора и поиска путей их решений (приложение №1,2). 30% поднадзорных не считают, что административный надзор является средством предупреждения совершения нового преступления, для 40% респондентов административный надзор является средством оказания морально-психологического давления, и для 30% является наказанием. 50% опрошенных ответили, что такой надзор стимулирует законопослушное поведение, лишь 20% отметили, что позитивного воздействия не наблюдается и 30% не смогли ответить на этот вопрос. При опросе сотрудников ОВД, 60% считают, что введение института административного надзора способствует снижению преступности, 30 % опрошенных считают, что не способствует снижению преступности, 10% не смогли ответить на вопрос. Большинство сотрудников ОВД считают, что причины совершения преступления поднадзорным лицом связаны с нежеланием исправляться и вести законопослушный образ жизни. Кроме этого, 50% сотрудников ОВД считают, что могут оказать воздействие на поднадзорное лицо; 20% уверены, что могут, но для этого необходимо дополнительное специальное обучение и подготовка, не могут, считают 30%.

Таким образом, институт административного надзора занимает важное место в системе средств предупреждения преступности, а если быть точнее такой надзор представляет собой такое средство, которое связано с принуждением и выражается в мерах административного и дисциплинарного воздействия, которое направлено на недопущение совершения новых преступлений со стороны лиц, ранее уже совершавших преступления и имеющих криминальный опыт.

На наш взгляд, эффективность административного надзора зависит от различных составляющих. Во-первых, это желание самого поднадзорного

лица изменить свое поведение. Во-вторых, наличие (достаточность) субъектов (должностных лиц правоохранительных органов), а также их профессионализм, позволяющий проводить профилактические мероприятия с конкретными лицами на основе педагогического воздействия с учетом психофизиологических процессов, их закономерностей, влияющих на эффективность профилактики.

3.2. Административный надзор: от теории к практике.

Административный надзор представляет собой инструмент поддержания общественного порядка и общественной безопасности, что очень важно для современного общества. Административно-надзорная деятельность является, прежде всего правоохранительной деятельностью, которая защищает и охраняет права граждан, интересы общества и государства. Согласно Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» на последнюю возложена обязанность осуществлять контроль (надзор) за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них судом запретов и ограничений, участвовать в осуществлении контроля за поведением осужденных, которым назначено наказание в виде лишения свободы или наказание в виде лишения свободы условно (п. 12 ч. 1 ст. 12). Одновременно данным Федеральным законом полиции предоставлено право применять в процессе указанного контроля (надзора) предусмотренные меры наблюдения за ходом социальной реабилитации лиц, освобожденных из мест лишения свободы (п. 11 ч. 1 ст. 13).

Следовательно, ключевым субъектом, осуществляющий административный надзор является орган внутренних дел (полиция), при этом важнейшая роль отводится участковому уполномоченному полиции.

Участковый уполномоченный полиции при несении службы на закрепленной части территории муниципального образования (административном участке) выполняет задачи по защите жизни, здоровья,

прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, по противодействию преступности, охране общественного порядка, собственности и обеспечению общественной безопасности⁷².

Выполняя названные задачи, участковый уполномоченный полиции обязан осуществлять административный надзор в отношении лиц, состоящих на учете в ОВД, порядок осуществления которого детализирован в приказе МВД России от 8 июля 2011 г. № 818⁷³. При этом, согласно ст. 12 ФЗ №64 обязан 1) разъяснять поднадзорному его правовой статус и возможные последствия нарушения режима административного надзора; 2) вести учёт поднадзорных лиц; 3) систематически наблюдать за соблюдением гражданами, состоящими на учёте, административных ограничений и выполнением обязанностей; 4) осуществлять индивидуальную профилактическую работу (воспитательное воздействие); 5) объявлять в розыск поднадзорного, не прибывшего в установленный срок к месту жительства или пребывания, а равно самовольно оставившего место жительства или пребывания.

Кроме этого, следует отметить, что участковый уполномоченный полиции постоянно взаимодействует с различными отделами полиции, подразделениями, с отдельными сотрудниками линейных отделов МВД России по вопросам предупреждения и пресечения преступлений и иных правонарушений со стороны поднадзорных лиц.

