

УДК 343.85, 343.811  
DOI: 10.17223/22253513/19/5

**А.А. Пропостин**

## **АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР КАК ФАКТОР ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОГРЕССИВНОЙ СИСТЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ**

*В статье рассматривается административный надзор не только как мера, направленная на предупреждение криминологического рецидива преступлений, но и как фактор эффективности прогрессивной системы исполнения лишения свободы. На основании такого подхода устанавливается его соотношение с существующими элементами этой системы и предлагаются варианты решения возникающих в этой связи проблем.*

*Ключевые слова: административный надзор, прогрессивная система исполнения наказаний.*

Прогрессивная система отбывания наказания в виде лишения свободы (или как ее нередко именовали в последнее время, «система социальных лифтов») представляет собой изменение (смягчение или усиление) наказания в процессе его отбывания в зависимости от поведения осужденного. Традиционно в качестве элементов этой системы рассматриваются: изменение вида режима исправительного учреждения, условий отбывания наказания, замена наказания более мягким и условно-досрочное освобождение. Однако в связи с дополнением Уголовно-исполнительного кодекса РФ [1] (далее – УИК РФ) ст. 173.1 и принятием Федерального закона № 64-ФЗ от 6 апреля 2011 г. «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» [2] (далее – Федеральный закон «Об административном надзоре») в отечественном законодательстве появился дополнительный фактор, позволяющий при должной законодательной регламентации повысить эффективность прогрессивной системы исполнения лишения свободы – административный надзор. Такие факторы в современных условиях объективно необходимы, поскольку следует признать, что не все имеющиеся ныне элементы прогрессивной системы способны оказать позитивное стимулирующее воздействие на поведение осужденных в процессе отбывания лишения свободы (подробнее см., например, [3]). Как показали проведенные нами опросы осужденных, они в большей степени заинтересованы только в применении к ним таких поощрительных мер, которые позволили бы им покинуть исправительное учреждение (прежде всего, условно-досрочное освобождение, а также замена лишения свободы более мягким видом наказания). К остальным элементам прогрессивной системы осужденные явного интереса не выразили.

Согласно ст. 1 названного Закона административный надзор – это осуществляемое органами внутренних дел наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом в соответствии с Федеральным законом «Об административном надзоре» временных

ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей, предусмотренных этим законом. Согласно Федеральному закону «Об административном надзоре» он может устанавливаться как факультативно (ч. 1 и ч. 3 ст. 3), так и в обязательном порядке (чч. 2 и 2.1 ст. 3).

Необходимость рассмотрения административного надзора в качестве фактора, оказывающего непосредственное влияние на прогрессивную систему, подтверждается тем, что его применение к определенным категориям освобожденных из мест лишения свободы входит в противоречие с некоторыми ее элементами, в частности, с условно-досрочным освобождением. В соответствии с действующим законодательством возможно последовательное применение названных мер (исключение – наличие основания, указанного в п. «а» ч. 3 ст. 79 УК РФ). На возможность применения к осужденному и условно-досрочного освобождения, и постпенитенциарного административного надзора указано в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27.06.2013 г. № 22 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре» [4]. Согласно п. 4 постановления «лицо, освобожденное условно-досрочно из мест лишения свободы в порядке статьи 79 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), считается не отбывшим наказание в виде лишения свободы.

С учетом того, что в силу части 7 статьи 79 УК РФ при уклонении указанного лица от исполнения обязанностей, возложенных на него судом при условно-досрочном освобождении, а также при совершении им до момента истечения срока оставшейся неотбытой части наказания административного правонарушения или преступления, условно-досрочное освобождение может быть отменено с исполнением оставшейся не отбытой части наказания, административный надзор к данному лицу не может быть применен до истечения срока оставшейся не отбытой части наказания.

Вместе с тем при наличии предусмотренных законом оснований административный надзор в отношении такого лица может быть установлен после истечения срока оставшейся не отбытой части наказания».

