

**УДК 34****О роли прокурора в рассмотрении судами административных дел об установлении административного надзора в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы****Столярова Александра Александровна**

Заместитель директора  
Дальневосточного юридического института (филиала)  
Университета Генеральной прокуратуры Российской Федерации,  
690091, Российская Федерация, Владивосток, ул. Суханова, 8;  
e-mail: lou-aleksa@ya.ru

**Аннотация**

В статье анализируется практика участия прокурора в рассмотрении судами дел об установлении административного надзора в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы. Приводятся примеры нарушений, допускаемых при подаче в суд исковых заявлений об установлении административного надзора. Отмечается значимость участия прокурора в решении вопроса о выборе конкретного вида административных ограничений, назначаемых лицу, освобожденному из мест лишения свободы.

**Для цитирования в научных исследованиях**

Столярова А.А. О роли прокурора в рассмотрении судами административных дел об установлении административного надзора в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы // Вопросы российского и международного права. 2024. Том 14. № 7А. С. 416-423.

**Ключевые слова**

Административный надзор, административное исковое заявление, подсудность дел об административном надзоре, административные ограничения, заключение прокурора.

## Введение

Анализ рецидивной преступности свидетельствует, что криминальная активность лиц, освобожденных из мест лишения свободы и состоящих на соответствующих учетах, в том числе административном надзоре, остается крайне высокой, что объясняется как недостаточной эффективностью контроля за их поведением, так и несоответствием выбранных в отношении конкретного лица при его освобождении административных ограничений характеристики личности и степени его опасности для общества.

В данных обстоятельствах роль прокурора, основной целью которого в обеспечении надзора на данном направлении является профилактика и предупреждение совершения лицами, освобожденными из мест лишения свободы, повторных преступлений и иных правонарушений, в принятия судом законного и мотивированного решения по делу об административном надзоре нельзя недооценить.

## Основная часть

Исходя из положений ст. 3 Федерального закона от 06.04.2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», можно выделить две основные категории лиц, в отношении которых судом принимается решение об установлении административного надзора (далее – Закон об административном надзоре) [Федеральный закон от 06.04.2011 № 64-ФЗ, www].

К первой категории относятся лица, в отношении которых судом может быть принято решение об установлении административного надзора. Это совершеннолетние лица, имеющие неснятую судимость за совершение преступлений, перечисленных в ч. 1 ст. 3 Закона об административном надзоре, при наличии оснований, предусмотренных ч. 3 данного Закона. В отношении таких лиц административный надзор устанавливается не во всех случаях, а при наличии перечисленных в статье условий.

В отношении второй категории лиц, перечисленных в ч. 2 и 2.1 ст. 3 Закона об административном надзоре, административный надзор устанавливается обязательно, независимо от указанных выше обстоятельств.

С исковым заявлением об установлении административного надзора в отношении лиц, отбывающих наказание в исправительных учреждениях, в суд вправе обратиться администрация исправительного учреждения в порядке ст. 29 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) [Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ, www]. В отношении лиц, уже освободившихся из мест лишения свободы, с заявлением об установлении административного надзора, его продлении, дополнении или изменении административных ограничений в суд обращаются органы внутренних дел.

В первом случае, как следует из положений КАС РФ и 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» (далее – постановление Пленума ВС РФ № 15), заявление рассматривается судом по месту нахождения исправительного учреждения. Во втором – исковое заявление рассматривает суд по месту нахождения, жительства таких лиц [Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16.05.2017 № 15, www].

Анализ практики участия прокуроров в рассмотрении дел об административном надзоре свидетельствует, что уже на этапе подачи административного искового заявления администрациями исправительных учреждений допускается немалое количество нарушений вышеуказанных положений, что приводит к отмене решений суда в вышестоящих инстанциях.