На органы внутренних дел также возлагается обязанность осуществления розыска; 6) направлять в суд заявление об установлении административного надзора не позднее чем за один месяц до окончания срока отбывания ограничения свободы, назначенного в качестве дополнительного наказания, или при замене неотбытой части наказания в виде лишения свободы ограничением свободы. Для выполнения этих

⁷² Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции [Электронный ресурс]: приказ МВД РФ от 31 декабря 2012 г. № 1166. Доступ из справ. - правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷³ О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы [Электронный ресурс]: приказ МВД РФ от 8 июля 2011 г. № 818. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

юридических требований Закон наделил органы полиции следующими полномочиями: 1) запрашивать у организаций по месту работы или месту жительства поднадзорного сведения о его поведении. Организации, обязанными давать ответы на эти запросы, могут быть предприятия (учреждения) – работодатели, ТСЖ и другие структуры. Вызывает интерес тот факт, что в перечне «адресатов запроса» не упоминаются организации по «месту учёбы» поднадзорного. По-видимому, законодатель в определённой мере учёл, что найти подобное «место учёбы» лицу, освободившемуся из исправительного учреждения, в современных условиях весьма проблематично; 2) наряду с этим, органы внутренних дел вправе вызывать поднадзорного для получения объяснений в устной или письменной форме по вопросам соблюдения им установленных судом административных ограничений и выполнения обязанностей; 3) входить беспрепятственно в жилое или иное помещение, являющееся местом жительства либо пребывания поднадзорного, в определённое время суток, в течение которого ему запрещено оставлять данное помещение.

Таким образом, полномочия органов внутренних дел сопряжены с известными ограничениями прав и свобод поднадзорного в сфере его свободы передвижения, выбора места жительства и места пребывания, неприкосновенности частной жизни, проведения досуга. Несомненно, что в них присутствует риск чрезмерного вмешательства в частную жизнь граждан, находящихся в «орбите» административного надзора. Однако этот риск перекрывается публичными интересами общества и государства, связанными с решением задач безопасности и социально-правового контроля в сфере предупреждения преступлений. Помимо этого, органы внутренних дел как субъекты контроля ведают вопросами предоставления административных разрешений на пребывание вне жилого помещения и на краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории пребывания. Закон предусматривает перечень оснований, когда упомянутые административные разрешения даются поднадзорному. К ним, согласно ст.

12 рассматриваемого нормативно-правового акта, относятся: 1) смерть или угрожающая жизни тяжёлая болезнь близкого родственника; 2) необходимость получения поднадзорным лицом медицинской помощи, а также прохождения лечения в учреждениях органов здравоохранения, при условии, если эти помощь и лечение невозможно получить по месту жительства или пребывания поднадзорного; 3) наличие стихийного бедствия или иных чрезвычайных обстоятельств, лишаящих поднадзорного возможности проживания или пребывания в разрешённом для этого месте (например, в результате наводнения или пожара жилое помещение поднадзорного было уничтожено); 4) прохождение поднадзорным лицом обучения за установленным судом пределами территории; 5) необходимость сдачи вступительных экзаменов при поступлении в образовательное учреждение; 6) необходимость решения при трудоустройстве вопросов явки в службы занятости для регистрации, прохождения собеседования у работодателя, заключения трудового договора или договора гражданско-правового характера на выполнение работ (оказание услуг), государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, а равно для получения лицензии на осуществление определённого вида экономической деятельности. Обращаясь к содержанию закона, нельзя не отметить, что органы внутренних дел выдают административные разрешения на выезд и оставление места жительства в императивном порядке, по существу, без учёта поведения поднадзорного, руководствуясь лишь вышеназванными основаниями. Едва ли это следует признать справедливым. Полагаем, что ст. 12 Закона целесообразно дополнить п. 4 следующего примерно содержания: «Органы внутренних дел вправе мотивированно отказать поднадзорному в предоставлении разрешения на выезд за пределы места жительства, места пребывания, кроме случаев, предусмотренных п. 1 ч. 3 ст. 12 настоящего Закона, если поднадзорным было допущено нарушение режима административного надзора. Отказ в предоставлении разрешения может быть обжалован в судебном порядке». Режим административного надзора

применяется при наличии правовых и фактических оснований, показывающих, что лицо, освобождённое из пенитенциарного учреждения, сохраняет высокую общественную опасность для устранения которой требуются предупредительные средства посткриминального контроля (в форме административного надзора). Мерами такого надзора, согласно ст. 4, Закона являются правоограничения следующего характера: 1) запрет пребывания в определённых местах; 2) запрет посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в них; 3) запрет пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства; 4) запрет выезда за установленные судом пределы территории; 5) обязанность явки от одного до четырёх раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации.

Сотрудники органов внутренних дел прекращают административно-надзорную деятельность в отношении поднадзорного лица, в случае 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 поднадзорного лица.

