

УДК 343.01
ББК 67.408.0

Т.Г. Понятовская
*доктор юридических наук, профессор,
Московский государственный юридический
университет им. О.Е. Кутафина*

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЙ: МЕРЫ БЕЗОПАСНОСТИ, АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР

В статье раскрыты актуальные вопросы, связанные с предупреждением преступности, в частности с законодательной регламентацией административного надзора в национальном праве. Показан правовой опыт регулирования административного надзора в зарубежном законодательстве. Отмечено, что в период оформления в российском уголовном праве мер социальной защиты не ставился вопрос об альтернативном наказанию и ответственности институте, решающем задачи охраны безопасности личности и общества и заключенном в правовые рамки, которые, в свою очередь, могли бы гарантировать личности ее безопасность от необоснованного и чрезмерного принуждения. Сделан вывод относительно уголовно-правовой природы административного надзора ввиду таких условий его установления, как освобождение из мест лишения свободы и наличие судимости за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, преступления при рецидиве преступлений, умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего. Основанием установления административного надзора служит посткриминальное поведение осужденного в период отбывания наказания или лица, отбывшего наказание. Высказан ряд предложений относительно формальных уголовно-правовых оснований установления административного надзора, решения задачи специального предупреждения, устранения условий, способствующих совершению лицом новых преступлений. Задействование административных ресурсов для решения задач специального предупреждения, создания системы мер безопасности от неблагоприятной в криминальном отношении личности признано одним из направлений уголовной политики.

Ключевые слова: преступность; противодействие преступности; уголовно-правовая политика; меры уголовно-правового характера; административный надзор.

T.G. Ponyatovskaya
*Doctor of Law, Professor,
Moscow State Law University of O.E. Kutafin*

CRIME PREVENTION: THE SAFETY ADMINISTRATIVE OVERSIGHT

In the article the current issues related to the prevention of crime, in particular with the legal regulation of administrative supervision in national law. Shows the legal regulation of administrative supervision experience in foreign legislation. It is noted that in the period of registration in the Russian criminal law of social protection was the issue of an alternative to punishment and accountability Institute crucial problem of security of the individual and society, and concluded in the legal framework, which in turn would ensure the identity of its security from unreasonable and excessive coercion. The conclusion regarding the criminal law because of the nature of the administrative supervision of the conditions of its establishment as the release from prison and a criminal record for committing a grave or especially grave crimes, crimes in recidivism, an intentional crime against a minor. The basis of establishing the administrative supervision of the convicted person is postkriminalnoe behavior while serving their sentence, or the person who served the sentence. Made a number of proposals for formal criminal legal grounds establishing an administrative oversight, the solution of a special warning to

address the conditions conducive to the commission of new crimes face. Activation of administrative resources to meet the challenges of a special warning, system security from unfavorable to the identity of the criminal is recognized as one of the areas of criminal policy.

Key words: crime; combating crime; criminal law policy; measures under criminal law; administrative supervision.

Понятие мер безопасности давно известно зарубежному уголовному праву [6]. Идея мер безопасности реализована в законодательстве многих зарубежных стран, благодаря чему термин «меры безопасности» приобрел конкретно-юридическое значение. В то же время нужно иметь в виду, что законодательному оформлению мер безопасности предшествовал длительный период их политического и теоретического обоснования в уголовном праве Германии, США и других государств.

В российском уголовном праве не было целенаправленного внедрения подобной социально-политической идеи. Идея мер социальной защиты в начальном периоде развития советского уголовного права имеет особенные политические основания и цели. Будучи противопоставленной идее наказания как символу классического («возмездного») уголовного права, она служила средством использования репрессии в качестве инструмента социального регулирования, не ограниченного формальными юридическими рамками [5]. Таким образом, в период мер социальной защиты в российском уголовном праве не ставился вопрос об альтернативном наказанию и ответственности институте, решающем задачи охраны безопасности личности и общества и заключенном в правовые рамки, которые, в свою очередь, могли бы гарантировать личности ее безопасность от необоснованного и чрезмерного принуждения [4].

