

## НАШИ ИССЛЕДОВАНИЯ

### Социальный контроль за лицами, отбывшими наказание в виде лишения свободы

**А.М. ПОТАПОВ** – начальник кафедры уголовно-исполнительного права и организации воспитательной работы с осужденными ВИПЭ ФСИН России, кандидат юридических наук;

**А.Л. САНТАШОВ** – заместитель директора по учебной и научной работе Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина (филиал в г. Вологде), кандидат юридических наук, доцент

В статье рассматриваются проблемы реализации социального контроля за лицами, отбывшими наказание в виде лишения свободы, в условиях действующего законодательства. Основные выводы, изложенные в публикации, подтверждены результатами научно-исследовательской работы авторов по теме «Социальный контроль за лицами, отбывшими наказание в виде лишения свободы», осуществленной в 2010–2011 гг.

Ключевые слова: правовое положение; судимость; правоограничения; социальный контроль; административный надзор; рецидив; основания освобождения от отбывания наказания; социальная адаптация.

В последние годы государством проделана объемная, социально ориентированная и государственно значимая работа по совершенствованию своей деятельности в сфере противодействия преступности. Решен ряд задач, направленных на либерализацию уголовной и уголовно-исполнительной политики, гуманизацию исполнения наказания, создана правовая основа для внедрения концептуально новой программы развития уголовно-исполнительной системы и иных правоохранительных органов<sup>1</sup>.

Необходимость оценки состояния социального контроля за лицами, отбывшими наказание в виде лишения свободы, вызвана рядом факторов.

Во-первых, наблюдается снижение общего числа осужденных к лишению свободы. Так, по данным ФСИН России в период с 2008 по 2010 гг. количество осужденных в исправительных учреждениях уменьшилось с 887 723 до 819 123 чел.<sup>2</sup> Большая их часть была освобождена по отбытию установленного срока наказания либо по другим основаниям.

Во-вторых, высоким уровнем рецидивной преступности. Так, удельный вес

осужденных, судимых два раза, составляет 26,95%, три раза и более – 26,56%<sup>3</sup>. Это свидетельствует о том, что цели наказания в отношении данных осужденных не были достигнуты.

В-третьих, в настоящее время создана нормативная правовая база, регламентирующая осуществление постпенитенциарного контроля за лицами, отбывшими наказание в виде лишения свободы, после ее длительного отсутствия.

В-четвертых, представляется узким круг субъектов, привлекаемых к осуществлению постпенитенциарного контроля.

В-пятых, систему помощи осужденным в трудовом и бытовом устройстве после освобождения приходится характеризовать как развитую.

Совокупность перечисленных факторов формировалась в течение длительного времени и стала следствием системных изменений в государстве.

На современном этапе требуется переосмотр подходов к процессу постпенитенциарного контроля. На необходимость решения соответствующих вопросов указывается в международных стандартах отбы-

вания наказания<sup>4</sup>, а также в отраслевом законодательстве и подзаконных актах, в том числе Концепции развития УИС Российской Федерации до 2020 г.

Отметим, что в 2011 г. государство приняло ряд шагов в этом направлении. Так, 01.06.2011 г. вступил в законную силу Федеральный закон от 06.04.2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»<sup>5</sup>. До этого момента на протяжении последних десяти лет постпенитенциарный контроль как правовой институт в России отсутствовал.

В соответствии с данным нормативным правовым актом под административным надзором понимается осуществляемое органами внутренних дел наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей.

Лицами, подпадающими под административный надзор, являются совершеннолетние освобожденные или освобожденные из мест лишения свободы, имеющие непогашенную либо неснятую судимость, за совершение:

- 1) тяжкого или особо тяжкого преступления;
- 2) преступления при рецидиве преступлений;
- 3) умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего.

Кроме того, административный надзор устанавливается в случае, если:

- 1) лицо в период отбывания наказания в местах лишения свободы признавалось злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания;
- 2) лицо, отбывшее уголовное наказание в виде лишения свободы и имеющее непогашенную либо неснятую судимость, совершило 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.