Кроме этого, административный надзор может быть досрочно прекращен судом на основании заявления органа внутренних дел или поднадзорного лица либо его представителя по истечении не менее половины установленного судом срока при условии, что поднадзорное лицо добросовестно соблюдает административные ограничения, выполняет предусмотренные законодательством обязанности и положительно характеризуется по месту работы или месту жительства. Соответственно, после прекращения административного надзора поднадзорное лицо снимается с учета в органах внутренних дел.

Между тем административный надзор может быть продлен в отношении конкретного поднадзорного лица, в связи с совершением в течение одного

года двух и более административных правонарушений против порядка управления (например, ст. 19.3; 19.13; 19.16; 19.24 КоАП РФ) или административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность (ст. 20.1; 20.2.2; 20.3; 20.20-20.21; 20.29), а также на здоровье населения и общественную нравственность (ст. 6.8-6.13).

На наш взгляд, эффективность закона во многом будет зависеть от квалифицированного его осуществления сотрудниками полиции и в первую очередь участковыми уполномоченными полиции, на территории обслуживания которых будут прибывать лица после отбывания наказания в местах лишения свободы. При этом особое внимание должно быть обращено на своевременное установление надзора в отношении лиц, которые подпадают под его действие, организацию работы по его осуществлению, реализацию воспитательной функции надзора, контроль над образом жизни поднадзорных. Для того чтобы закон стал эффективно работать, его следует изучать всем сотрудникам полиции и в первую очередь участковым уполномоченным, при этом необходимо проводить различные совещания-семинары и принимать зачеты по знанию нормативного документа.

Полагаем, если участковый уполномоченный не проводит беседы, не предпринимает меры в отношении поднадзорного, игнорирует события неправомерного, пусть даже малозначительного, правонарушения, заслуживающего внимания, ведет к тому, что у поднадзорного лица появляется уверенность в безнаказанности своих действий, в неспособности сотрудников полиции повлиять на ход дальнейших событий.

Установление административного надзора есть не самоцель, а лишь начальный этап непосредственной работы по перевоспитанию поднадзорных и контролю над ними. В конечном итоге, качество и практическая значимость надзора определяется числом ранее судимых, снятых с учета в связи с исправлением по истечению установленного срока или досрочно и не совершивших нового преступления. И наоборот, чем выше удельный вес и количество поднадзорных, привлечённых к уголовной ответственности по ст.

314 (1) УК РФ, тем ниже уровень указанной работы. В свою очередь данные показатели находятся в прямой зависимости от фактического состояния предупредительной работы с каждым поднадзорным.

3.3. Проблемы института административного надзора за лицами, освободившимися из мест лишения свободы, и пути их решения

За период действия Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» выявлено ряд серьезных проблем, с которыми сталкиваются, не только сотрудники органов внутренних дел, но также работники аппарата суда, поднадзорные и иные заинтересованные лица.

Известно, что институт административного надзора за определенной категорией лиц, отбывших уголовное наказание, находится на стыке уголовного, уголовно-исполнительного и административного права и процесса. Здесь прослеживается их четкая взаимозависимость и взаимосвязь. После освобождения из исправительного учреждения предпочтение в регулировании отношений данного лица с обществом отдается нормам административного права, что следует и из самого названия «административный надзор». Дела об установлении, продлении, прекращении административного надзора рассматриваются в соответствии с Кодексом административного судопроизводства, действующий с 15 сентября 2015 года. До этого момента, такая категория дел рассматривалась в порядке гражданского судопроизводства.

Дела об административном надзоре рассматриваются и разрешаются судьей единолично с обязательным участием лица, в отношении которого подано заявление. Иными словами, у суда отсутствует законная возможность рассмотреть дело об административном надзоре без участия лица, в отношении которого он устанавливается. При этом вопрос о мерах, принимаемых судом в случае неявки лица, в отношении которого в суд подано заявление об установлении ему административного надзора, остается

неурегулированным. Осуществить принудительный привод лица, в отношении которого устанавливается административный надзор, действующее законодательство Российской Федерации не позволяет. Пользуясь этим пробелом российского законодательства, некоторые лица, в отношении которых должен быть установлен административный надзор, добровольно в суд не являются, возможности принудительно привести их в суд нет, и рассмотреть без них дело об установлении административного надзора суд не может. В результате административный надзор, который по закону должен быть установлен в отношении определенной категории лиц, не устанавливается и контроль не осуществляется.

