

Шухман Никита Владимирович

**УСТАНОВЛЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ ПРИ АДМИНИСТРАТИВНОМ НАДЗОРЕ: ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫЙ АСПЕКТ**

В статье рассматривается правовая природа административных ограничений, применяемых при административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Основное внимание автор уделяет вопросу установления данных ограничений, исследованию различных подходов, складывающихся в судебной практике. Помимо этого, приведены анализ изучения автором гражданских дел по установлению административных ограничений и статистические показатели их установления.

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/3/2015/2-1/59.html](http://www.gramota.net/materials/3/2015/2-1/59.html)

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2015. № 2 (52): в 2-х ч. Ч. I. С. 213-216. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/3.html](http://www.gramota.net/editions/3.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/3/2015/2-1/](http://www.gramota.net/materials/3/2015/2-1/)

**© Издательство "Грамота"**

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [hlist@gramota.net](mailto:hlist@gramota.net)

УДК 342.951:351.82

**Юридические науки**

*В статье рассматривается правовая природа административных ограничений, применяемых при административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Основное внимание автор уделяет вопросу установления данных ограничений, исследованию различных подходов, складывающихся в судебной практике. Помимо этого, приведены анализ изучения автором гражданских дел по установлению административных ограничений и статистические показатели их установления.*

*Ключевые слова и фразы:* административные ограничения; административный надзор; установление административных ограничений; установление административного надзора; лица, освобожденные из мест лишения свободы.

**Шухман Никита Владимирович**

Омская юридическая академия

Avalanche.omsk@mail.ru

**УСТАНОВЛЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ  
ПРИ АДМИНИСТРАТИВНОМ НАДЗОРЕ: ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫЙ АСПЕКТ<sup>©</sup>**

Административное ограничение – это установленное судом в соответствии с действующим законодательством РФ временное ограничение прав и свобод лица, освобожденного из мест лишения свободы. Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, права и свободы 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. Часть 1 статьи 4 Федерального закона от 06.04.2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (далее – Федеральный закон) содержит исчерпывающий перечень административных ограничений, которые могут быть применены к поднадзорному лицу. К ним относятся: запрещение пребывания в определенных местах; запрещение посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях; запрещение пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток; запрещение выезда за установленные судом пределы территории; обязательная явка от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации.

Суд вправе установить иные, не указанные в заявлении исправительного учреждения или органа внутренних дел административные ограничения.

Если провести анализ законодательных актов стран СНГ, регулирующих вопросы административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, то необходимо отметить, что только в законодательстве РФ содержится такое административное ограничение, как запрещение посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях.

В п. 3 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26.07.1966 г. № 5364-VI «Об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» [14, с. 597] (далее – Указ) были установлены следующие административные ограничения:

а) запрещение ухода из дома (квартиры) в определенное время (в ред. Указа Президиума ВС СССР от 22.09.83 № 10007-X);

б) запрещение пребывания в определенных пунктах района (города);

в) запрещение выезда или ограничение времени выезда по личным делам за пределы района (города);

г) явка в милицию для регистрации от одного до четырех раз в месяц.

Ограничения, установленные Федеральным законом, можно подразделить на обязательные (императивные), которые устанавливаются судом в отношении всех без исключения поднадзорных, и факультативные, выбор которых зависит от усмотрения суда. Согласно ч. 2 ст. 4 Федерального закона, единственным обязательным административным ограничением выступает обязательная явка поднадзорного от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации. Остальные ограничения являются факультативными, они позволяют суду дифференцированно подходить к их выбору в отношении каждого поднадзорного лица в отдельности в зависимости от его образа жизни, семейного положения, места работы, характера ранее совершенных преступлений и других обстоятельств.

В течение срока административного надзора ограничения могут меняться. Отдельные из них могут быть отменены (на основании заявления органа внутренних дел, поднадзорного лица или его представителя), либо, наоборот, их перечень может быть дополнен (на основании заявления органа внутренних дел). Основанием для принятия судом такого решения выступают сведения об образе жизни и о поведении поднадзорного лица, а также о соблюдении им ранее установленных административных ограничений.

Перечисленные ограничения применяются в полном объеме или раздельно в зависимости от образа жизни, семейного положения, места работы и других обстоятельств, характеризующих личность поднадзорного.

Обращает внимание, что в Указе отсутствует такое ограничение, как запрет посещения мест проведения массовых мероприятий. В последние годы массовые мероприятия носят достаточно острый политический и зачастую экстремистский характер и непосредственно могут спровоцировать новые преступления со стороны поднадзорных лиц, поэтому такой запрет можно увидеть в современном законе РФ.

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.