В случае назначения лицу ограничения свободы в качестве дополнительного вида наказания, а также при замене неотбытой части наказания в виде лишения свободы принудительными работами, либо ограничением свободы, срок административного надзора исчисляется со дня отбытия наказания в виде принудительных работ либо ограничения свободы. И подается исковое заявление уже не исправительным учреждением, а территориальным органом внутренних дел. Однако довольно часто администрации исправительных учреждений, а иногда и суды первой инстанции, демонстрируют незнание вышеуказанных норм и устанавливают административный надзор по освобождению лица из мест лишения свободы, не учитывая назначенное дополнительное наказание.

Например, администрацией ИК-2 ФСИН России в Наурский районный суд Чеченской Республики направлено исковое заявление об установлении надзора К., осужденному за совершение преступления, предусмотренного п. «ж» ч. 2 ст. 105 УК РФ, к 11 годам лишения свободы с ограничением свободы на 1 год, тогда как с указанным заявлением в суд может обращаться только орган внутренних дел [Информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 21.06.2024 № 17-13-2024/иф9600-24, www].

Что касается самих административных ограничений, их список, приведенный в Законе об административном надзоре, является исчерпывающим. Однако, как отмечается в постановлении Пленума ВС РФ № 15, выбор конкретного вида ограничений из списка не может быть произвольным. При выборе вида ограничений, устанавливаемых конкретному лицу, необходимо всесторонне анализировать сведения о причинах и условиях, способствовавших совершению осужденным преступлений или административных правонарушений, и в каждом отдельном случае выбирать ограничения, способные оказать на него должное воспитательное воздействие.

В силу части 8 статьи 272 КАС РФ и согласно разъяснениям постановления Пленума ВС РФ № 15, при разрешении административного дела об установлении, продлении административного надзора или о дополнении административных ограничений суд не связан изложенным в административном исковом заявлении мнением о сроке установления административного надзора и видах административных ограничений, предлагаемых к установлению.

Следовательно, при подготовке и направлении в суд таких заявлений администрациями исправительных учреждений и органами внутренних дел необходимо стремиться максимально полно собирать материалы, обосновывающие выводы о необходимости установления административного надзора в виде конкретных административных ограничений, которые могут быть применены к поднадзорному лицу. А прокурору необходимо быть готовым обосновывать и отстаивать установление поднадзорному конкретным видам ограничений либо выражать свое мнение в случае их недостаточности в заявленных исковых требованиях.

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 05.09.2022 № 494 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» обязывает прокурора тщательно готовиться к рассмотрению исковых заявлений судом [Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 05.09.2022 № 494, 2022]. Необходимо иметь

мотивированную позицию относительно достаточности и необходимости назначения конкретного вида ограничений. Прокурор, участвующий в судебном заседании, должен детально изучать материалы дела, сведения, характеризующие личность лица, обстоятельства совершения преступления, за которое он был осужден. В этих целях прокурор вправе истребовать доказательства, получить любые копии из личного дела осужденного в учреждениях ФСИН России.

Так, решением Магаданского городского суда Магаданской области в отношении Г., отбывавшего наказание за совершение преступлений, предусмотренных п. «а» ч. 4 ст. 162 УК РФ (4 преступления), п. «а» ч. 3 ст. 161 УК РФ, по исковому заявлению ФКУ ИК-4 УФСИН России по Магаданской области установлен административный надзор сроком на 8 лет, с установлением административных ограничений в виде явки три раза в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания, запрещения посещения мест общественного питания, осуществляющих продажу алкогольной продукции, запрета выезда за пределы Магаданской области.

Вместе с тем изучение прокурором приговора суда и копий материалов дел о преступлениях, за которые Г. был осужден, показало, что все разбойные нападения совершены Г. в ночное время. Однако это обстоятельство ни администрацией исправительного учреждения, ни судом при вынесении решения не учтено, в связи с чем прокурор ходатайствовал об изменении решения суда и дополнении ранее избранных ограничений запретом покидать место жительства в ночное время. Требования прокурора учтены, судебное решение соответствующим образом изменено.

Нередки случаи обращения прокуроров в суды кассационной инстанции, в том числе при несогласии с решениями нижестоящих судов об отказе в дополнении административных ограничений. Например, только в кассационной инстанции учтены доводы прокурора Пермского края о необходимости дополнения П. ранее установленных административных ограничений, с учетом сведений об образе жизни поднадзорного лица (употребление спиртных напитков, совершение административных проступков и преступлений).