Кроме этого, суд устанавливает различные ограничения в отношении поднадзорного лица. Однако в законе не указано, с какого именно момента устанавливаются ограничения для лица (с момента оглашения вынесенного судом решения или же с момента вступления принятого решения в законную силу), необходимо ли судьям в резолютивной части решения суда указывать срок, по какой именно день устанавливается административный надзор. Как показывает практика, в резолютивной части некоторых решений судьи ограничиваются лишь указанием на установление административных ограничений на срок до трех лет, начиная с момента вступления принятого решения в законную силу. В таких случаях установленный судом срок административного надзора начинает исчисляться с момента вступления решения суда в законную силу и действует до истечения трех лет. В другом случае, если суд установит срок административного надзора с момента оглашения решения суда, то лицо, в отношении которого установили административный надзор, может обжаловать решение суда и тем самым вправе его не исполнять, а сам срок административного надзора уже фактически будет исчисляться. На наш взгляд, такие формулировки в решении суда могут повлечь неясности и ошибки при его исполнении. Кроме того, это может сыграть ключевую роль при привлечении лица к административной или уголовной ответственности соответственно по ст.

19.24 КоАП РФ «Несоблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре» или ст. 314.1 УК РФ «Уклонение от административного надзора». Считаем, что резолютивная часть решения суда об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, должна содержать конкретную дату, до которой установлены административные ограничения, начиная исчислять срок с момента вынесения решения суда. Такая формулировка в решении суда, на наш взгляд, является правильной, а также отвечающей требованиям гражданско-процессуального законодательства и ст. 5 Федерального закона от 06.04.2011 № 66-ФЗ «Об административном надзоре, за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

Так же возникает трудность в ходе реализации административного надзора территориальными органами МВД России в отношении граждан, освобожденных из мест лишения свободы и имеющих непогашенную либо неснятую судимость, подпадающих под действие Федерального закона об административном надзоре, не имеющих регистрации и постоянного места жительства. В отношении указанных лиц не представляется возможным установить такие ограничения, как запрещение пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица в определенное время суток (п. 3 ч. 1 ст. 4 Федерального закона об административном надзоре).

Во всех судебных решениях, суд устанавливает обязательную явку от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства для регистрации, так как данное ограничение является обязательным. Кроме этого, в судебных решениях часто встречается ограничение в виде запрета пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток. Как правило, это ночное время с 22:00 до 6:00 часов. В течение этого времени, сотрудники ОВД осуществляют проверку поднадзорных лиц.

Однако, на практике возникают проблемы. По словам сотрудников ОВД, в силу различных факторов невозможно должным образом провести проверку таких лиц. Например, в подъездах многоэтажных домов стоят домофоны, которые затрудняют вход в дом. Часто поднадзорные лица не открывают дверь ссылаясь на жизненные обстоятельства, такие как не слышал, крепко спал, не работает домофон или его нет. Сотрудники ОВД полагают, что данное ограничение не стимулирует законопослушное поведение поднадзорных лиц.

На наш взгляд, для решения данной проблемы возможно применение электронных браслетов. При этом большинство опрошенных сотрудников – 60%, с нами солидарны; 30% считают, что при осуществлении надзора невозможно применение электронных браслетов и иных средств контроля; не смогли ответить на вопрос 20%. На вопрос «Если Закон об административном надзоре несовершенен, что в нем следует изменить (добавить или исключить)?» респонденты отвечали по-разному. Были высказаны предложения об ужесточении ответственности и усилении контроля.

Мы полагаем, необходимо расширить возможности оказания общественного воздействия на поднадзорное лицо, с целью достижения позитивного результата. Кроме этого, оказать воздействие на средства массовой информации, публикующие и распространяющие информацию о местах лишения свободы и пропагандирующие криминальные субкультуру, нормы, обычаи и традиции.

В заключение хотелось отметить, что значимость рассмотренных нами вопросов на практике достаточно велика. В связи с этим считаем, что выявленные пробелы законодательства подлежат восполнению, путем внесения изменений в нормативные правовые акты, принятия соответствующих ведомственных актов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, в результате исследования института административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, мы пришли к следующим выводам:

Административный надзор – это система регламентированных законом и осуществляемых органами внутренних дел профилактических мер наблюдения и контроля, применяемых в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы, и склонных к совершению новых преступлений, с целью обеспечения безопасности граждан, общества и государства.

Сущность административного надзора, заключается в наблюдении за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом временных ограничений его прав и свобод, а также контроль за выполнением им обязанностей, предусмотренных Федеральным законом.

Правовая природа является комплексной, в основе которой лежат нормы административного права.