Постановлением Пленума Верховного суда РФ от 27.07.2013 г. № 22 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре» [13, с 46-53] разъясняется, что, если лицо осуждалось за совершение преступления в состоянии алкогольного опьянения или в период отбывания наказания подвергалось взысканиям за употребление алкогольных напитков в исправительном учреждении, целесообразно рассмотреть вопрос о применении административных ограничений, запрещающих его пребывание в местах общественного питания, где осуществляется продажа спиртных напитков.

В том случае, если лицо, освобождаемое или освобожденное из мест лишения свободы, имеет неотбытое наказание, не связанное с лишением свободы, суду при выборе административных ограничений следует учитывать ограничения, назначенные данному лицу в связи с исполнением такого наказания в целях предотвращения возможности нарушения порядка и условий отбывания наказания, не связанного с лишением свободы.

Рассмотрим более подробно административные ограничения, применяемые российскими судами к поднадзорным лицам.

Во-первых, запрещение пребывания в определенных местах. Уже, исходя из текста данной нормы, видно, что устанавливается это ограничение применительно к «определенным» местам. Такие места, как правило, представляют собой точно не определенные объекты, но имеющие определенную специфику деятельности (торговля, образование и др.). Это могут быть объекты торговли спиртосодержащими напитками, места торговли пивом, школы, детские сады, ночные клубы и пр. Перечень таких мест может быть достаточно разнообразным, и определение их судом зависит от конкретного дела, личности лица, его поведения, иных возможных обстоятельств. Достаточно часто устанавливаемые судами ограничения на пребывание в местах, торгующих алкогольной продукцией, вполне объяснимы количеством преступлений, совершаемых в состоянии алкогольного опьянения, а также злоупотреблениями спиртными напитками поднадзорными лицами, что способствует совершению ими правонарушений. Применительно, например, к лицам, отбывшим наказание за преступления против несовершеннолетнего, а тем более против половой свободы и половой неприкосновенности несовершеннолетнего, вполне разумно применение запретов на пребывание в других местах.

Вместе с тем суды стараются также обойти установление данного вида ограничения, мотивируя это тем, что у поднадзорного лица могут возникнуть проблемы с трудоустройством [8, лист (л.) дела (д.) 4]. Одной из целей уголовного наказания является исправление осужденного и предупреждение совершения новых преступлений. Устройство таких лиц на работу способствует их скорейшей реабилитации и возвращению к нормальной жизни. В связи с этим данный подход судов представляется правильным. Однако, на наш взгляд, данное ограничение все же целесообразно устанавливать, но временные рамки могут быть сдвинуты, в частности, не с 22.00, а с 24.00 и т.д. [1, л. д. 6]. Противники данного подхода утверждают, что поднадзорные лица могут работать также и в ночное время, и такое ограничение существенно нарушает их права и не дает возможности для исправления. Но, по нашему мнению, в данном случае суд будет рассматривать материалы дела с учетом конкретных обстоятельств и в качестве альтернативы может установить данное административное ограничение, например, в определенные дни и т.д.

Во-вторых, запрещение посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях. В федеральном законодательстве понятие «массовое мероприятие» отсутствует, однако в ряде законодательных актов субъектов можно встретить дефиницию массового мероприятия. Так, Временное положение о порядке организации и проведения массовых культурно-просветительных, театрально-зрелищных, спортивных и рекламных мероприятий в городе Москве определяет «массовые мероприятия» как требующее согласования с органами исполнительной власти г. Москвы разовое массовое культурно-просветительное, театрально-зрелищное, спортивное или рекламное мероприятие, проводимое с 08.00 до 23.00 ч. в определенных местах [15, с. 256-269].

Исходя из сказанного, можно прийти к выводу, что существует необходимость в конкретизации понятия «массовое мероприятие», которое, на наш взгляд, должно включать в себя следующие признаки:

- присутствие значительного количества людей;
- мероприятие должно быть открытым, мирным, доступным;
- мероприятие должно проводиться в установленном законом порядке;
- должно носить общественно-политический, культурно-зрелищный, спортивный, религиозный и иной характер [11, с. 33-37].

При этом считаем необходимым отметить, что в некоторых случаях должны допускаться отступления от данного правила. По нашему мнению, поднадзорные лица могут посещать ряд таких мероприятий, но только с разрешения органов внутренних дел и только по уважительным причинам, например, в случае семейного торжества и т.д.

В-третьих, запрещение пребывания вне жилого помещения или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток. Время суток определяется с учетом конкретных обстоятельств, в т.ч. режима рабочего времени поднадзорного лица, характеризующих его личность сведений, поведения, семейного положения, обстоятельств совершенного им деяния (деяний). Так, в отношении лица может быть установлен административный надзор с запрещением пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства или местом пребывания поднадзорного лица, в ночное время, за исключением случаев привлечения к работе в ночное время.

В-четвертых, запрещение выезда за установленные судом пределы территории. Пределы территории устанавливаются судом. Законодатель не конкретизировал понятие территории и ее пределов в тексте нормы закона.