Стоит отметить, что в отношении совершеннолетнего лица, освобожденного или освобожденного из мест лишения свободы и имеющего непогашенную либо неснятую судимость за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, а также за совершение преступления при

опасном или особо опасном рецидиве преступлений, административный надзор устанавливается независимо от наличия вышеуказанных оснований.

Основными правоограничениями, образующими содержание административного надзора, являются:

- 1) запрет на пребывание в определенных местах;
- 2) запрет на посещение мест проведения массовых и иных мероприятий и участие в них;
- 3) запрет на пребывание вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток;
- 4) запрет на выезд за установленные судом пределы территории;
- 5) обязательная явка от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации.

Указанные ограничения устанавливаются на срок от одного года до трех лет, но не свыше срока, определенного законодательством Российской Федерации для погашения судимости.

Анализ рассматриваемого института свидетельствует, что он во многом тождественен аналогичному, существовавшему в советский период<sup>6</sup>. Однако существенным моментом действующей процедуры является обязательность судебного решения для ее установления<sup>7</sup>. Таким образом устраняется возможность нарушения законности со стороны администрации исправительных учреждений и органов внутренних дел, которые выступают лишь в качестве инициаторов установления административного надзора.

Представляется правильным и введение уголовной ответственности за уклонение от административного надзора<sup>8</sup> наряду с административной ответственностью за нарушение установленного порядка административного надзора<sup>9</sup>. Отметим, что данное разграничение видов ответственности позволяет устранить существовавшие при применении административного надзора в советский период нарушения законности. Так создается дифференцированная система ответственности лиц, отбывших лишение свободы, учитывающая характер нарушения порядка административного надзора.

Очевидно, что механизм реализации административного надзора будет изменяться. В настоящее время происходит согласование процедур взаимодействия ОВД и

иных субъектов, вовлекаемых в данную деятельность, в том числе и ФСИН России. Требуется создание или приведение в соответствие с федеральным законодательством ведомственной нормативной правовой базы ОВД, ФСИН России и других государственных органов.

Обращает на себя внимание и перечень категорий освобожденных, в отношении которых может быть установлен надзор. Считаем необходимым наряду с возможностью установления административного надзора за лицами, отбывшими наказания за преступления против несовершеннолетних<sup>10</sup> и преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов или прекурсоров<sup>11</sup>, рассмотреть вопрос о включении в него лиц, отбывших наказание за преступления террористической и экстремистской направленности, совершавших преступления в организованных преступных группах (сообществах), а также бывших лидерами отрицательной направленности в исправительных учреждениях и др.

Как уже отмечалось, оценка состояния постпенитенциарного контроля показывает, что к его осуществлению привлекается узкий круг участников. При этом положительный советский опыт, а также зарубежная практика свидетельствуют о необходимости расширения круга субъектов, участвующих в данной деятельности.

Прежде всего речь идет о возможном участии общественности в осуществлении контроля за отдельными категориями лиц, отбывших наказание в виде лишения свободы. Здесь необходимо остановиться на ряде обстоятельств. Анализ отраслевого законодательства свидетельствует о существенных проблемах в правовом регулировании данного вопроса. В советском законодательстве закреплялись варианты участия общественности в контроле за освобожденными. Практически во всех формах контроля общественным организациям отводилась та или иная роль, а в некоторых из них она была преобладающей (например, наблюдение за освобожденными условно-досрочно)<sup>12</sup>. Сегодня существовавшие ранее формы контроля не реализуются, а новым законодателем не предлагается, что ограничивает проводимую работу по профилактике рецидива преступлений со стороны лиц, отбывших наказание в виде лишения свободы.