Как показывает ведомственная статистика ФСИН РФ, такое основание освобождения, как условно-досрочное освобождение, довольно распространено, хотя из года в год число таких лиц снижается. Если в 2007 г. условно-досрочно или с заменой наказания более мягким было освобождено 125 904 осужденных к лишению свободы, то в 2010 г. – 113 376, а в 2014 г. – 57 772 человека [5].

Однако представляется, что условно-досрочное освобождение и административный надзор функционально взаимоисключают друг друга. Данный вывод основан на следующих соображениях.

Установление административного надзора в отношении отбывшего лишения свободы за совершение тяжкого и особо тяжкого преступления возможно только в случае, если в период отбывания наказания в местах лишения свободы оно признавалось злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания (ч. 1 и п. 1 ч. 3 ст. 3 Федерального закона «Об административном надзоре»). При таких обстоятельствах говорить о возможности применения к ним условно-досрочного освобождения на деле конечно же практически не приходится. Однако в законе отсутствует формальный запрет

на применение этой меры в данной ситуации. Согласно ч. 1 ст. 79 УК РФ осужденный подлежит условно-досрочному освобождению, если судом будет признано, что для своего исправления оно не нуждается в полном отбывании назначенного судом наказания. Поэтому теоретически нельзя исключать случаев применения данной меры и к злостным нарушителям порядка отбывания наказания. Более того, среди исследованных нами материалов личных дел осужденных, освобожденных из мест лишения свободы, такие случаи встречались. В частности, за четыре года до истечения назначенного по приговору суда срока наказания в виде лишения свободы (шесть лет) осужденный Н. был признан злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания. Однако через год после этого не допускал нарушений режима и шесть раз поощрялся администрацией исправительного учреждения. В итоге, имея положительную характеристику, был условно-досрочно освобожден.

При этом вполне реальна ситуация одновременного установления административного надзора и условно-досрочного освобождения при совершении лицом преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, а также преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступлений. В данном случае согласно чч. 2 и 2.1 ст. 3 Федерального закона «Об административном надзоре» установление административного надзора является обязательным. В свою очередь, нет препятствий и к применению условно-досрочного освобождения.

Однако основания применения административного надзора и условно-досрочного освобождения от отбывания наказания в сущности противоположны. Основными критериями, как представляется, должны быть характер и степень общественной опасности личности. Вывод суда, что осужденный для своего исправления не нуждается в полном отбывании назначенного наказания, должен основываться на положительной оценке личности. Иными словами, применяя условно-досрочное освобождение, суд тем самым констатирует (прогнозирует), что лицо не обладает высокой общественной опасностью. Следовательно, нет необходимости в установлении в отношении его административного надзора. Напротив, отсутствие оснований для условно-досрочного освобождения может свидетельствовать о целесообразности установления административного надзора.

В этой связи данные меры не должны применяться одновременно в отношении одного осужденного, поскольку криминологический смысл их применения носит взаимоисключающий характер. Следовательно, целесообразно в законе исключить возможность их одновременного применения. Однако нельзя исключать возможности назначения административного надзора после истечения срока условно-досрочного освобождения, если в дальнейшем в течение срока судимости поведение лица будет свидетельствовать о его общественной опасности. Основанием для применения административного надзора в таком случае может быть совершение лицом в течение одного года двух и более административных правонарушений против порядка управления и (или) административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность (п. 2 ч. 3 ст. 3 Федерального закона «Об административном надзоре»). Аналогичное основание существовало в Положении

об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы 1966 г. [6]. Согласно подп. «б» п. 2 данного Положения административный надзор мог применяться в отношении судимых к лишению свободы, ранее освобождавшихся из мест лишения свободы до полного отбытия назначенного судом срока наказания условно-досрочно или условно с обязательным привлечением к труду и вновь совершивших умышленное преступление в течение неотбытой части наказания или обязательного срока работы, если их поведение в период отбывания наказания в местах лишения свободы свидетельствует об упорном нежелании встать на путь исправления и приобщения к честной трудовой жизни.