В-пятых, обязательная явка от одного до четырех раз в месяц в ОВД по месту жительства или пребывания для регистрации. Данная норма предусматривает административное ограничение в виде обязанности поднадзорного лица являться для регистрации в ОВД по месту жительства или пребывания. При установлении данного административного ограничения суд определяет количество таких явок, которых может быть не менее одной и не более четырех в месяц. Следует обратить внимание, что в случае разрешения поднадзорному лицу пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося его местом жительства или пребывания, или разрешения краткосрочного выезда за установленные пределы территории в связи с предусмотренными ч. 3 ст. 12 Закона обстоятельствами (смерть близкого родственника, прохождение обучения и др.) поднадзорное лицо обязано являться для регистрации по месту своего временного пребывания.

Анализ судебной практики по делам об установлении административного надзора показал, что суды Омской области ограничение в виде запрещения пребывания в определенных местах применили в отношении 60% лиц. Необходимо отметить, что во всех решениях суды конкретизировали эти «определенные места», что является, безусловно, правильным. Так, допустим, суды запрещали поднадзорным лицам пребывание «на территории детских учреждений», «в кафе, барах и иных увеселительных заведениях», «заведениях, где осуществляется продажа спиртных напитков на разлив», «в местах, где осуществляется круглосуточная продажа спиртных напитков», «ближе 50 метров от детских садов и школ» и т.д. Практику судов, направленную на запрещение пребывания поднадзорных лиц в общественных местах, где официально разрешено употребление спиртных напитков, следует признать также правильной, поскольку ранее эти лица совершали преступления в общественных местах в состоянии алкогольного опьянения.

Что касается установления административного ограничения в виде запрещения посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях, то суды применили его по 16% дел. Существенным недостатком является то, что суды в своих решениях данное ограничение не конкретизируют и запрет формулируют так, как он обозначен в законе. Такие решения создают правовую неопределенность для поднадзорного лица и органов внутренних дел в соблюдении указанного административного ограничения, так как действующее законодательство не раскрывает понятия «массовые мероприятия». Только в Федеральном законе от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» даны дефиниции публичного мероприятия, собрания, митинга, демонстрации, шествия и пикетирования. Исходя из повседневной жизни, можно отнести к массовым мероприятиям любые организованные мероприятия, в которых участвуют несколько лиц (спортивные, религиозные, культурно-массовые и т.д.).

В п. 3 ч. 1 ст. 4 Федерального закона предусмотрена возможность запретить поднадзорному лицу пребывание вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток. В решении суда не следует указывать конкретный адрес жилого или иного помещения, вне которого запрещается поднадзорному лицу пребывать [4, л. д. 9]. Как правило, административный надзор устанавливается на длительные сроки, иногда до восьми лет. Поднадзорное лицо в любое время вправе изменить место своего жительства, и в этом случае пришлось бы вмешиваться в судебное решение. Чаще всего указанный запрет пребывания вне жилого или иного помещения предусматривается с 22 до 6 часов. Однако более правильным будет указание, что это ограничение действует каждые сутки. Заслуживает одобрения практика и тех судов, которые указывают, что данный запрет не распространяется на случаи, связанные с работой поднадзорного лица [3, л. д. 9]. В Федеральном законе целесообразно предусмотреть, что этот запрет во времени не должен превышать восьми часов в сутки. Если на момент рассмотрения дела лицо не имеет постоянного места жительства, то данное обстоятельство само по себе не может являться основанием для отказа в удовлетворении заявления в установлении названного запрета, поскольку в будущем поднадзорное лицо может приобрести такое место жительства [2, л. д. 10].

Административное ограничение в виде запрещения выезда за установленные судом пределы территории применено в 42% случаев. Надо отметить, что действующее законодательство в отличие от советского [14, с. 297] не конкретизирует эту территорию. Дискреционные полномочия суда расширяют данную территорию до территории всей Российской Федерации, что делает указанный запрет малоэффективным. Представляется, что непосредственно в Федеральном законе следует ограничить эту территорию территорией муниципального района или городского округа.

По изученным делам обязательная явка в отдел внутренних дел для регистрации в количестве одного раза в месяц установлена в отношении 90% поднадзорных лиц, и только в 5% случаев такая явка определена в количестве четырех раз в месяц. Здесь также в решениях суды не должны указывать конкретный отдел внутренних дел, в который следует поднадзорному лицу являться для регистрации, так как данное лицо может переехать на постоянное место жительства в другой район, город или субъект Российской Федерации [9, л. д. 9]. Суд в своем решении должен указать только количество явок в месяц, причем не более четырех. Конкретный график явок

устанавливается отделом внутренних дел [13, с. 47]. Поэтому неправильно поступают те суды, которые устанавливают определенные числа месяца или дни недели для явок в отдел внутренних дел или обязывают являться в эти отделы поднадзорных лиц «не реже двух раз в месяц», либо «не менее одного раза в месяц» [6, л. д. 12].