В.А. Пимонов считает, что «систему мер, стоящих на защите охраняемых уголовным законом интересов не только от преступлений, но и от социально опасных деяний, не удалось создать потому, что все методы реагирования на общественно опасные деяния уголовным законом рассматриваются лишь в рамках ответственности» [3, с. 321]. Это мнение представляется справедливым. Предупреждение преступлений не заканчивается вынесением обвинительного приговора, удовлетворяющего интересы справедливости. Уголовное право должно быть заинтересовано в организации государственного контроля над неблагополучной в криминальном отношении личностью не только ради спра-

ведливости, но и ради предупреждения преступлений, исправления, что декларируется в положениях УК, посвященных наказанию и освобождению от наказания или применению иных мер уголовно-правового характера.

Социальные функции мер безопасности (государственного контроля над неблагополучной в криминальном отношении личностью) по существу призван осуществлять и административный надзор. Понятие административного надзора дано в ст. 1 Федерального закона от 06.04.2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Административный надзор – осуществляемое органами внутренних дел наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом в соответствии с настоящим Федеральным законом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей, предусмотренных настоящим Федеральным законом. Согласно ст. 2 этого закона, административный надзор устанавливается для предупреждения совершения лицами, указанными в ст. 3 настоящего Федерального закона, преступлений и других правонарушений, оказания на них индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов.

Основанием установления административного надзора является такое посткриминальное поведение лица, которое имеет негативную социальную направленность. Оно свидетельствует о большой вероятности совершения им нового преступления и определяет необходимость установления за рамками уголовной ответственности государственного контроля за неблагополучной в криминальном отношении личностью для обеспечения общей безопасности.

Частью 2 ст. 3 этого закона предусмотрены и формальные (специальные) основания установления административного надзора, на первый взгляд не связанные с посткриминальным поведением лица, освобожденного из мест лишения свободы: за совершение преступления

против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, а также за совершение преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступлений. В этих случаях административный надзор устанавливается независимо от посткриминального поведения лица, освобожденного из мест лишения свободы.

В обычном порядке установления административного надзора оценка посткриминального поведения лица, освобожденного из мест лишения свободы и имеющего судимость, играет решающую роль. Именно ее результат определяет целесообразность неуголовного принуждения. Формальные основания установления административного надзора не противоречат целям, указанным в ст. 2 Закона. Формализация специальных оснований установления административного надзора обусловлена криминологическими особенностями преступлений против половой неприкосновенности несовершеннолетних, а также опасного и особо опасного рецидива преступлений. Типология личности деятеля в обоих случаях отмечает тенденцию к возобновлению деликтов, имеющих большую общественную опасность.

Содержание административного надзора составляют временные ограничения прав поднадзорных лиц, а именно: 1) административные ограничения; 2) обязанности поднадзорного лица; 3) последствия нарушения административных ограничений или обязанностей поднадзорного лица; 4) сроки административного надзора. Указанные в законе административные ограничения призваны решать задачи предупреждения совершения поднадзорным нового преступления или правонарушения, а также индивидуального профилактического воздействия на поднадзорных лиц. В инструментальном плане их можно разделить на две группы: 1) ограничения, устраняющие условия для совершения нового преступления, а также правонарушения, и 2) ограничения, обеспечивающие контроль над поднадзорным лицом.

Статьей 19.24 КОАП РФ дифференцирована административная ответственность за нарушение административных ограничений или обязанностей поднадзорного лица. Несоблюдение лицом, в отношении которого установлен административный надзор, административных ограничений влечет наложение административного штрафа в размере от 1 000 до 1 500 р. либо административный арест на срок до 15 суток. Невыполнение лицом, в от-

ношении которого установлен административный надзор, обязанностей, предусмотренных федеральным законом, влечет предупреждение или наложение административного штрафа в размере от 500 до 1 000 р. Уголовно-правовые последствия указанных выше нарушений предусмотрены в ст. 314.1 УК РФ. Правовая природа административного надзора по действующему российскому законодательству является противоречивой.