Стоит указать на отдельные попытки устранить данную проблему, которые, од-

нако, на наш взгляд, не могут кардинально исправить сложившуюся ситуацию. В частности, речь идет о Федеральном законе от 10.06.2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»<sup>13</sup>. Необходимость указанного нормативного правового акта бесспорна. В то же время его анализ показывает, что вопросы участия общественности в контроле за освобожденными законодательного закрепления здесь не получили. А это является необходимым условием выполнения данной общественно полезной функции.

Кроме того, не определены и организационно-правовые формы участия общественности в реализации постпенитенциарного контроля. Существовавшие ранее наблюдательные комиссии исполкомов местных советов представлены в указанном законодательном акте как общественные наблюдательные комиссии, но в отличие от предшественниц на общественные наблюдательные комиссии, образуемые в субъектах Российской Федерации, функции постпенитенциарного контроля не возлагаются.

Одной из составляющих общественного контроля за лицами, отбывшими наказание в виде лишения свободы, являлась воспитательная работа с освобожденными. В советский период воспитательные мероприятия проводились в отношении лиц, освобожденных условно-досрочно. При этом в определенных случаях наблюдательные комиссии осуществляли воспитательную работу и в отношении лиц, освобожденных по безусловным основаниям, в частности подпадающих под административный надзор органов внутренних дел. Сегодня такие функции на общественные наблюдательные комиссии действующим законом не возлагаются.

Помимо прочего наблюдательные комиссии исполкомов местных советов были наделены правом совместно с администрацией исправительно-трудовых колоний и тюрем выносить заключения о необходимости установления либо прекращения административного надзора за освобожденными. В действующем законодательстве подобная практика отражения также не нашла. В то же время эффективность данного института была достаточно высокой, что достигалось в том числе и путем привлечения к этой деятельности наблюдательных комиссий.

Таким образом, мы приходим к ряду выводов.

Во-первых, привлечение общественности к осуществлению контроля за освобожденными представляется нам обязательным.

Во-вторых, попытки законодателя решить проблему привлечения общественности к сфере исполнения и отбывания уголовных наказаний следует признать обоснованными. Однако смещение акцента на пенитенциарный этап неправильно, так как постпенитенциарный период также является важным звеном в профилактике рецидивной преступности.

В-третьих, для привлечения общественности к осуществлению контроля за лицами, отбывшими наказание в виде лишения свободы, необходимо конкретизировать правовые основания его организации. В настоящее время таковых в отраслевом законодательстве не предусмотрено.

В-четвертых, учитывая исторический опыт привлечения к контролю за освобожденными наблюдательных комиссий местных исполкомов власти, считаем возможным возложение данных функций на общественные наблюдательные комиссии, образуемые в субъектах Российской Федерации, с обязательным указанием на это в законе.

На наш взгляд, стоит обратить внимание и на формы постпенитенциарного контроля, ориентированного на определенный круг освобожденных. В частности, такими лицами могут считаться несовершеннолетние, а также больные открытой формой туберкулеза либо ВИЧ-инфекцией.

В отличие от основной группы отбывших наказание в отношении несовершеннолетних сложилась достаточно развитая система контроля за их поведением. В связи с принятием Федерального закона от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»<sup>14</sup> несовершеннолетние, отбывшие наказание в виде лишения свободы, освобожденные по основаниям, указанным в ст. 172 УИК РФ, составили категорию лиц, в отношении которых должна проводиться индивидуальная профилактическая работа. К системе субъектов, осуществляющих такую деятельность, относятся: комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы управления социальной защитой населения, органы управления образованием, органы опеки и попечительства, органы по делам молодежи, органы управления здравоохранением, органы службы занятости, органы внутренних дел. Соответ-

ственно каждый из указанных органов участвует в осуществлении контрольных функций в рамках мероприятий по социальной адаптации несовершеннолетних.

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в пределах своей компетенции обеспечивают выявление потребности и оказание помощи в трудовом и бытовом устройстве несовершеннолетним, освобожденным из учреждений уголовно-исполнительной системы, а также осуществление иных функций по их социальной реабилитации<sup>15</sup>.

