

## Административное право / Administrative Law

Научная статья  
УДК 342.9



### Подведомственность споров, связанных с административным надзором

**Вера Дмитриевна Шамелова**

*Российский государственный университет правосудия, Москва, Россия*

✉ [tcheremisina.vera@yandex.ru](mailto:tcheremisina.vera@yandex.ru)

*Научный руководитель: С. А. Порываев*, к.ю.н., доцент, доцент кафедры административного права и процесса имени Н. Г. Салищевой Российского государственного университета правосудия

**Аннотация.** Установление административного надзора является административно-санкционирующим процессом, относимым в настоящее время к компетенции судов. Исключение данной категории административных дел из Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации повысит эффективность рассмотрения вопросов об установлении и снятии административного надзора и снизит нагрузку на органы судебной власти путем перераспределения.

**Ключевые слова:** административный надзор, административный процесс, административно-процессуальное законодательство, лишение свободы, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, суд

**Для цитирования:** Шамелова В. Д. Подведомственность споров, связанных с административным надзором // Фемида.Science. 2023. № 13. С. 44–49.

Original article

### Jurisdiction of Disputes Related to Administrative Supervision

**Vera D. Shamelova**

*Russian State University of Justice, Moscow, Russia*

✉ [vera@yandex.ru](mailto:vera@yandex.ru)

*Scientific supervisor: S. A. Poryvaev*, Candidate of Science (Law), Associate Professor, Associate Professor of the N. G. Salishcheva Administrative Law and Procedure Department of the Russian State University of Justice

**Abstract.** The establishment of administrative supervision is an administrative-sanctioning process, that is, a complex activity of competent courts (judges) regulated by administrative procedural legislation to resolve cases of official approval or resolution by a court (judge), as

well as recognition by a court (judge) of correct individual, publicly significant administrative-restrictive or administrative-protective decisions and the actions of the public administration. Changing the current legislation by excluding this category of administrative cases from the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation will make it possible to more effectively consider the issue of appointing administrative supervision, taking into account the behavior of the supervised person, the crime committed and other significant circumstances, and in addition will allow to redistribute the burden between the judicial and executive authorities.

**Keywords:** imprisonment, legal proceedings, court proceedings, administrative supervision, Administrative Procedure Code of the Russian Federation, administrative law, administrative procedure

**For citation:** Shamelova, V. D. Jurisdiction of disputes related to administrative supervision. *Femida.Science = Themis.Science*. 2023;(13):44-49. (In Russ.)

Согласно действующему законодательству, административный надзор – осуществляемое органами внутренних дел наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом в соответствии с федеральным законом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей, предусмотренных законом. Административный надзор, согласно положениям ст. 1 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»<sup>1</sup> (далее – Закон № 64-ФЗ), устанавливается для предупреждения совершения поднадзорными лицами преступлений и других правонарушений и оказания на них индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов.

Установление административного надзора является административно-санкционирующим процессом, т. е. регламентированной административно-процессуальным законодательством комплексной деятельностью компетентных судов (судей) по разрешению дел об официальном одобрении или разрешении судом (судьей), а также признании судом (судьей) правильными, верными отдельных публично-значимых административно-ограничительных либо административно-защитных решений и действий публичной администрации [1, с. 25].

Впервые Положение об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, было утверждено Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г.<sup>2</sup> За нарушение правил административного надзора Уголовным кодексом РСФСР 1960 г. была предусмотрена уголовная ответственность (ст. 198.2). До недавнего времени единственным правовым основанием осуществления контроля за освобожденными был приказ МВД России от 16 сентября 2002 г. № 900 «О мерах по совершенствованию деятельности участковых уполномоченных милиции»<sup>3</sup>, согласно которому лиц, отбывших наказание в виде лишения свободы, следовало ставить на профилактический учет [2, с. 4].

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 15. Ст. 2037.

