

УДК: 342.9

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ УСТАНОВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА ЗА ЛИЦАМИ, ОСВОБОЖДЕННЫМИ ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ

Басов А. В.

Крымский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации

В статье рассматриваются факторы, создающие предпосылки для нарушений (судебных ошибок) при установлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Целью исследования является определение юридической природы института «административного надзора», а также анализ правоприменения при установлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, выявление «сложностей» возникающих в процессе установления административных ограничений. Установлено, что административный надзор является комплексным правовым институтом, т.к. имеет «двойную правовую прописку». В приведенном исследовании применялись общенаучные и частнонаучные методы познания социально-правовых явлений: системный и структурно-функциональный. Выявление проблем регулятивного и правоприменительного характера осуществлялись с использованием нормативно-логического и герменевтического методов.

Ключевые слова: административные дела, административный надзор, законодательство, систематизация, правоприменительная практика.

В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства [1].

Данное положение в полной мере применимо к институту административного надзора за лицами, которые освобождены из мест лишения свободы. К делам, которые связаны с осуществлением обязательного судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных и иных публичных полномочий относятся в т.ч. и дела об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

Актуальность указанной проблематики не вызывает сомнения. Об этом свидетельствуют следующие статистические данные. Количество рассмотренных судами административных дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы остается высоким – в 2021 г. административных дел об установлении административного надзора 48 084 (доля удовлетворенных – 96%); о продлении административного надзора 7 316 (доля удовлетворенных – 97%); О исполнении ранее установленных административных ограничений (доля удовлетворенных – 97%); О досрочном прекращении административного надзора (доля удовлетворенных – 62%); О частичной отмене ранее установленных поднадзорному лицу административных ограничений (доля удовлетворенных – 68%); Прочие об административном надзоре (доля удовлетворенных – 73%) [2].

Анализируя институт административного надзора следует отметить, что административный надзор является комплексным правовым институтом, т.к. имеет

«двойную правовую прописку». Следует согласиться с мнением А.П. Фильченко, что отмечает, что: «административный надзор имеет уголовно-правовую природу и составляет меру уголовно-правового характера, однако, реализация данной меры осуществляется через административно-правовые отношения» [3, с. 55].

Правовой основой реализации процедурных аспектов установления, продления, досрочного прекращения административного надзора, а также частичной отмены либо дополнения ранее установленных административных ограничений являются:

- Федеральный закон от 06.04.2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»;
- Кодекс административного судопроизводства РФ (гл. 29);
- Уголовно-исполнительным кодексом РФ (ст. 173-1);
- Приказ МВД России от 08.07.2011 № 818 (ред. от 30.05.2022) «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»;
- Приказ Генерального прокурора РФ от 05.09.2022 № 494 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»;
- постановление Пленума ВС РФ от 16.05.2017 № 15 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из лишения свободы».

Исследуя правовую природу данного правового института следует отметить, что важной особенностью административного надзора является следующее:

во-первых, ограничения, которые применяются при установлении административного надзора не являются наказанием;

во-вторых, основная цель устанавливаемых ограничений заключается в предотвращении повторного совершения противоправных действий лицами, имеющими судимость за определенные виды преступлений, предусмотренных Законом № 64-ФЗ;

в-третьих, установление административного надзора связано не с исполнением наказания, а с освобождением лица с мест лишения свободы;

в-четвертых, устанавливается судом в отношении совершеннолетнего лица, освобождаемого или освобождённого из мест лишения свободы;

в-пятых, установление административного надзора связано с наличием непогашенной либо неснятой судимости за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, преступления при рецидиве преступлений либо умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего.

Анализ положений ст. 270 КАС РФ позволяет выделить субъектов, обладающих правом на подачу административного искового заявления, связанного с административным надзором, исходя из его конкретной направленности:

1) заявление об установлении административного надзора подается в суд либо исправительным учреждением (в отношении лица, освобождаемого из мест лишения свободы), либо органом внутренних дел (в отношении лица, освобождённого из мест лишения свободы, а также в отношении лица, отбывающего наказание в виде ограничения свободы, назначенное в качестве дополнительного вида наказания, или при замене неотбытой части наказания в виде лишения свободы ограничением свободы);

2) заявления о продлении административного надзора и о дополнении ранее установленных административных ограничений подаются в суд органом внутренних дел;

3) заявление о досрочном прекращении административного надзора о частичной отмене административных ограничений могут подаваться в суд органом внутренних дел или поднадзорным лицом либо его представителем.

При этом, прокурор вправе обратиться в суд с административным иском заявлением о досрочном прекращении административного надзора или о частичной отмене административных ограничений для защиты прав и свобод поднадзорного лица при условии, что поднадзорное лицо по состоянию здоровья либо по другим уважительным причинам не может само обратиться в суд.