Органы внутренних дел в пределах своей компетенции реализуют деятельность по предупреждению правонарушений несовершеннолетних в соответствии с законодательством Российской Федерации<sup>16</sup>.

В отличие от несовершеннолетних правовое регулирование социального контроля за освобожденными, имеющими опасные для окружающих заболевания, не всегда находит достаточное освещение в законодательстве. Можно вести речь только о предпосылках к такой деятельности. К таковым можно, например, отнести следующие положения законодательства. В соответствии с ч. 5 ст. 8 федерального закона «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» руководители медицинских организаций и граждане, занимающиеся частной медицинской деятельностью, обязаны направлять в медицинские противотуберкулезные организации органов управления здравоохранением субъектов Российской Федерации, а также территориальные органы, созданные в установленном законодательством Российской Федерации порядке для осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора в субъектах Российской Федерации, информацию о каждом освобождающемся из учреждений уголовно-исполнительной системы больном туберкулезом. В соответствии с п. 3.5 Постановления главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 22.04.2003 г. № 62 «О введении в действие санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.1295-03» лица, освобожденные из исправительных учреждений, проходят профилактические медицинские осмотры два раза в год в течение первых двух лет после освобождения<sup>17</sup>. В случаях умышленного уклонения от обследования в целях выявления туберкулеза или от лечения туберкулеза на основании решения суда такие лица госпитализируются, в том чис-

ле принудительно, в специализированные медицинские противотуберкулезные организации для обязательного обследования и лечения<sup>18</sup>.

На данной правовой основе в целом возможно построение эффективной и последовательной системы социального контроля за рассматриваемой категорией освобожденных, чего нельзя сказать о контроле за освобожденными с ВИЧ-инфекцией.

В частности, законодатель, заостряя внимание на выявлении таких лиц в процессе отбывания наказания<sup>19</sup>, не регламентирует вопросы контроля за ними после освобождения в рамках мероприятий по эпидемио-

логическому надзору за распространением ВИЧ-инфекции на территории Российской Федерации. Безусловно, отдельные элементы социального контроля за ВИЧ-инфицированными освобожденными можно усматривать в разрезе общей профилактики данного вида заболевания, а также в рамках реализации региональных программ по предупреждению ВИЧ-инфекции. Однако решение вопроса требуется на уровне федерального закона по аналогии с практикой организации социального контроля за лицами, больными открытой формой туберкулеза. Только в таком случае возможно построение четкой и сбалансированной системы контроля.

## ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> См.: Концепция развития уголовно-исполнительной системы российской Федерации до 2020 г. // СЗ РФ. 2010. № 43. Ст. 5544; Федеральный закон от 07.02.2011 г. «О полиции» // Там же. 2011. № 7. Ст. 900.

<sup>2</sup> См.: <http://fsin.su/statistics>

<sup>3</sup> См.: Там же.

<sup>4</sup> См.: Европейские пенитенциарные правила 33, 107.

<sup>5</sup> См.: СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2037.

<sup>6</sup> См.: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22.09.1983 г. «Положение об административном надзоре органов милиции за освобожденными из мест лишения свободы».

<sup>7</sup> См.: Федеральный закон от 06.04.2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Ст. 6.

<sup>8</sup> См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 21.07.2011 г.). Ст. 314.1.

<sup>9</sup> См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 21.07.2011 г.). Ст. 19.24.

<sup>10</sup> См.: Федеральный закон от 06.04.2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Ст. 3.

<sup>11</sup> См.: Федеральный закон от 08.01.1998 г. № 3-ФЗ (ред. от 06.04.2011 г.) «О наркотических средствах и психотропных веществах». Ст. 50.

<sup>12</sup> В рамках реализации Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г. ФСИН России в 2011 г. подготовлены предложения по внесению в уголовное и уголовно-исполнительное законодательство изменений, предусматривающих наделение уголовно-исполнительных инспекций функцией контроля за условно-досрочно освобожденными.

