

15. Сушинський О.І. Правоохоронні органи України: проблемні аспекти статусу: монографія / О. Сушинський. – Львів, 2010.

16. Загуменна Ю.О. Правоохоронні органи: поняття, ознаки, функції, особливості діяльності / Ю.О. Загуменна // Право і безпека. – 2010. – № 3 (35).

17. Ільченко О.В. Правові аспекти визначення системи правоохоронних органів України, їх місце в системі органів державної влади / О.В. Ільченко // Митна справа. – 2012. – № 1 (79). – Ч. 2. – Кн. 1. – С. 92–96.

18. Судові та правоохоронні органи України: навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / А.П. Гель, Г.С. Семаков, С.П. Кондратова. – К., 2004.

Соколенко О. Л. Система и виды правоохранительных органов Украины. Исследованы аспекты построения системы правоохранительных органов. Рассмотрены понятия и виды правоохранительных органов, принципы организации, направления деятельности правоохранительных органов.

Ключевые слова: система правоохранительных органов, правоохранительная деятельность, права граждан, административно-правовая защита.

Sokolenko O. L. System and types of law-enforcement bodies of Ukraine. The scientific article deals with the research of aspects of the construction of the system of law-enforcement bodies. The author discusses the concept and types of law-enforcement authorities, organizational principles, directions of law-enforcement activity of law-enforcement bodies.

Structurally, the author proposes to determine a system of law enforcement as the unity and interconnectedness of the regulatory (legal norms), institutional (law enforcement institutions) and functional (law enforcement activity) subsystems.

The system of law enforcement bodies of Ukraine includes following types of law enforcement agencies: courts; public prosecutor; the Security Service of Ukraine; the Department of State Security; the Military Police in the Armed Forces of Ukraine; the State Border Service of Ukraine; the State Penitentiary Service of Ukraine; the State Executive Service; the militia; the Internal Troops of Ukraine; the Foreign Intelligence Service of Ukraine; the Main Department of Intelligence of the Ministry of Defence of Ukraine; the Verkhovna Rada of Ukraine Commissioner for Human Rights and other law enforcement agencies.

Keywords: system of law-enforcement bodies, law-enforcement, citizens' rights, administrative-legal protection.

Надійшла до редакції 12.06.2013

Бузнікова Н. Е., Беликов А. П.
кандидаты юридических наук
(ФГКУ «ВНИИ МВД России»)

О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ПО НАДЗОРУ ЗА ЛИЦАМИ, ОСВОБОЖДЕННЫМИ ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ

Бузнікова Н. Е., Беликов А. П. Щодо правового регулювання діяльності поліції з нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі. Досліджено питання правового регулювання діяльності поліції щодо нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі. Здійснено аналіз та виявлено проблеми правозастосовчої практики в цій сфері. На основі проведеного аналізу сформульовано пропозиції з удосконалення законодавства у сфері нагляду за особами даної категорії.

Ключові слова: адміністративний нагляд, законодавство, звільнені з місць позба-

влення волі особи.

Постановка проблеми. В условиях реформирования Министерства внутренних дел Российской Федерации особое значение приобретает обеспечение законности, защита прав и свобод человека при применении мер правового, в том числе административного принуждения сотрудниками полиции в отношении поднадзорных лиц.

Изложение основного материала. Административный надзор представляет собой одну из форм управления в сфере профилактики и борьбы с правонарушениями, урегулированную нормами права. В ходе его осуществления полиция обеспечивает соблюдение установленных правил поведения лиц, в отношении которых установлен административный надзор, предупреждает и пресекает нарушения, применяет к ним установленные законом меры воздействия.

По состоянию на 1 января 2013 года территориальными органами МВД России установлено и взято под контроль 219,6 тыс. ранее судимых лиц, подпадающих под действие административного надзора.

В ходе реализации административно-юрисдикционных полномочий при осуществлении контроля за соблюдением поднадзорными лицами установленных судом ограничений и обязанностей сотрудниками полиции привлечено к административной ответственности 33010 лиц. В том числе 21109 человек по статье 19.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) в связи с несоблюдением ограничений и невыполнением обязанностей, установленных при административном надзоре¹.

Обязанности полиции в рассматриваемой сфере общественных отношений закреплены п. 26 ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции»². Так, согласно данному Закону, на полицию возложена обязанность по осуществлению контроля (надзора) за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них судом запретов и ограничений.

Стоит отметить, что осуществление административного надзора напрямую связано с ограничением основных конституционных прав и свобод граждан: свобода и личная неприкосновенность; охрана достоинства личности; неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна; недопустимость сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия; проникновение в жилище против воли проживающих в нем лиц; частная собственность (ч. 1 ст. 22, ч. 1 ст. 21, ч. 1 ст. 23, ч. 1 ст. 24, ст. 25, ст. 35 Конституции Российской Федерации³).