Важным аспектом в назначении административного надзора является соблюдение закрепленных сроков подачи административного заявления об установлении административного надзора. Данные сроки определены в п. 6 ч. 1 ст. 12 Закона № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», ч. 7 и 8 ст. 270 КАС РФ, ч. 3 ст. 173¹ Уголовно-исполнительного кодекса РФ. Данный срок составляет для администрации исправительного учреждения – два месяца, до истечения определенного приговором суда срока отбывания осужденным наказания, для органа внутренних дел – не позднее чем за 1 месяц до истечения срока ограничения свободы.

В то же время, анализ судебной практики показывает, что в отдельных случаях данный срок нарушается, в связи с чем, на основании ст. 200 и ч. 9 ст. 270 КАС РФ прокурор имеет право обратиться с ходатайством о внесении частного определения в отношении уполномоченных органов. В таких ситуациях, суды в определении указывают уполномоченным органам на нарушения закрепленных в законодательстве сроков.

В соответствии со ст. 9 ФЗ от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» административный надзор может быть досрочно прекращен судом на основании заявления органа внутренних дел или поднадзорного лица либо его представителя по истечению, не менее половины установленного судом срока административного надзора при условии, что поднадзорное лицо добросовестно соблюдает административные ограничения, выполняет обязанности, предусмотренные настоящим Федеральным законом, и положительно характеризуется по месту работы и (или) месту жительства, пребывания или фактического нахождения [4].

В случае отказа суда в досрочном прекращении административного надзора повторное заявление может быть подано в суд не ранее чем по истечении шести месяцев со дня вынесения решения суда об отказе в досрочном прекращении административного надзора. Не менее важным процедурным аспектом связанный с установлением административного надзора является срок, на который устанавливаются данные ограничения и определение перечня административных ограничений для лиц, освобожденных из мест лишения свободы.

Анализ правоприменения показывает, что в отдельных случаях допускаются ошибки, связанные со сроками установления административного надзора, порядком его исчисления. Так, в 2020 году Девятым кассационным судом общей юрисдикции пересмотрено 15 административных дел указанной категории, по которым изменено

4 судебных акта, 1 судебное постановление не отменено с направлением дела на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции [5].

Конечно, на основании данных о работе только за один год невозможно обнаружить в правоприменении сложившиеся закономерности, что не исключает установление отдельных аспектов, подлежащих учету в этой работе прокуроров и влияющих на ее эффективность. Так, определением Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 28.07.2021 по кассационной жалобе административного ответчика изменены решение Елизовского районного суда от 30.12.2020 и апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Камчатского краевого суда от 11.03.2021 в части срока исчисления административного надзора в отношении гр-на Б. (дело № 88а-6266/2021).

Из материалов дела следовало, что гр-н Б. осужден за совершение ряда преступлений, при опасном рецидиве, и ему назначено наказание в виде лишения свободы, и дополнительное в виде ограничение свободы. Между тем, при определении начала исчисления срока административного надзора, судебными инстанциями не учтено, что в соответствии с ч. 4 ст. 5 ФЗ № 64-ФЗ, в случае назначения лицу ограничения свободы в качестве дополнительного вида наказания, срок административного надзора исчисляется со дня отбытия наказания в виде ограничения свободы. Аналогичные разъяснения даны в аб. 3 п. 23 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16.05.2017 № 15 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» [6].

Поскольку гр-ну Б. было назначено дополнительное наказание в виде ограничения свободы, то срок административного надзора подлежал исчислению со дня отбытия им данного вида наказания, а не со дня постановки на учет в органе внутренних дел по избранному месту жительства [7]. По аналогичным основаниям по кассационному представлению прокурора Республики Саха (Якутия) изменены судебные акты по административному делу об установлении административного надзора в отношении Макарова В.Г. (дело № 88а-6965/2020) [8].

Также, по кассационному представлению Девятого кассационного суда общей юрисдикции изменены судебные акты в части исчисления срока административного надзора в отношении гр-на К., осужденного к наказанию в виде лишения свободы и освобожденного по постановлению суда о замене неотбытой части наказания исправительными работами. В то же время, судебными актами ошибочно определено, что срок административного надзора следует исчислять со дня постановки гр-на К. на учёт в органе внутренних дел по избранному месту жительства или пребывания, тогда как в п. 4, 23 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16.05.2017 № 15 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» разъяснено, что в подобном случае срок административного надзора исчисляется со дня истечения срока оставшейся неотбытой части наказания (дело № 88а-7063/2020) [9].

Относительно перечня административных ограничений следует отметить, что он является исчерпывающим и определен в ч. 1 ст. 4 Закона № 64-ФЗ, а именно: запрет на пребывание в определенных местах; запрет на посещение мест проведения массовых и иных мероприятий и участие в указанных мероприятиях; запрет на

пребывание вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток; запрет на выезд за установленные судом пределы территории; обязательная явка от 1 до 4 раз в месяц для регистрации в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания.