Принципы административного надзора за лицами, освободившимися из мест лишения свободы: общеправовые принципы и специальные, которые присущи только данному институту. Общеправовые принципы: законность, демократизм, гуманизм, справедливость. Специальные принципы: принцип стимулирования правопослушного поведения поднадзорного лица, индивидуализации надзора, равенство поднадзорных перед законом.

Функции административного надзора, за лицами, освободившимися из мест лишения свободы - наиболее общие, универсальные направления деятельности органов государственной власти и их должностных лиц, заключающееся в непрерывном (постоянном) воздействии (влиянии, соприкосновении) с объектами управления (объектами административного надзора) с целью охраны и регулирования основных объектов правовой защиты (предмета административного надзора), имеющей жесткую

административно-правовую регламентацию, результатом которой является оценка деятельности управляемого объекта (объектов административного надзора) заданным нормативно-правовыми актами параметрам, а в предусмотренных законом случаях реагирование с целью недопущения ухудшения результатов деятельности поднадзорного объекта и предотвращение возможных негативных последствий.

К функциям административного надзора следует относить: функцию наблюдения, контроля, предупреждения, а также воспитательную функцию.

Внесены предложения по совершенствованию законодательства:

Во-первых, следует довести до логического завершения понятие административного надзора и перечень задач, указанных в ст.2 Закона.

На наш взгляд, следует предложить следующую редакцию этой статьи: Административный надзор устанавливается для предупреждения совершения лицами, указанными в статье 3 настоящего Закона, преступлений и других правонарушений. Задачами настоящего Закона являются: 1) правовое регулирование отношений по установлению, осуществлению, продлению и прекращению административного надзора; 2) определение правовых статусов субъектов административного надзора».

Во-вторых, необходимо отразить в Законе принципы административного надзора, выступающие в качестве основных начал, характеризующих содержание норм, правоприменительного акта.

В-третьих, применять электронные браслеты и иные средства контроля.

В-четвертых, оказывать воздействие на средства массовой информации, публикующие и распространяющие информацию о местах лишения свободы и пропагандирующие криминальные субкультуру, нормы, обычаи и традиции.

В-пятых, расширить возможности оказания общественного воздействия на поднадзорное лицо.

В заключение необходимо еще раз отметить, что указанные проблемы требуют незамедлительной реакции со стороны государства в виде разработки и принятия эффективных мер, для достижения позитивного результата.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Нормативные правовые акты

- 1.1. Конституция Российской Федерации. 2-е изд., перераб. и доп. М.: БЕК, 1996.
- 1.2. Уголовный кодекс Российской Федерации. //Собрание законодательства РФ, 1996. № 25. Ст. 2954.
- 1.3. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации. //Собрание законодательства РФ, 1997. № 2. Ст. 198.
- 1.4. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. //Собрание законодательства РФ, 2001. № 52. Ст. 4924.
- 1.5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 04.11.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1), – Ст. 1 (с изм. и доп.).
- 1.6. Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации. //Собрание законодательства РФ, 2002. №138. Ст.4532.
- 1.7. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации. // Собрание законодательства РФ, 2015. №27. Ст. 3981.
- 1.8. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ (ред. от 2.07.2013) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 15. – Ст. 2037.
- 1.9. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»: федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 66 // СЗ РФ. 2011.№ 15. Ст. 2039.

- 1.10. О полиции: Федеральный закон от 07.02.2011 г. N 3-ФЗ // КонсультантПлюс: справочная правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электронные данные. –М., 2013.
- 1.11. О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Приказ МВД России от 08.07.2011 года № 818 (ред. от 25.06.2014).

2. Литература

- 2.1.Алексеев, С.С. Общие дозволения и запреты в советском праве / С.С. Алексеев //М.: Юридическая литература, – 1998.– 227 с.
- 2.2.Алексеев, С.С. Общая теория права/ С.С. Алексеев // Т. 1. М., – 1981. – 98с.
- 2.3.Административная деятельность органов внутренних дел: Учебник. – М.: ЦОКР МВД России, – 2014. – 264 с.
- 2.4.Афанасьев, В. Г. Научное управление обществом / В.Г. Афанасьев // М., – 1968. – 240 с.
- 2.5.Большой Российский энциклопедический словарь. - М. : Большая Рос. Энцикл., – 2007. – 1887 с.
- 2.6.Ведомости Верхов. Совета СССР. 1966. № 30 (утратил силу).
- 2.7.Векленко, В. В., Бекетов, О. И. Административный надзор милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы/ В. В.Векленко, О. И.Бекетов//Полицейское право. – 2012. № 1. С. 40-42.
- 2.8.ГАКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 9622. Л. 1–1 об.; Об усилении полицейского надзора в районах промышленных заведений от 1899 г. // Владимирские губернские ведомости. –1899. № 16. С.13-15.
- 2.9.Герасимов, С.И. Концептуальные основы и научно-практические проблемы предупреждения преступности: Дис. д-ра юрид. наук /С.И. Герасимов. –М., 2001.– 446 с.