<sup>2</sup> Утратил силу. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Утратил силу. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Статьей 3 Закона № 64-ФЗ определен круг лиц, в отношении которых устанавливается административный надзор, а также в ст. 4 указанного Закона приведен перечень административных ограничений, которые могут быть установлены для поднадзорных лиц, а именно: 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, пребывания или фактического нахождения для регистрации. Из вышеперечисленных видов административных ограничений обязательными являются установление судом административного ограничения в виде явки поднадзорного лица от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства, пребывания или фактического нахождения для регистрации; запрет поднадзорному лицу, имеющему непогашенную либо неснятую судимость за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, выезда за установленные судом пределы территории; запрет поднадзорному лицу, не имеющему места жительства или пребывания, выезда за установленные судом пределы территории.

Анализируя приведенные положения действующего законодательства, можно сделать вывод о том, что законом, во-первых, четко определен круг лиц, в отношении которых может быть установлен административный надзор, во-вторых, четко распределен перечень ограничений, которые могут быть наложены на поднадзорное лицо, а кроме того, закреплена перечень обязательных ограничений, т. е. таких, которые суд должен устанавливать в любом случае для указанного круга лиц.

Организацию административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, следует рассматривать, с одной стороны, как комплексный межотраслевой институт современного российского права, включающий в себя различные по характеру и содержанию нормы административного, уголовно-исполнительного и гражданско-процессуального права, с другой – как организационно-управленческую деятельность компетентных государственных органов, направленную на оказание административно-регулятивного воздействия на освобожденных из мест лишения свободы граждан в целях предупреждения совершения ими преступлений и административных правонарушений [2, с. 5].

В настоящее время производство по заявлениям органов внутренних дел об установлении административного надзора регулируется главой 29 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ). В соответствии с указанной главой административное исковое заявление об установлении административного надзора подается в суд: исправительным учреждением – в отношении лица, освобождаемого из мест лишения свободы; органом внутренних дел – в отношении лица, освобожденного 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.

Административное исковое заявление о продлении административного надзора и административное исковое заявление о дополнении ранее установленных административных ограничений подаются в суд органом внутренних дел. Административное исковое заявление о досрочном прекращении административного надзора и административное исковое заявление о частичной отмене административных ограничений могут подаваться в суд органом внутренних дел или поднадзорным лицом либо его представителем.

При изучении того, как фактически осуществляется судопроизводство по вышеуказанным делам, очевидно, что рассмотрение подобных административных дел является формальным подтверждением сформированной воли административного истца – исправительного учреждения либо органа внутренних дел. Этот вывод можно сделать на основании того, что поднадзорное лицо, как правило, является в судебное заседание лишь затем, чтобы подписать заявление о признании заявленных требований. Возражений как таковых у поднадзорных (а в контексте судебного делопроизводства – административных ответчиков) не имеется, да и зачастую они не имеют правового значения, поскольку меры административного надзора устанавливаются либо следуя четкому указанию законодателя на их установление (т. е. являются обязательными при признании виновным в совершении ряда преступлений), либо вследствие несоблюдения поднадзорным лицом уже установленных мер, что подтверждается протоколами об административных правонарушениях и иными документами и не отрицается поднадзорным лицом.

Как следует из изложенного, подобные административные заявления являются по существу бесспорными, и возникает вопрос о реальной потребности рассмотрения их судами в том порядке, в котором это предусмотрено Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации, и необходимости именно судебного санкционирования в данном случае. Наиболее логичным представляется передача вопроса об установлении административного надзора органам внутренних дел и исправительным учреждениям, которые по факту вполне реально могут принимать решение о необходимости подробных мер в отношении поднадзорного лица с учетом его личности, а также поведения в течение срока отбывания наказания. При этом у поднадзорного лица остается право на обжалование решения органа внутренних дел или исправительного учреждения в порядке, предусмотренном главой 22 КАС РФ.

Однако, если оставлять этот вопрос в юрисдикции судов, наиболее логичным кажется передать его разрешение суду, выносившему приговор по уголовному делу (по аналогии со снятием обеспечительных мер по гражданским делам). В этом случае суд устанавливает характеристики личности подсудимого, исследует сведения о его поведении в течение срока отбывания наказания и разрешает вопрос о необходимости назначения административного надзора в отношении подсудимого. В случае необходимости дополнения таких мер вопрос об этом также должен решаться судом,

рассматривавшим уголовное дело по первой инстанции, ввиду того, что при рассмотрении такого дела в порядке, предусмотренном действующим законодательством, суд устанавливает меры «автоматически», не имея достаточного представления о характере совершенного преступления и иных обстоятельствах, исследованных судом при рассмотрении уголовного дела. При этом вопрос о досрочной отмене административного надзора может решаться в порядке, предусмотренном для условно-досрочного освобождения (ст. 79 УК РФ).