Основным нормативным правовым актом, регулирующим деятельность полиции по осуществлению административного надзора, является

¹ Статистическая форма отчетности № 518 «О результатах работы территориальных органов МВД России по осуществлению административного надзора».

² Российская газета. – 2011. – 10 февраля.

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с изменениями и дополнениями на 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и № 7-ФКЗ) // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.

Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»¹ (далее – Федеральный закон № 64-ФЗ), в котором закреплены основные понятия, основания, порядок и сроки установления органами внутренних дел административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, полномочия органов внутренних дел при осуществлении административного надзора.

В частности, Федеральный закон № 64-ФЗ содержит такие основные понятия: административный надзор, поднадзорное лицо, административное ограничение, обязанности поднадзорного лица.

Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы – это деятельность полиции по осуществлению наблюдения за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных судом временных ограничений их прав и свобод, а также за выполнением обязанностей, предусмотренных федеральным законодательством.

Поднадзорное лицо – лицо, в отношении которого осуществляется административный надзор.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона № 64-ФЗ, под административный надзор подпадают лица, совершившие:

- 1) тяжкое или особо тяжкое преступление;
- 2) преступление при рецидиве преступлений;
- 3) умышленное преступление в отношении несовершеннолетнего;
- 4) преступление против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего;
- 5) преступление при опасном или особо опасном рецидиве.

Кроме того, административный надзор может быть установлен лицу, отбывающему наказание в виде ограничения свободы, назначенный в качестве дополнительного вида наказания или при замене неотбытой части наказания в виде лишения свободы (п. 6 ч. 1 ст. 12 Федерального закона № 64-ФЗ и п. 1.1 ч. 1 ст. 54 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации [1]).

Административное ограничение – временное ограничение прав и свобод лица, освобожденного из мест лишения свободы, установленное судом в соответствии с Федеральным законом № 64-ФЗ.

Административные ограничения представляют собой запреты поднадзорному лицу в полной мере реализовывать свободу передвижения. В соответствии со ст. 4 Федерального закона № 64-ФЗ, ограничениями являются:

- 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 поднадзорного лица для регистрации в орган вну-

¹ Российская газета. – 2011. – 8 апреля.

тренних дел по месту жительства или пребывания от одного до четырех раз в месяц.

Обязанности поднадзорного лица – обязательства, предписанные Федеральным законом № 64-ФЗ, согласно которым эти лица обязаны:

1) прибывать в определенный администрацией исправительного учреждения срок к избранному им месту жительства или пребывания после освобождения из мест лишения свободы;

2) являться для постановки на учет в орган внутренних дел в течение 3-х рабочих дней со дня прибытия к избранному им месту жительства или пребывания после освобождения из мест лишения свободы, а также после перемены места жительства или пребывания;

3) являться для постановки на учет в орган внутренних дел по месту временного пребывания в течение 3-х дней в случае получения по исключительным личным обстоятельствам, предусмотренным ч. 3 ст. 12 Федерального закона № 64-ФЗ, разрешения органа внутренних дел на пребывание вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания, и (или) на краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории;

4) уведомлять орган внутренних дел по месту временного пребывания о выезде к месту жительства или пребывания в случаях нахождения по месту временного пребывания по исключительным личным обстоятельствам, предусмотренным ч. 3 ст. 12 Федерального закона № 64-ФЗ;

5) уведомлять орган внутренних дел по месту жительства или пребывания в течение 3-х рабочих дней о перемене места жительства или пребывания, а также о возвращении к месту жительства или пребывания в случаях отсутствия по исключительным личным обстоятельствам, предусмотренным ч. 3 ст. 12 Федерального закона № 64-ФЗ;

6) уведомлять орган внутренних дел в течение 3-х рабочих дней о трудоустройстве, перемене места работы или об увольнении с работы;

7) допускать сотрудников органов внутренних дел в жилое или иное помещение, являющееся местом жительства либо пребывания, в определенное время суток, в течение которого запрещено пребывание вне указанного помещения.

В целях пресечения нарушений лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных судом административных ограничений и обязанностей ст. 19.24 КоАП РФ установлена административная ответственность поднадзорных лиц за несоблюдение административных ограничений, что влечет наложение административного штрафа в размере от 1000 до 1500 руб. либо административный арест на срок до 15 суток, а невыполнение обязанностей – предупреждение или наложение административного штрафа в размере от 500 до 1000 рублей.