- 2.10.Гладких, В.И. Проблемы предупреждения органами внутренних дел преступности в сверхкрупном городе: Дис. д-ра юрид. Наук / В.И. Гладких. – М., 2005. – 443 с.
- 2.11.Гладких, В.И., Кобец, П.Н. Преступность и ее предупреждение в субъектах Центрального федерального округа : монография / В.И. Гладких, П.Н. Кобец. –М. : ВНИИ МВД России, 2010. –210 с.
- 2.12.Гурней, Б. Введение в науку управления / Б. Гурней //М. : Прогресс, 1969. – 430 с.
- 2.13.Гуськов, В. И., Иванов, А. П. Роль административного надзора в профилактике рецидива преступлений: учебное пособие / В. И. Гуськов, А.П. Иванов. – Рязань, 1982. 62 с.
- 2.14.Даль, В. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. / В. Даль. – Медиа, 2003. – Т. 4: Рус.яз. – 2003.– 688 с.
- 2.15.Дугенец, А.С. Персонифицированный полицейский надзор / А.С. Дугенец // Административное право и процесс. – 2011. №3. С. 56.
- 2.16.Долгова, А.И. Криминология: учебник для вузов / А. И. Долгова . — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма, 2010. - 912 с.
- 2.17.Зайцев, И.М. Процессуальные функции гражданского судопроизводства / И.М. Зайцев.– Саратов, 1990. -160с.
- 2.18.Захаров, В.А. Создание юридических лиц: монография / В.А. Захаров // правовые вопросы. — М.: Норма, 2002. —208 с.
- 2.19.Зырянов, С.М. Административный надзор полиции и полицейский надзор: соотношение правовых категорий/ С.М. Зырянов // Журнал Российского права. – 2015. - № 2.С. 84-89.
- 2.20.Кобзарь, И.А. Организационные и правовые основы предупреждения преступности несовершеннолетних в переходный период:Дис. д-ра юрид. Наук / И.А. Кобзарь.– М., 2008. – 408 с.
- 2.21.Коренев, А. П. История полиции России: Крат. ист.очерк и осн. док. / А.П. Коренев. —М., 2001. —436с.

- 2.22.Косихин, Д. БЫВШИЙ осужденный, пройдите на регистрацию/ Д. Косихин // ЭЖ-Юрист. – 2011. № 37.с.10.
- 2.23.Костиков, В. Нужен трезвый взгляд на ситуацию в стране. /В. Костиков // АиФ. – 2014. – № 40.
- 2.24.Четвериков, В. С. Криминология и профилактика преступлений: учебное пособие / В.С. Четвериков. –М. :Инфра-М, 2005.–128 с.
- 2.25.Марлухина, Е.О. Криминология: учебное пособие/ Е.О. Марлухина. – М. :Дашков и К,2007. –372 с.
- 2.26.Крысин, Л.П. Толковый словарь иноязычных слов/ Л.П. Крысин. – М.: Эксмо, 2005. – 944 с.
- 2.27.Курашвили, Б. П. Очерк теории государственного управления/Б.П. Курашвили. –М. : Наука, 1987.– 294 с.
- 2.28.Курс советского уголовного права. Часть Особенная. Л. : Ленингр. ун-та, 1978. –558 с.
- 2.29.Лейбниц, Г.В. Сочинения в четырех томах. Т. 2./ Г.В. Лейбниц. –М. : Мысль, 1984. –734 с.
- 2.30.Люкевич, И. М. Полицейский надзор: Руководство по осуществлению подследственного, судебного и административного надзоров/ И.М. Люкевич. — Ломжа: Типография губернского правления. — 1913. — 91 с.
- 2.31.Малько,А.В. Теория государства и права: учебник /А.В. Малько. –М.: Юристь, 2006. – 304 с.
- 2.32.Марченко, М.Н. Общая теория государства и права : академический курс. – В 3 т. / М.Н. Марченко. – М. : Зерцало, 2002. – 528 с.
- 2.33.Матузов, Н.И., Малько, А.В. Теория государства и права: учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. - М. :Юристь, 2004. –512 с.
- 2.34.Ожегов, С.И., Шведова, Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений/ С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. — М. : Высшая школа, 1993. – 944 с.