Иногда прокурорами выявляются и факты существенного нарушения администрациями исправительных учреждений норм материального и процессуального права, что приводит к даче прокурором отрицательного заключения о возможности установлении административного надзора. Такие ситуации, в частности, случаются при решении вопроса об установлении административного надзора в отношении лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации.

Согласно п. 8 постановления Пленума ВС РФ № 15, административный надзор может быть применен к иностранным гражданам или лицам без гражданства при условии их проживания на территории Российской Федерации на законных основаниях, а также в случае принятия в отношении их решения о реадмиссии, если они не были помещены на основании решения суда в специальное учреждение.

Невзирая на четко выраженную позицию Верховного суда Российской Федерации по данному поводу, подготовка и направление в суд административных исковых заявлений в отношении иностранных граждан, подлежащих освобождению из учреждений ФСИН России, вызывает на практике определенные трудности.

Примером непонимания смысла и сути института административного надзора, а также положений закона и вышеупомянутых положений постановления Пленума ВС РФ № 15 может являться случай обращения одного из исправительных учреждений Магаданской области в суд

с исковым заявлением об установлении в отношении П., отбывающего наказание за совершение преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 135 УК РФ, и подлежащего освобождению из пенитенциарного учреждения, являющегося гражданином Республики Кыргызстан, административного надзора с установлением ряда административных ограничений, в том числе запрета покидать территорию Республики Кыргызстан.

Прокурор, изучив личное дело осужденного, в судебном заседании дал отрицательное заключение о возможности установления административного надзора в данном случае, поскольку решением этого же исправительного учреждения нахождение П. на территории Российской Федерации признано нежелательным, въезд на территорию страны ему запрещен сроком на 8 лет после отбытия наказания. Начальником УВМ УМВД России по Магаданской области принято решение о депортации П. То есть законных оснований для дальнейшего нахождения П. на территории страны не имелось, и в соответствии с вышеуказанными положениями Пленума административный надзор в отношении такого лица установлен быть не может. Кроме того, само требование о запрете покидать территорию иного государства выглядит абсурдно, с учетом того обстоятельства, что контроль за соблюдением установленных запретов возложен исключительно на органы внутренних дел Российской Федерации.

Традиционно много сомнений у суда вызывают и случаи установления административного надзора в случае признания лица, указанного в п. 1 ст. 3 Закона об административном надзоре, злостным нарушителем порядка отбывания наказания, что требует, как следствие, четкой и мотивированной позиции прокурора по данному вопросу и тщательной подготовки к судебному заседанию с изучением личных дел осужденных и перепроверкой выводов администрации исправительного учреждения.

В том числе, готовясь к судебному заседанию, прокурор проверяет обоснованность наложения дисциплинарных наказаний (наличие соответствующих актов, рапортов, объяснений осужденного и очевидцев, акты медосвидетельствования на состояние опьянения, освидетельствований о степени тяжести вреда, причиненного здоровью потерпевшего, акты обысков, порчи имущества и т.д.), фиксацию нарушений в журнале учета рапортов о нарушениях режима отбывания наказания.

Решения об установлении административного надзора по данному основанию, как показывает практика, поднадзорными обжалуются чаще всего.

Интересную позицию высказал Седьмой кассационный суд общей юрисдикции в Кассационном определении от 22.11.2023 № 88а-21680/2023 по жалобе поднадзорного Д. на решение об установлении в отношении него административного надзора на основании того, что в период отбывания наказания он признан злостным нарушителем порядка отбывания наказания [Кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 22.11.2023 № 88а-21680/2023, [www](#)]. Поднадзорный, не соглашаясь с решениями нижестоящих судов, приводит доводы о том, что на момент рассмотрения искового заявления об установлении административного надзора сроки всех наложенных на него исправительным учреждением дисциплинарных взысканий истекли.