Подобный пример имеется в законодательстве Германии, где административный надзор урегулирован уголовным законом и представлен в качестве меры исправления и безопасности (§ 61 Уголовного кодекса Германии)<sup>4</sup>. Рассматриваемая мера является субсидиарной по отношению к наказанию и назначается в превентивных целях в отношении лиц, совершивших определенный круг преступлений. Сущность административного надзора в соответствии с законодательством Германии заключается в ограничениях, которые имеют конкретное выражение в обязательной явке в специализированный государственный орган (службу надзора), оперативном сообщении о смене места жительства, пребывания, работы и запретах на: покидание места жительства, пребывания, территории без разрешения службы надзора; пребывание в определенных местах; взаимодействие с отдельным кругом лиц; занятие определенной деятельностью; владение и хранение определенных предметов. Указанный перечень уголовно-правовых обременений не является исчерпывающим, и суд по представлению курирующего поднадзорное лицо органа вправе назначить иные ограничения, касающиеся образования, работы, проведения досуга, поведения, содержания детей или других лиц.

В отличие от российского законодательства, ответственность за уклонение от административного надзора в Германии предусмотрена исключительно уголовным законом [3, с. 189].

Административный надзор в Дании подобным образом урегулирован нормами уголовного закона и представлен в качестве «иного правового последствия наказуемого деяния» (§ 68 Уголовного кодекса Дании)<sup>5</sup>.

Подводя итоги вышесказанному, следует отметить, что изменение действующего законодательства путем исключения данной категории административных дел из Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации позволит более эффективно рассматривать вопрос назначения административного надзора с учетом поведения поднадзорного лица, особенностей совершенного преступления и иных значимых обстоятельств, а кроме этого, позволит перераспределить нагрузку между органами судебной и исполнительной власти.

<sup>4</sup> Уголовный кодекс Федеративной Республики Германии / под науч. ред. Д. А. Шестакова. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. 524 с.

<sup>5</sup> Уголовный кодекс Дании / под науч. ред. С. С. Беляева. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2001. 230 с.

### Список источников

1. Стахов А. И., Порываев С. А., Мустафина-Бредихина Д. М. Внесудебное и судебное разрешение административно-деликтных дел, возникающих из контрольно-надзорных отношений : науч.-практ. пособие. М. : РГУП, 2021. 84 с.
2. Гришин Д. А., Поникаров М. В., Карасев М. В. и др. Административный надзор за лицами, освобождаемыми из мест лишения свободы : учеб.-практ. пособие. М. : Акад. ФСИН России, 2012. 40 с.
3. Корнев С. А. Правовая природа административного надзора в соответствии с национальным и зарубежным законодательством // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2021. № 2. С. 186–191.

### References

1. Stakhov, A. I., Poryvaev, S. A., Mustafina-Bredikhina, D. M. *Extrajudicial and judicial resolution of administrative and tort cases arising from control and supervisory relations*. Textbook. Moscow: Russian State University of Justice; 2021. 84 p. (In Russ.)
2. Grishin, D. A., Ponikarov, M. V., Karasev, M. V., et al. *Administrative supervision of persons released from places of deprivation of liberty*. Textbook. Moscow: Academy of the Federal Penitentiary Service of Russia; 2012. 40 p. (In Russ.)
3. Kornev, S. A. The legal nature of administrative supervision in accordance with national and foreign legislation. *Vestnik Sibirskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii = Bulletin of the Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2021;(2);186-191. (In Russ.)

### Информация об авторе

В. Д. Шамелова – студент 2 курса магистратуры юридического факультета.

### Information about the author

V. D. Shamelova – 2nd year graduate student of the Faculty of Law.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares no conflict of interests.

Статья поступила в редакцию 14.11.2023; одобрена после рецензирования 22.11.2023; принята к публикации 22.12.2023.

The article was submitted 14.11.2023; approved after reviewing 22.11.2023; accepted for publication 22.12.2023.