На основании изложенного полагаем, что ст. 3 Федерального закона «Об административном надзоре» следует дополнить нормой следующего содержания: «Административный надзор не устанавливается при условно-досрочном освобождении от отбывания лишения свободы, за исключением случаев, когда:

- 1) условно-досрочное освобождение от отбывания наказания было отменено по основаниям, указанным в ч. 7 ст. 79 Уголовного кодекса Российской Федерации;
- 2) после истечения неотбытого срока наказания при условно-досрочном освобождении от наказания имеются основания, указанные в п. 2 ч. 3 настоящей статьи».

Объединяющим свойством всех элементов прогрессивной системы является то, что они представляют собой стимулы правоупослушного поведения осужденных. В свою очередь, административный надзор можно рассматривать в качестве фактора, способного существенным образом усилить стимулирующее воздействие любого элемента этой системы (прежде всего, изменение условий отбывания наказаний, изменение вида режима исправительного учреждения). Безусловно, его основная цель состоит вовсе не в стимулировании правоупослушного поведения осужденного в период отбывания им лишения свободы, а в предупреждении постпенитенциарного рецидива преступлений среди освобожденных из мест лишения свободы. Однако его влияние на поведение осужденных также нельзя отрицать. Как уже было отмечено, к некоторым категориям осужденных он устанавливается в случае, если они признавались злостными нарушителями установленного порядка отбывания лишения свободы.

Таким образом, административный надзор является дополнительным стимулом для осужденного не нарушать злостно установленный порядок отбывания наказания. Его установление связано с существенным ограничением прав и свобод осужденного после освобождения из мест лишения свободы. Согласно ч. 1 ст. 4 Федерального закона «Об административном надзоре» в отношении поднадзорного лица могут устанавливаться следующие административные ограничения: 1) запрещение пребывания в определенных местах; 2) запрещение посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях; 3) запрещение пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток; 4) запрещение выезда за установленные судом пределы территории; 5) обязательная явка от одного до

четырёх раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации.

Совершенно очевидно, что такие ограничения сближают административный надзор с наказанием в виде ограничения свободы (ст. 53 УК РФ). Более того, срок административного надзора может существенно превышать срок этого наказания. В соответствии с ч. 1 ст. 5 Федерального закона «Об административном надзоре» в зависимости от совершенного деяния максимальный срок административного надзора может составлять 10 лет (срок погашения судимости в отношении лиц, осужденных за совершение особо тяжкого преступления), а в отношении лица, совершившего в возрасте старше восемнадцати лет преступление против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего четырнадцатилетнего возраста, и страдающего расстройством сексуального предпочтения (педофилией), не исключающим вменяемости, – и вовсе свыше сроков погашения судимости. Согласно ч. 2 ст. 53 УК РФ максимальный срок ограничения свободы, назначенного в качестве дополнительного наказания, не может превышать двух лет. В этой связи нежелание осужденного быть подвергнутым административному надзору после освобождения представляет собой весомый стимул к его правопослушному поведению в процессе отбывания лишения свободы. Этот вывод подтверждают и опросы сотрудников исправительных учреждений, которые отмечают его положительное влияние на осужденных в процессе отбывания лишения свободы в данном аспекте. Последние, не желая установления административного надзора, опасаются нарушать режим.

Таким образом, стимулирующее воздействие административного надзора на поведение осужденных во время отбывания ими лишения свободы в современных условиях можно использовать в целях повышения стимулирующего воздействия других элементов прогрессивной системы. Для этого следует изменить основания его установления, поставив их в зависимость, в частности, от такого элемента прогрессивной системы, как изменение условий отбывания наказания.

Результаты проведенного нами исследования двух аналогичных групп осужденных, освободившихся из исправительных учреждений в период с 2007 по 2010 г. (т.е. до введения в действие административного надзора) и в период с 2011 по 2012 г. (в отношении которых административный надзор устанавливался в обязательном порядке), позволили сделать следующие выводы.

Доля лиц, освобожденных в 2011–2012 гг., отбывавших наказание в обычных условиях, по сравнению с аналогичной категорией, освобожденных в 2007–2010 гг., уменьшилась на 16% и составила 58%. Одновременно на 16,5% увеличилась доля осужденных, отбывавших наказание в строгих условиях, и составила 30%. Доля осужденных, отбывавших наказание в облегченных условиях, осталась практически неизменной (около 12%).