Суд, исследовав все обстоятельства, указал, что Постановление начальника ФКУ ИК-53 ГУФСИН России по Свердловской области, которым Д. признан злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания, не отменено. То обстоятельство, что на момент разрешения дела заявитель являлся лицом, не имеющим взысканий, не влияет на возможность установления административного надзора. В связи с этим истечение на момент рассмотрения дела об административном надзоре срока, в период которого лицо считается имеющим

дисциплинарное взыскание, явившееся основанием для признания его злостным нарушителем порядка отбывания наказания, не влияет на возможность установления такого надзора.

Говоря о роли прокурора в рассмотрении судом административных исковых заявлений об установлении административного надзора, нельзя не отметить и важность своевременного прокурорского реагирования на факты нарушения администрациями исправительных учреждений срока направления исковых заявлений. В соответствии со ст. 173<sup>1</sup> Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, такое заявление должно быть направлено в суд не позднее чем за два месяца до истечения срока отбывания осужденным наказания [Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ, www].

Важность соблюдения этого срока обусловлена тем обстоятельством, что если решение суда об установлении административного надзора на день освобождения осужденного из мест лишения свободы не вступит в законную силу, то его нельзя будет рассматривать в качестве лица, в отношении которого установлен административный надзор, то есть на довольно продолжительное время он останется вне контроля правоохранительных органов и индивидуальная профилактическая работа в отношении него проводиться не будет.

Прокуроры специализированных прокуратур и прокуроры, участвующие в суде при рассмотрении административных исковых заявлений в порядке главы 29 КАС РФ, практически во всех регионах Российской Федерации отмечают, что указанный обеспечительный срок слишком часто нарушается, что приводит к обоснованным мерам прокурорского реагирования и вынесению судом частных определений в адрес административного истца.

Вместе с тем нарушение указанных норм зачастую влечет за собой не просто усиление криминальной активности лиц, освобожденных из мест лишения свободы, но в ряде случаев и совершение ими, в отсутствие какого-либо контроля, тяжких и особо тяжких преступлений. Например, в Брянской области несвоевременное направление администрацией исправительного учреждения административного искового заявления привело к отсутствию контроля за поведением освобожденного из мест лишения свободы Т. и стало одной из причин совершения им убийства [Информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 21.06.2024 № 17-13-2024/иф9600-24, www].

## Заключение

Качественная подготовка прокурора к участию в судебном заседании об установлении административного надзора в отношении лица, подлежащего освобождению из мест лишения свободы, мотивированная позиция о достаточности конкретных административных ограничений и их виде имеют непосредственное влияние на эффективность осуществления административного надзора и достижение целей профилактики повторных преступлений и правонарушений в дальнейшем.

Не менее важны и своевременные меры прокурорского реагирования по выявленным фактам нарушений в адрес администраций исправительных учреждений и органов внутренних дел, нарушающих установленные сроки подачи исковых заявлений, что влечет выпадение лиц, освободившихся из мест лишения свободы, из поля зрения правоохранительных органов и создает благоприятные условия для продолжения ими преступной деятельности.

---

## Библиография

1. Кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 22.11.2023 № 88а-21680/2023 // СПС «КонсультантПлюс».
2. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // СПС «КонсультантПлюс».
3. О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16.05.2017 № 15 // СПС «КонсультантПлюс».
4. О результатах прокурорского надзора за исполнением законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 21.06.2024 № 17-13-2024/иф9600-24. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf>.
5. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: федер. закон от 06.04.2011 № 64-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
6. Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 05.09.2022 № 494 // Законность. 2022. № 11.
7. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2023 г. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=85612220>.
8. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ (ред. от 23.03.2024) // СПС «КонсультантПлюс».

### **On the role of the prosecutor in the consideration by the courts of administrative cases on the establishment of administrative supervision in relation to persons released from places of imprisonment**

**Aleksandra A. Stolyarova**

Deputy Director of the Far Eastern Law Institute (branch)  
of the University of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation,  
690091, 8 Sukhanova str., Vladivostok, Russian Federation;  
e-mail: lou-aleksa@ya.ru

#### **Abstract**

The article analyzes the practice of the prosecutor's participation in the consideration by the courts of cases on the establishment of administrative supervision in relation to persons released from places of imprisonment. Examples of violations committed when filing claims to the court on the establishment of administrative supervision are given. The importance of the prosecutor's participation in deciding on the choice of a specific type of administrative restrictions imposed on a person released from places of imprisonment is noted.