Однако, Пленум указывает на важный процедурный аспект назначения административных ограничений, а именно: их назначение не может носить произвольный характер и должен быть направлен на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению преступлений или административных правонарушений, а также оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения указанных правонарушений или антиобщественного поведения. Анализ судебной практики показывает, что в отдельных случаях суд при назначении административных ограничений не учитывает семейное положение, а именно: наличие членов семьи, проживающих в иных населенных пунктах, обучение в образовательных организациях [10].

Требования к содержанию административного искового заявления, связанного с административным надзором, и прилагаемым к нему документам содержит ст. 271 КАС РФ.

Во-первых, в таком заявлении указываются общие сведения по ст. 125 КАС РФ, такие как наименование суда, в который подается административное исковое заявление; наименование административного истца и ответчика, место их нахождения (жительства или место пребывания); содержание требований к административному ответчику и изложение оснований и доводов, посредством которых административный истец обосновывает свои требования и иные сведения.

Во-вторых, в нем должны быть указаны основания для установления административного надзора, перечисленные в ч. 3 ст. 3 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», а именно:

а) лицо в период отбывания наказания в местах лишения свободы признавалось злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания;

б) лицо, отбывшее уголовное наказание в виде лишения свободы и имеющее непогашенную либо неснятую судимость, совершает в течение одного года два и более административных правонарушения против порядка управления и (или) административных правонарушения, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность.

Ст. 270 КАС РФ содержит также и правила подсудности по данной категории дел. Так, административное исковое заявление о досрочном прекращении административного надзора подаются в суд по месту жительства или месту пребывания поднадзорного лица.

О времени и месте рассмотрения административного дела суд извещает лицо, в отношении которого решается вопрос, связанный с административным надзором, соответствующее исправительное учреждение или орган внутренних дел, а также прокурора. Неявка в судебное заседание надлежащим образом извещенного прокурора, а также надлежащим образом извещенного представителя соответствующего исправительного учреждения или органа внутренних дел не

препятствует рассмотрению и разрешению административного дела об установлении, о продлении административного надзора или о дополнении административных ограничений, за исключением случая, если явка такого представителя будет признана судом обязательной.

Решение суда по делу об административном надзоре принимается по общим правилам, установленным гл. 15 КАС РФ. При этом в резолютивной части должны содержаться следующие сведения:

1) по делу об установлении или о продлении административного надзора - срок административного надзора, а также конкретные административные ограничения, установленные судом;

2) по делу о дополнении административных ограничений - конкретные дополнительные административные ограничения, установленные судом;

3) по делу о частичной отмене административных ограничений - конкретные административные ограничения, отмененные судом.

Согласно ч. 5 ст. 273 КАС РФ, копии решения суда вручаются под расписку лицам, участвующим в деле, и их представителям или направляются им незамедлительно после изготовления решения способами, позволяющими обеспечить скорейшую доставку. Принимая во внимание, складывающуюся судебную практику, свидетельствующую о допускаемых уполномоченными органами нарушениях, представляется необходимым отметить важную роль прокуроров по обеспечению участия в рассмотрении административных дел данной категории, которая строится на тщательном изучении материалов дел, анализе законодательства и судебной практики по спорным правоотношениям, а также на своевременной реакции на незаконные и необоснованные судебные постановления путем принесения апелляционных, кассационных и надзорных представлений.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // Справочная правовая система «Консультант Плюс» [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения 03.09.2022)
2. Судебная статистика. Административное судопроизводство (публично-правовые споры): Показатели по отдельным категориям дел [Электронный ресурс] URL: <https://stat.апи-пресс.рф/stats/adm1/t/72/s/1> (дата обращения 03.09.2022).
3. Фильченко А.П. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: правовая природа и перспективы законодательного регулирования // Административное право и процесс. 2012. № 2. С. 54–58.
4. Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» [Электронный ресурс] URL: <https://base.garant.ru/12184517/493aff9450b0b89b29b367693300b74a/> дата обращения 04.09.2022).
5. Обзоры судебной практики Девятого кассационного суда общей юрисдикции за 2020 г. [Электронный ресурс] URL: https://9kas.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=7 (дата обращения 04.09.2022).
6. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16.05.2017 № 15 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Справочная правовая система «Консультант Плюс» [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216883/ (дата обращения 04.09.2022).
7. Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 28.07.2021 по делу № 88а-6266/2021 [Электронный ресурс]. URL: https://9kas.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=4118460&case_uid=ab637ab1-bcef-4bdc-b832-2323ec6b27db&new=0&delo_id=43 (дата обращения 22.09.2022).
8. Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 14.10.2020 по делу № 88а-6965/2020 [Электронный ресурс]. URL:

- https://9kas.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=3937708&case_uid=a4973512-5658-41cf-8d0e-8aec145609a6&new=0&delo_id=43 (дата обращения 22.09.2022)/
9. Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 30.09.2020 по делу № 88а-7063/2020 [Электронный ресурс]. URL: https://9kas.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=3937714&case_uid=cee99102-4170-49cb-964d-7e7364b056c2&new=0&delo_id=43 (дата обращения 22.09.2022).
10. Апелляционное определение Самарского областного суда от 12.11.2019 по делу № 33а-14128/2019 [Электронный ресурс]. URL: <https://судебныерешения.рф/52471370> (дата обращения 22.09.2022).