Условия, в которых осужденные отбывали наказание, существенным образом влияют на уровень постпенитенциарного рецидива. Его уровень среди осужденных, отбывавших наказание в облегченных условиях, освободившихся в 2011–2012 гг., уменьшился в 2, 3 раза по сравнению с аналогичной категорией освобожденных в 2007–2010 гг. (с 38,5 до 16,7%). Причины этого

мы склонны видеть не столько в установлении в отношении данных лиц административного надзора, сколько в обоснованном переводе осужденных в соответствии с требованиями системы «социальных лифтов» в облегченные условия отбывания наказания. Уровень рецидива со стороны освобожденных, отбывавших наказание в строгих условиях, уменьшился незначительно (с 35,7 до 33,3%), а в обычных, наоборот, существенно увеличился (с 16,7 до 36,5%).

Учитывая низкий уровень постпенитенциарного рецидива осужденных, отбывавших наказание в облегченных условиях, можно предположить, что в отношении данной категории освобожденных из мест лишения свободы согласно категории преступления и виду рецидива в современных условиях целесообразно рассмотреть вопрос о сокращении срока административного надзора либо вовсе отказаться от его применения. Таким образом, если поведение осужденного свидетельствует о его исправлении, при отсутствии формального подхода администрации исправительного учреждения к его переводу в облегченные условия отбывания наказания, то необходимость в административном надзоре или в длительном его сроке отпадает. Это позволит повысить эффективность существующей прогрессивной системы за счет дополнительного стимула.

Кроме того, если рассматривать административный надзор в контексте прогрессивной системы (системы «социальных лифтов»), следует установить его соотношение и с другими ее элементами, в частности, в зависимости от перевода осужденного в другое исправительное учреждение с более мягким видом режима. Основанием неприменения административного надзора в данном случае также должна выступать степень исправления осужденного. Исходя из этого, мы поддерживаем мнение М. Усманиева, еще в 1983 г. писавшего о том, что «в связи с тем, что на практике нередки случаи, когда некоторые особо опасные рецидивисты уже в период отбывания наказания твердо становятся на путь исправления и переводятся в колонии строгого режима, а оттуда в колонии-поселения, предлагается установить порядок, при котором к этим лицам административный надзор мог бы не применяться при наличии соответствующего ходатайства администрации ИТУ, наблюдательной комиссии и согласия прокурора, что позволит более правильно учитывать особенности личности при назначении административного надзора, стимулируя процесс исправления некоторых категорий особо опасных рецидивистов...» [7. С. 33–35].

На основе изложенного справедлив вывод, что административный надзор следует рассматривать не только как меру, направленную на предупреждение постпенитенциарного рецидива преступлений со стороны освобожденных из мест лишения свободы, но и как фактор влияния на прогрессивную систему исполнения лишения свободы. Такой подход позволит существенно повысить ее эффективность прежде всего за счет увеличения стимулирующего воздействия таких ее элементов, как изменение условий отбывания наказания и изменение вида режима исправительного учреждения.

*Литература*

1. *О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»:* Федеральный закон от 06.04.2011 № 66-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 15. Ст. 2039.
2. *Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы:* Федеральный закон от 06.04.2011 № 64-ФЗ (ред. от 28.12.2013 г.) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 15. Ст. 2037.
3. *Пропостин А.А.* Прогрессивная система исполнения лишения свободы в свете Концепции уголовно-исполнительной системы // Вестн. Том. гос. ун-та. Право. 2012. № 2 (4). С. 45–54.
4. *О применении* судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре [Электронный ресурс]: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.06.2013 г. № 22 // Официальный сайт Верховного Суда РФ: URL: <http://www.supcourt.ru/>
5. *Официальный сайт ФСИН РФ:* URL: <http://fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Xarka%20lic%20sodergahixsya%20v%20IK/>
6. *Об административном надзоре органов внутренних дел за лицами освобожденными из мест лишения свободы* [Электронный ресурс]: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. № 5364-VI // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2014.
7. *Усманалиев М.* Ответственность за нарушение правил административного надзора лиц, освобожденных из мест лишения свободы: по материалам Узбекской ССР: дис. ... канд. юрид. наук. Ташкент, 1983. 189 с.