#### **For citation**

Stolyarova A.A. (2024) O roli prokurora v rassmotrenii sudami administrativnykh del ob ustanovlenii administrativnogo nadzora v otnoshenii lits, osvobodennykh iz mest lisheniya svobody [On the role of the prosecutor in the consideration by the courts of administrative cases on the establishment of administrative supervision in relation to persons released from places of imprisonment]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 14 (7A), pp. 416-423.

---

**Keywords**

Administrative supervision, administrative claim, jurisdiction of administrative supervision cases, administrative restrictions, prosecutor's conclusion.

**References**

1. Kassatsionnoe opredelenie Sed'mogo kassatsionnogo suda obshchei yurisdiktsii ot 22.11.2023 № 88a-21680/2023 [Cassation ruling of the Seventh Cassation Court of General Jurisdiction No. 88a-21680/2023 of November 22, 2023]. *SPS «Konsul'tantPlyus»* [SPS Consultant].
2. Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Rossiiskoi Federatsii ot 08.03.2015 № 21-FZ (red. ot 08.08.2024) [Code of Administrative Procedure of the Russian Federation No. 21-FZ of March 08, 2015 (as amended on August 08, 2024)]. *SPS «Konsul'tantPlyus»* [SPS Consultant].
3. O nekotorykh voprosakh, vznikayushchikh pri rassmotrenii sudami del ob administrativnom nadzore za litsami, osvobodivshimisya iz mest lisheniya svobody: postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 16.05.2017 № 15 [On certain issues arising during the consideration by courts of cases on administrative supervision of persons released from places of imprisonment: Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation dated 16.05.2017 No. 15] // *SPS «Konsul'tantPlyus»* [SPS Consultant].
4. *O rezul'tatakh prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonodatel'stva ob administrativnom nadzore za litsami, osvobodivshimisya iz mest lisheniya svobody: informatsionnoe pis'mo General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii ot 21.06.2024 № 17-13-2024/if9600-24* [On the results of prosecutorial supervision over the implementation of legislation on administrative supervision of persons released from places of deprivation of liberty: Information Letter of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation No. 17-13-2024/if9600-24 of June 21, 2024]. Available at: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf>.
5. Ob administrativnom nadzore za litsami, osvobodivshimisya iz mest lisheniya svobody: feder. zakon ot 06.04.2011 № 64-FZ [On administrative supervision of persons released from places of deprivation of liberty: Federal Law No. 64-FZ of April 06, 2011]. *SPS «Konsul'tantPlyus»* [SPS Consultant].
6. Ob organizatsii prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonodatel'stva ob administrativnom nadzore za litsami, osvobodivshimisya iz mest lisheniya svobody: prikaz General'nogo prokurora Rossiiskoi Federatsii ot 05.09.2022 № 494 [On the organization of prosecutorial supervision over the implementation of legislation on administrative supervision of persons released from places of deprivation of liberty: Decree of the Prosecutor General of the Russian Federation No. 494 of September 05, 2022] (2022). *Zakonnost'* [Legality], 11.
7. *Statisticheskie dannye ob osnovnykh pokazatelyakh deyatelnosti organov prokuratury Rossiiskoi Federatsii za yanvar'-dekabr' 2023 g.* [Statistical data on the main performance indicators of the prosecutor's office of the Russian Federation for January-December 2023] Available at: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=85612220>.
8. Ugolovno-ispolnitel'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 08.01.1997 № 1-FZ (red. ot 23.03.2024) [Criminal Executive Code of the Russian Federation No. 1-FZ of January 08, 1997 (as amended March on 23, 2024)]. *SPS «Konsul'tantPlyus»* [SPS Consultant].