<sup>13</sup> См.: СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.

<sup>14</sup> См.: Там же. 1999. № 26. Ст. 3177.

<sup>15</sup> См.: Федеральный закон от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Ст. 20, 21.

<sup>16</sup> См.: Там же.

<sup>17</sup> См.: Российская газета. 2003. 27 мая.

<sup>18</sup> См.: Федеральный закон от 18.06.2001 г. № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации». Ст. 9, 10.

<sup>19</sup> См.: Федеральный закон «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекция)». Ч. 5. Ст. 9.

<sup>1</sup> См.: Концепция развития уголовно-исполнительной системы российской Федерации до 2020 г. // SZ RF. 2010. № 43. Ст. 5544; Federal'nyj zakon ot 07.02.2011 g. «O policii» // Tam zhe. 2011. № 7. St. 900.

<sup>2</sup> См.: <http://fsin.su/statistics>

<sup>3</sup> См.: Там же.

<sup>4</sup> См.: Evropejskie penitenciarne pravila 33, 107.

<sup>5</sup> См.: SZ RF. 2011. № 15. St. 2037.

<sup>6</sup> См.: Ukaz Prezidiuma Verhovnogo Soveta SSSR ot 22.09.1983 g. «Polozhenie ob administrativnom nadzore organov milicii za osvobozhdenymi iz mest lisheniya svobody».

<sup>7</sup> См.: Federal'nyj zakon ot 06.04.2011 g. № 64-FZ «Ob administrativnom nadzore za licami, osvobozhdenymi iz mest lisheniya svobody». St. 6.

<sup>8</sup> См.: Ugolovnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 13 ijunja 1996 g. № 63-FZ (red. ot 21.07.2011 g.). St. 314.1.

<sup>9</sup> См.: Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarushenijah ot 30.12.2001 g. № 195-FZ (red. ot 21.07.2011 g.). St. 19.24.

<sup>10</sup> См.: Federal'nyj zakon ot 06.04.2011 g. № 64-FZ «Ob administrativnom nadzore za licami, osvobozhdenymi iz mest lisheniya svobody». St. 3.

<sup>11</sup> См.: Federal'nyj zakon ot 08.01.1998 g. № 3-FZ (red. ot 06.04.2011 g.) «O narkoticheskikh sredstvah i psihotropnyh vewestvah». St. 50.

<sup>12</sup> V ramkah realizacii Konceptii razvitija ugolovno-ispolnitel'noj sistemy Rossijskoj Federacii do 2020 g. FSIN Rossii v 2011 g. podgotovleny predlozhenija po vneseniju v ugolovnoe i ugolovno-ispolnitel'noe zakonodatel'stvo izmenenij, predusmatrivajuwih nadelenie ugolovno-ispolnitel'nyh inspekcij funkciej kontrolja za uslovno-dosrochno osvobozhdenymi.

<sup>13</sup> См.: SZ RF. 2008. № 24. St. 2789.

<sup>14</sup> См.: Там же. 1999. № 26. St. 3177.

<sup>15</sup> См.: Federal'nyj zakon ot 24.06.1999 g. № 120-FZ «Ob osnovah sistemy profilaktiki beznadzornosti i pravonarushenij nesovershennoletnih». St. 20, 21.

<sup>16</sup> См.: Там же.

<sup>17</sup> См.: Rossijskaja gazeta. 2003. 27 maja.

<sup>18</sup> См.: Federal'nyj zakon ot 18.06.2001 g. № 77-FZ «O preduprezhdenii rasprostraneniya tuberkuleza v Rossijskoj Federacii». St. 9, 10.

<sup>19</sup> См.: Federal'nyj zakon «O preduprezhdenii rasprostraneniya v Rossijskoj Federacii zabolevanija, vyzываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекция)». Ч. 5. St. 9.