- 2.35. Полное собрание законов Российской Империи: Собрание 3-е (ПСЗРИ-3). Т. II. №730. (утратил силу).
- 2.36. Право: Еженедельная юридическая газета. №44. — Пб., 1903. —11с.
- 2.37. Пронина, М.П. Презумпция и принципы в праве: вопросы соотношения / М.П. Пронина // Юридический мир. 2010. № 5. С. 32–36.
- 2.38. Рабинович, П. М. Социалистическое право, как ценность / П.М. Рабинович. - Львов: Вищашк. Изд-во при Львов. ун-те, 1985. —167 с.
- 2.39. Радулин, А. А., Радулин, К. А. Социология: Курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп./ А.А. Радулин, К.А. Радулин. -М. : Центр, 1999. —160с.
- 2.40. Разаренов, Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении / Ф. С. Разаренов. - М. :Госюриздат, 1963. —78 с.
- 2.41. Разаренов, Ф. С. Административный надзор – способ предотвращения правонарушений/Ф. С. Разаренов. -М. : Наука, 1973.— 56 с
- 2.42. Ромашов, Р.А. Теория государства и права / Р.А. Ромашов.— 2-е изд. — СПб.: Питер, 2012. —304 с.
- 2.43. Румынина, В.В. Основы права : учебник / В.В. Румынина. — 2-е изд. — М.: Форум, 2006. — 256 с.
- 2.44. Садков, Е.В. Предупреждение преступности в маргинальной среде молодежи : дис. канд. юрид. Наук/ Е.В. Садков. — М., 1994. —165 с.
- 2.45. Словарь русского языка: В 4-х т. /Под ред. А.П. Евгеньевой. Т. 3. М., 1987. — 752 с.
- 2.46. Советское административное право. Общая и Особенная части : учебник / Алехин А.П., Василенков П.Т., Квиткин В.Т., Козлов Ю.М., и др.; Под ред.: Козлов Ю.М. - М.: Юрид. лит., 1973. — 624 с.
- 2.47. Студеникина, М.С. Государственный контроль в сфере управления/ М.С. Студеникина. — М. :Юрид. лит., 1974, —160 с.
- 2.48. Студеникина, М.С. Государственные инспекции в СССР/М.С. Студеникина. — М.:Юрид. Лит.,1987. —112 с.

- 2.49.Судебный департамент при Верховном суде РФ. – URL:<http://www.cdep.ru/> (дата обращения 02.12.2017).
- 2.50.Теоретические основы предупреждения преступности / Ю.М.Антонян, А.Э.Жалинский, В.К.Звирбуль, В.В. Клочков и др.; Отв. ред.: Звирбуль В.К., Клочков В.В., Миньковский Г.М. - М.: Юрид. лит., 1977. - 256 с.
- 2.51.Теоретические проблемы профилактики преступлений. Автореф. дис. д-ра юрид. наук / Жалинский А.Э. - М., 1980. - 32 с.
- 2.52.Уголовный кодекс РСФСР. С постановленными материалами: С изменениями и дополнениями на 1 февраля 1987 г. - М.: Юрид. лит., 1987. - 464 с.
- 2.53.Устав о предупреждении и пресечении преступлений.–СПб., типография Второго Отд. Соб. Е.И.В. Канцеляр, 1876. –72с. (утратил силу).
- 2.54.Устав о содержащихся под стражей. Казань, 1903.–576 с. (утратил силу).
- 2.55. Ушаков, Д.Н. Толковый словарь русского языка. В 4 т. Т. 2 / Д.Н. Ушаков. - М. : Феникс, 1996. – 900 с.
- 2.56.Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. 5-е изд. М. :Политиздат, 1986. - 590 с.
- 2.57.Фильченко, А.П. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: правовая природа и перспективы законодательного регулирования. – URL: <http://www.center-bereg.ru/508.html> (дата обращения: 10.07.2017).
- 2.58.Хрестоматия по истории государства и права России / Сост. Ю.П. Титов. -М. : Проспект, 1997. –472 с.
- 2.59.Шорина, Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Е.В. Шорина. – М. : Наука, 1981. - 301 с.
- 2.60.Явич, Л.С. Общая теория права / Л.С. Явич.–Л. :Изд-во Ленингр. ун-та, 1976. - 285 с.

Анкета

Просим Вас ответить на предложенные вопросы анонимной анкеты. Пожалуйста, обведите (подчеркните) подходящий, по Вашему мнению, вариант (или несколько вариантов) ответа или в графе «иное» укажите свой вариант ответа.

От Ваших ответов зависят результаты исследования, а также выработка рекомендаций по повышению эффективности осуществления надзора. Заранее благодарим Вас за Ваше мнение.