Необходимо отметить важность разграничения понятий невыполнения поднадзорным лицом обязанностей, связанных с соблюдением установленных ему ограничений, и уклонения от административного надзора, так как второе является преступлением, предусмотренным ст. 314.1 Уголовного кодекса Российской Федерации [2] (далее – УК РФ). Указанной статьей

предусмотрено полномочие полиции объявлять и осуществлять розыск поднадзорного лица в случаях:

- неприбытия поднадзорного лица, освобожденного из мест лишения свободы, без уважительных причин в определенный администрацией исправительного учреждения срок к избранному поднадзорным лицом месту жительства или пребывания;

- самовольного оставления поднадзорным лицом места жительства или пребывания в целях уклонения от административного надзора.

При осуществлении административного надзора органы внутренних дел (полиция) обладают широким кругом полномочий. Так, в целях реализации Федерального закона № 64-ФЗ был издан приказ МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Данный приказ регламентирует организацию деятельности органов внутренних дел (полиции) по осуществлению административного надзора.

Основная нагрузка по осуществлению надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, ложится на участковых уполномоченных полиции¹. В целях совершенствования организации их деятельности по профилактике преступлений и иных правонарушений, повышения их роли в защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан, охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности приказом МВД России от 31 декабря 2012 года № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» было утверждено Наставление по организации деятельности участковых уполномоченных полиции. В соответствии с ним участковые уполномоченные полиции проводят индивидуальную профилактическую работу с лицами, состоящими на профилактических учетах. С учетом характеристики закрепленного за ним административного участка и полномочий федеральных органов исполнительной власти, он взаимодействует с сотрудниками территориальных органов и уголовно-исполнительных инспекций Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации (далее – ФСИН России) в целях предупреждения совершения преступлений и других правонарушений осужденными, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы при условном осуждении, состоящими на учете уголовно-исполнительных инспекций². Информировует

¹ В осуществлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, участвуют также сотрудники строевых подразделений: патрульно-постовой службы полиции, вневедомственной охраны, дорожно-патрульной службы Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России; подразделений, уполномоченных осуществлять оперативно-розыскную деятельность; дежурных частей территориальных органов, а также сотрудники полиции линейных управлений, отделов МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.

² Необходимо отметить, что ФСИН России пока не приняла соответствующую инструкцию по реализации функций административного надзора, поэтому администрация исправительного учреждения должна руководствоваться ст. 173.1 УИК РФ, а также главой 26.2 ГПК РФ.

уголовно-исполнительные инспекции ФСИН России о поведении осужденных, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы при условном осуждении, состоящих на учете уголовно-исполнительных инспекций и проживающих на административном участке¹.

Конкретизированный перечень должностных лиц системы МВД России, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, в том числе по ст. 19.24, приводится в приказе МВД России от 5 мая 2012 г. № 403 «О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию».

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.24 КоАП РФ, вправе рассматривать начальники территориальных управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним органов, их заместители, начальники территориальных отделов (отделений) полиции, их заместители (п. 1 ч. 2 ст. 23.3 КоАП РФ), а также старшие участковые уполномоченные полиции и участковые уполномоченные полиции (п. 9 ч. 2 ст. 23.3 КоАП РФ). Кроме того, дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.24 КоАП РФ, может быть передано органом или должностным лицом, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, для рассмотрения судьбе (ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ).

Анализ правоприменительной практики в данном направлении деятельности показал, что большинство органов внутренних дел самостоятельно рассматривают материалы об административных правонарушениях и, в основном, выносят решения о наказании в виде штрафа. Вместе с тем не учитывается факт трудоустройства поднадзорного и наличие источника дохода для оплаты наложенных штрафных санкций. Из-за этого возникают затруднения по взысканию денежных средств.

Например, в Липецкой области данная проблема разрешена следующим образом. Все материалы об административном правонарушении для рассмотрения и принятия решения направляются в суды (за исключением случаев, когда выносится предупреждение по ч. 2 ст. 19.24 КоАП РФ). Это позволяет привлечь подразделения судебных приставов к обеспечению исполнения судебных решений. При первичном выявлении несоблюдения поднадзорными установленных ограничений по ч. 1 ст. 19.24 КоАП РФ выносится решение о привлечении к административной ответственности в виде штрафа. В последующих случаях применяется мера наказания в виде административного ареста. Данная мера позволяет оградить общество от

¹ Регламент взаимодействия ФСИН России и МВД России по предупреждению совершения лицами, состоящими на учете уголовно-исполнительных инспекций, преступлений и других правонарушений, утвержденный приказом Минюста России и МВД России от 4 октября 2012 г. № 190/912 «Об утверждении Регламента взаимодействия ФСИН России и МВД России по предупреждению совершения лицами, состоящими на учете уголовно-исполнительных инспекций, преступлений и других правонарушений» (зарегистрирован в Минюсте России 17 октября 2012 г., регистрационный № 25698).