**ADMINISTRATIVE SUPERVISION AS A FACTOR OF THE EFFECTIVE PROGRESSIVE SYSTEM OF IMPRISONMENT EXECUTION**

*Propostin Andrey A.* Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation)

**Key words:** administrative supervision, progressive system of penalty enforcement.

The article deals with administrative supervision and its influence on a progressive system of imprisonment execution. The author believes that such supervision does not belong to the elements of the system but influences its functioning directly. The convicts are interested in the application of such incentive measures towards them that will enable them to be released from a correctional institution (above all, it is a release on parole and substitution of imprisonment by a more lenient punishment). They seem not to be interested in other elements of a progressive system. Thus, under current conditions the factors that can increase the effectiveness of the system are objectively necessary.

The author substantiates the necessity to examine administrative supervision as a factor which influences the progressive system directly because its application to some categories of those released from prisons is inconsistent with such its element as release on parole. The main criterion for the application of both measures is social danger of a person. When applying the release on parole, courts state (predict) that a person is not socially dangerous. Consequently, he does not need any administrative supervision. On the contrary, the absence of grounds for release on parole can speak in favor of administrative supervision. Thus, such measures must not be applied simultaneously to one convict since the criminological sense of their application is mutually exclusive.

Administrative supervision is also the factor which can essentially intensify the stimulating impact of any element in the progressive system. In this regard, it is proposed to change the grounds for its operation making them dependent on such elements of a progressive system as changing of the conditions of imprisonment and the type of regime in correctional institutions. This conclusion is supported by a low level of post penitentiary recidivism among those convicts who have served their sentences under easier conditions. Therefore, speaking about the above category of those released from correctional institutions, the author believes that taking into account the category of crime and recidivism, nowadays it is possible either to reduce the term of administrative supervision or abrogate it. Such a conclusion is fair when speaking about the transfer of a prisoner to the correctional institution with a non-strict security.

---

**References**

1. Russian Federation. (2011a) Federal Law 66-FZ of April 06, 2011, Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation in connection with adoption of the Federal Law “On the administrative supervision of persons released from prison”. *Legislation Bulletin of the Russian Federation*. 15. Art. 2039. (In Russian).
2. Russian Federation. (2011b) Federal Law 64-FZ of April 6, 2011, (as amended on December 28, 2013) On the administrative supervision of persons released from prison. *Legislation Bulletin of the Russian Federation*. 15. Art. 2037. (In Russian).
3. Propostin, A.A. (2012) Progressive system of executing imprisonment in the light of the concept of criminal enforcement system. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo – Tomsk State University Journal of Law*. 2 (4). pp. 45-54. (In Russian).
4. Russian Federation. (2013) *On the application of the law by courts in cases of administrative supervision: Resolution № 22 of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of June 27, 2013*. [Online] Available from: <http://www.supcourt.ru/>
5. The Federal Penitentiary Service of Russia. (n.d.) *Persons detained in a penal colony for adults*. [Online] Available from: <http://fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Xar-ka%20lic%20sodergahixsya%20v%20IK/>. (In Russian).
6. The Supreme Soviet of the USSR. (2014) *On the administrative supervision of Internal Affairs Bodies for persons released from prison: Decree № 5364-VI of the Supreme Soviet of the USSR dated by July 26, 1966*. [Online] Available from: <http://docs.cntd.ru/document/9006452>. (In Russian).
7. Usmanaliev, M. (1983) *Otvetstvennost' za narushenie pravil administrativnogo nadzora lits, osvobodennykh iz mest lisheniya svobody: po materialam Uzbekskoy SSR* [Responsibility for violation of the rules of administrative supervision of persons released from prison: A case study of the Uzbek Soviet Socialist Republic]. Law Cand. Diss. Tashkent.