1. Ваш пол:

- мужской
- женский

2. Ваш возраст:

- 18–25 лет
- 26–35 лет
- 36–45 лет
- свыше 45 лет

3. Состоите ли Вы в браке?

- не женат (не замужем)
- женат (замужем)
- разведен (а)
- проживаем отдельно
- вдовец (вдова)

4. Имеете ли Вы в настоящее время работу, обеспечивающую самостоятельный заработок?

- да, имею постоянную работу
- да, имею временную работу
- нет, не имею

5. Чем для Вас является административный надзор:

- наказанием
- средством оказания морально-психологического давления
- средством предупреждения совершения нового преступления
- иным (чем именно?) _____

6. Законодательство, регламентирующее административный надзор, за лицами, освободившимися из мест лишения свободы:

- совершенно:
- несовершенно, требует изменений

7. Административный надзор:

- стимулирует у Вас законопослушное поведение
- позитивного воздействия не наблюдается
- затрудняюсь ответить

8. Удерживает ли Вас административный надзор от совершения нового преступления?

- да
- нет

9. Ваше отношение к сотрудникам органов внутренних дел, осуществляющим надзор?

- положительное
- отрицательное
- безразличное

10. Могут ли сотрудники ОВД оказывать воздействие (влияние) на Ваше поведение:

- да, в полной мере
- могут, но для этого им необходимо дополнительное специальное обучение и подготовка
- не могут

11. Основные недостатки в деятельности сотрудников ОВД:

- недостатков нет
- несовершенство самого Закона об административном надзоре
- несоблюдение сотрудниками законности при осуществлении административного надзора
- некомпетентность, непрофессионализм сотрудников
- иные недостатки (проявление безразличия, грубости, невежливости, пренебрежительности)

12. Считаете ли Вы, что при осуществлении надзора возможно применение электронных браслетов и иных средств контроля?

- да
- нет
- не знаю

13. Если Закон об административном надзоре несовершенен, что в нем следует изменить (добавить или исключить)?

- _____

- _____

- _____

Спасибо за помощь в исследовании

Приложение №2

АНКЕТА

Уважаемые коллеги!

Просим Вас ответить на предложенные вопросы анонимной анкеты. Пожалуйста, обведите (подчеркните) подходящий, по Вашему мнению, вариант (или несколько вариантов) ответа или в графе «иное» укажите свой вариант ответа. От Ваших ответов зависят результаты исследования, а также выработка рекомендаций по повышению эффективности осуществления надзора.

Заранее благодарим Вас за помощь!

1. Ваш пол:

- мужской
- женский

2. Ваш возраст:

- 18–25 лет
- 26–35 лет
- 36–45 лет
- свыше 45 лет

3. Образование:

- высшее
- незаконченное высшее
- среднее специальное
- среднее

4. Стаж работы:

- до 2 лет;
- от 2 до 5 лет;
- от 6 до 10 лет;
- свыше 10 лет;

5. По Вашему мнению, введение института административного надзора способствует снижению преступности?

- да
- нет
- затрудняюсь ответить

6. Законодательство, регламентирующее административный надзор, за лицами, освободившимися из мест лишения свободы:

- совершенно
- несовершенно, требует изменений

7. Административный надзор:

- стимулирует законопослушное поведение поднадзорных
- позитивного воздействия не наблюдается
- затрудняюсь ответить

8. Причины совершения преступления поднадзорным лицом:

- нежелание исправляться и вести законопослушный образ жизни
- несовершенство Закона об административном надзоре
- неэффективность осуществления надзора
- затрудняюсь ответить

9. Может сотрудник ОВД оказать воздействие (влияние) на поднадзорного:

- может в полной мере
- может, но для этого необходимо дополнительное специальное обучение и подготовка
- не может;

10. Основные недостатки в деятельности сотрудников ОВД:

- недостатков нет
- несовершенство Закона об административном надзоре
- несовершенство приказа МВД РФ № 818 от 8 июля 2011 года
- несоблюдение сотрудниками законности при осуществлении административного надзора
- некомпетентность, непрофессионализм сотрудников
- иные недостатки (проявление чувств безразличия, грубости, невежливости, пренебрежительности к поднадзорным)

11. Считаете ли Вы, что при осуществлении надзора возможно применение электронных браслетов и иных средств контроля?

- да
- нет
- не знаю

12. Если Закон об административном надзоре несовершенен, что в нем следует изменить (добавить или исключить)?

- _____

- _____

- _____

Спасибо за помощь в исследовании!