Предусмотренные в ст. 4 Федерального закона административные ограничения носят исчерпывающий характер и расширительному толкованию не подлежат. Поэтому некоторые суды незаконно обязывали поднадзорных лиц «не менять постоянного места жительства без уведомления органов внутренних дел», «не менять места жительства и работы без разрешения органов внутренних дел», «не совершать административных правонарушений», «трудоустроиться в течение месяца со дня установления административного надзора» и т.д. [5, л. д. 12].

Формулировки административных ограничений, установленных судом и указанных в резолютивной части решения, должны быть конкретными, четко определенными, но в то же время в целом соответствовать общим формулировкам и терминам, содержащимся в ст. 4 Федерального закона. Недопустимо устанавливать такие ограничения, как «запретить выезд за пределы Н-ского района без разрешения начальника отделения полиции на срок более десяти суток», «не выезжать за пределы населенного пункта без сопровождения участкового уполномоченного полиции», «не посещать кафе и бары с 22 до 6 часов» и т.п.

Если суд придет к выводу о нецелесообразности установления того или иного предложенного заявителем административного ограничения или невозможности его установления по причине отсутствия предложенного ограничения в законе, то свой вывод об этом суд обязан мотивировать в судебном решении, что не всегда соблюдается [7, л. д. 8]. В резолютивной части решения должно быть указано об отказе в удовлетворении заявления в соответствующей части, что тоже делается не всегда [Там же, л. д. 14].

Предусмотренные законом ограничения могут устанавливаться все сразу, одно (явка) или несколько из них в любых комбинациях. Вместе с тем представляется, что при освобождении из мест лишения свободы устанавливать все предусмотренные законом ограничения нецелесообразно [10, л. д. 8]. Такие ограничения, как запрещение пребывания в определенных местах, посещения определенных массовых мероприятий, выезда за установленные судом пределы территории, более правильным будет устанавливать дополнительно в соответствии с ч. 3 ст. 4 Федерального закона по избранному поднадзорным лицом месту жительства. При такой ситуации возможно будет учесть конкретные обстоятельства дела и личность поднадзорного лица и более правильно установить в отношении его административные ограничения, что повысит эффективность административного надзора.

#### *Список литературы*

1. Архив Ленинского районного суда г. Омска за 2013 г. Гражданское дело № 2-330/12.
2. Архив Ленинского районного суда г. Омска за 2013 г. Гражданское дело № 2-406/12.
3. Архив Ленинского районного суда г. Омска за 2013 г. Гражданское дело № 2-430/12.
4. Архив Ленинского районного суда г. Омска за 2013 г. Гражданское дело № 2-514/12.
5. Архив Ленинского районного суда г. Омска за 2013 г. Гражданское дело № 2-516/12.
6. Архив Ленинского районного суда г. Омска за 2013 г. Гражданское дело № 2-608/12.
7. Архив Ленинского районного суда г. Омска за 2013 г. Гражданское дело № 2-932/12.
8. Архив Октябрьского районного суда г. Омска за 2013 г. Гражданское дело № 2-142/12.
9. Архив Октябрьского районного суда г. Омска за 2013 г. Гражданское дело № 2-559/12.
10. Архив Октябрьского районного суда г. Омска за 2013 г. Гражданское дело № 2-792/12.
11. Карпенко Т. А. Определение понятия «массовые мероприятия» в историческом аспекте // История государства и права. 2014. № 5. С. 33-37.
12. О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 8 июля 2011 г. № 818 // Российская газета. 2011. 26 августа.
13. О применении судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июля 2013 г. № 22 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 8. С. 46-53.
14. Об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. № 5364-VI // Ведомости Верховного Совета СССР. 1966. № 30.
15. Об утверждении Временного положения о порядке организации и проведения массовых культурно-просветительных, театрально-зрелищных, спортивных и рекламных мероприятий в г. Москве: Распоряжение мэра Москвы от 5 октября 2000 г. // Вестник мэрии Москвы. 2002. № 27. С. 256-269.

#### **IMPOSING ADMINISTRATIVE RESTRICTIONS UNDER ADMINISTRATIVE SUPERVISION: LAW-ENFORCEMENT ASPECT**

**Shukhman Nikita Vladimirovich**  
*Omsk Law Academy*  
*Avalanche.omsk@mail.ru*

The article examines the legal nature of administrative restrictions applied under administrative supervision over returned convicts. The author pays special attention to the problem of specifying these restrictions, investigating different approaches occurring in judicial practice. The paper also provides an analysis of examined civil cases on imposing administrative restrictions and presents statistical indicators of their application.

*Key words and phrases:* administrative restrictions; administrative supervision; imposing administrative restrictions; imposing administrative supervision; returned convicts.