правонарушителя и в то же время предупредить совершение поднадзорным более тяжкого преступного деяния.

Так, в 2012 году сотрудниками полиции органов внутренних дел Липецкой области к административной ответственности по вышеуказанной статье привлечено 220 ранее судимых лиц из 342 состоящих на учете (64,3%), составлено 526 протоколов, из которых по 338 вынесены решения о привлечении к административной ответственности в виде штрафа (56,7%), по 156 – в виде административного ареста (26,2%), по 102 – предупреждения (17,1%).

Полагаем, что основной проблемой применения административно-правовой нормы, предусмотренной ст. 19.24 КоАП РФ, является недостаточность содержащихся в ней административных санкций ввиду отсутствия ответственности за неоднократное несоблюдение поднадзорным лицом установленных судом административных ограничений.

В связи с этим необходимо внести изменения в КоАП РФ в части усиления ответственности поднадзорного лица за грубое нарушение установленных судом административных ограничений в виде запрещения пребывания в определенных местах, либо выезда за установленные пределы территории. В частности, необходимо дополнить ст. 19.24 КоАП РФ частью 3 следующего содержания:

«3. Повторное в течение года совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 настоящей статьи, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, – влечет обязательные работы на срок до сорока часов либо административный арест на срок от десяти до пятнадцати суток.»

Полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных вводимой частью, должны располагать мировые судьи¹.

Также необходимо дополнить ст. 314.1 УК РФ «Уклонение от административного надзора» частью 2 и примечанием следующего содержания:

«2. Неоднократное несоблюдение лицом, в отношении которого установлен административный надзор, административных ограничений, установленных ему судом в соответствии с федеральным законом, сопряженное с совершением административного правонарушения против порядка управления, посягающего на общественный порядок и общественную безопасность или на здоровье населения и общественную нравственность, –

наказывается штрафом в размере до шестидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо обязательными работами на срок от ста до ста восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до одного года, либо принудительными работами на срок до одного года, либо арестом

¹ Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ныне действующими частями 1 и 2 ст. 19.24 КоАП, вправе рассматривать начальники территориальных органов МВД России на районном уровне и старшие участковые (участковые) уполномоченные полиции.

на срок до шести місяців, либо лишением свободы на срок до одного года.

Примечание: Неоднократное несоблюдение лицом, в отношении которого установлен административный надзор, административных ограничений, установленных ему судом в соответствии с федеральным законом, признается такое поведение лица, в отношении которого установлен административный надзор, при котором оно ранее привлекалось к административной ответственности за аналогичное деяние два и более раза в течение года.»

Выводы. В заключение стоит отметить, что реализация предлагаемых правовых норм позволит значительно повысить результативность работы органов внутренних дел по выявлению, сбору доказательств и документированию административных правонарушений, связанных с несоблюдением административных ограничений и невыполнением обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре.

Библиографические ссылки

1. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ // Российская газета. – 1997. – 16 января.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изменениями и дополнениями на 29 июля 2009 г. № 216-ФЗ) // СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

Исследованы вопросы правового регулирования деятельности полиции по надзору за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, а также осуществлен анализ и выявлены проблемы правоприменительной практики в данной области. На основе проведенного анализа сформулированы предложения по совершенствованию законодательства в области надзора за лицами данной категории.

Ключевые слова: административный надзор\$ законодательство\$ лица, освобожденные из мест лишения свободы.

Buznikova N. Ye, Belikov A. P. Legal regulation of police supervision of persons released from prison. The authors examine issues of legal regulation of activity of the police surveillance over persons released from prison.

The fnalysis of law enforcement activities in this area showed that most of the internal affairs bodies independently examine materials on administrative offenses and mainly make decisions on punishment as a penalty. However, do not take into account the fact supervised person's employment and the presence of a source of income for the payment of penalties imposed. Because of this there are difficulties to recover the funds.

Principal problem of the application of appropriate administrative-legal regulation is insufficient of contained therein administrative sanctions for lack of responsibility for repeated failure by supervised person of court-ordered administrative restrictions.

In this connection it is necessary to amend the Code of Administrative Offences of the Russian Federation with regard to strengthening the supervised person's responsibility for a flagrant violation of the court-odered administrative restrictions in the form of banning stay in certain places or out-of-range area.

Keywords: administrative supervision, legislation, persons who are released from prison.

Поступила в редакцию 19.09.2013