Basov A. V. Actual issues in establishing administrative supervision over persons released from places of deprivation of freedom // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2022. – Т. 8 (74). № 4. – P. 74-80.

The article examines the factors that create prerequisites for violations (judicial errors) when establishing administrative supervision over persons released from prison. The purpose of the study is to determine the legal nature of the institution of "administrative supervision", as well as the analysis of law enforcement when establishing administrative supervision over persons released from prison, identifying "difficulties" arising in the process of establishing administrative restrictions. It is established that administrative supervision is a complex legal institution, since has a "double legal residence permit". In this study, general scientific and private scientific methods of cognition of socio-legal phenomena were used: systemic and structural-functional. The identification of regulatory and law enforcement problems was carried out using normative-logical and hermeneutic methods.

Keywords: administrative cases, administrative supervision, legislation, systematization, law enforcement practice.

Spisok literatury:

1. Konstituciya Rossijskoj Federacii ot 12.12.1993 // Spravochnaya pravovaya sistema «Konsul'tant Plyus» [Elektronnyj resurs] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (data obrashcheniya 03.09.2022).
2. Sudebnaya statistika. Administrativnoe sudoproizvodstvo (publichno-pravovye spory): Pokazateli po otdel'nym kategoriyam del [Elektronnyj resurs] URL: <https://stat.api-press.rf/stats/adm1/t/72/s/1> (data obrashcheniya 03.09.2022).
3. Fil'chenko A.P. Administrativnyj nadzor za licami, osvobozhdenymi iz mest lisheniya svobody: pravovaya priroda i perspektivy zakonodatel'nogo regulirovaniya // Administrativnoe pravo i process. 2012. № 2. S. 54–58.
4. Federal'nyj zakon ot 6 aprelya 2011 g. № 64-FZ «Ob administrativnom nadzore za licami, osvobozhdenymi iz mest lisheniya svobody» [Elektronnyj resurs] URL:<https://base.garant.ru/12184517/493aff9450b0b89b29b367693300b74a/> data obrashcheniya 04.09.2022).
5. Obzory sudebnoj praktiki Devyatogo kassacionnogo suda obshchej yurisdikcii za 2020 g. [Elektronnyj resurs] URL: https://9kas.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=7 (data obrashcheniya 04.09.2022).
6. Postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 16.05.2017 № 15 «O nekotoryh voprosah, vznikayushchih pri rassmotrenii sudami del ob administrativnom nadzore za licami, osvobozhdenymi iz mest lisheniya svobody» // Spravochnaya pravovaya sistema «Konsul'tant Plyus» [Elektronnyj resurs] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216883/ (data obrashcheniya 04.09.2022).
7. Kassacionnoe opredelenie Devyatogo kassacionnogo suda obshchej yurisdikcii ot 28.07.2021 po delu № 88а-6266/2021 [Elektronnyj resurs]. URL: https://9kas.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=4118460&case_uid=ab637ab1-bcef-4bdc-b832-2323ec6b27db&new=0&delo_id=43 (data obrashcheniya 22.09.2022).
8. Kassacionnoe opredelenie Devyatogo kassacionnogo suda obshchej yurisdikcii ot 14.10.2020 po delu № 88а-6965/2020 [Elektronnyj resurs]. URL: https://9kas.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=3937708&case_uid=a4973512-5658-41cf-8d0e-8aec145609a6&new=0&delo_id=43 (data obrashcheniya 22.09.2022)/
9. Kassacionnoe opredelenie Devyatogo kassacionnogo suda obshchej yurisdikcii ot 30.09.2020 po delu № 88а-7063/2020 [Elektronnyj resurs]. URL: https://9kas.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=3937714&case_uid=cee99102-4170-49cb-964d-7e7364b056c2&new=0&delo_id=43 (data obrashcheniya 22.09.2022).
10. Apellyacionnoe opredelenie Samarskogo oblastnogo suda ot 12.11.2019 po delu № 33а-14128/2019 [Elektronnyj resurs]. URL: <https://sudebnyeresheniya.rf/52471370> (data obrashcheniya 22.09.2022).