Административный надзор имеет уголовно-правовую природу, так как условием его установления является: 1) освобождение из мест лишения свободы; 2) наличие судимости за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, преступления при рецидиве преступлений, умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего (ч. 1 ст. 3 Федерального закона). Кроме того, административный надзор устанавливается также за лицами, совершившими преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов или прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, частей растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры (ст. 50 Федерального закона от 08.01.1998 г. № 3-ФЗ (в ред. от 06.04.2011 г.) «О наркотических средствах и психотропных веществах»).

Основанием установления административного надзора служит посткриминальное поведение осужденного в период отбывания наказания или лица, отбывшего наказание (ч. 3 ст. 3 Федерального закона). Однако в определенных случаях для установления административного надзора достаточно формальных уголовно-правовых оснований. Так, в отношении совершеннолетнего лица, освобождаемого 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 указанных выше оснований (ч. 2 ст. 3 Федерального закона).

Наличие формальных уголовно-правовых оснований установления административного надзора, а также задача специального предупреждения (устранения условий, способству-

ющих совершению лицом новых преступлений или правонарушений) обуславливают сходство его природы с природой конфискации имущества (ст. 104¹ УК). В этом контексте соседство двух мер безопасности в системе раздела VI УК выглядело бы вполне логично.

По содержанию административный надзор является административной мерой. Он осуществляется органами внутренних дел и заключается в наблюдении за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей. Административные ограничения и обязанности являются формами административного принуждения, поскольку последствия их несоблюдения влекут прежде всего административную ответственность (ст. 19.24 КОАП РФ).

Административный надзор устанавливается в порядке гражданского судопроизводства. Федеральным законом от 06.04.2011 г. № 66-ФЗ в гражданский процессуальный кодекс РФ введена гл. 26.2 «Производство по делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Согласно ст. 261.5 ГПК РФ, дела об административном надзоре (его установлении, а также продлении, прекращении или изменении административных ограничений) рассматриваются гражданским судом (судьей единолично) по заявлению администрации исправительного учреждения или органа внутренних дел.

Стремление законодателя обеспечить судебную защиту прав и законных интересов лиц, в отношении которых применяются меры государственного принуждения, понятно. Однако при выборе механизмов этой защиты нельзя не учитывать особенностей предметов правового регулирования различных отраслей права, тех социальных функций, которые определяют смысл и основания их размежевания. Гражданский процессуальный механизм, предназначенный для судебной защиты законных частных интересов, не обладает политическими полномочиями (и ресурсами) на защиту интересов, имеющих публичный характер. В рамках гражданского судопроизводства, подобная защита превращается в спекулятивный политический лозунг, так как в условиях и основаниях установления административного надзора отсутствует предмет судебной оценки в порядке гражданского судопроизводства.

Так чем же является административный надзор по своей правовой природе, если условия, основания и цели его установления и осуществления являются уголовно-правовыми, содержание и форма – административными, а процедура установления и осуществления – гражданско-процессуальной?! Ответы на поставленные вопросы мы находим в истории становления и развития этого института в советском законодательстве, в том числе уголовном и административном.

«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. [1]. Этот институт, по существу, является прообразом современного административного надзора. Его содержание составляли требования, которые делились на две группы: а) административные ограничения и б) обязанности поднадзорного лица. Содержание и цели практически не отличаются от тех, которые предусмотрены Федеральным законом об административном надзоре.

По указанному выше Положению также предусматривалась административная ответственность за неисполнение поднадзорным лицом своих обязанностей, а ст. 198² УК РСФСР 1960 г. предусматривалась уголовная ответственность за злостное нарушение правил административного надзора. Правовое значение административных ограничений и обязанностей поднадзорного лица было идентичным. В то же время правовая природа предшественника современного административного надзора проявлялась с большей определенностью. Она трактовалась как административная (ст. 1 и 2 Положения) и являлась таковой по порядку применения. По мнению В.И. Горобцова, административный надзор являлся элементом сложившейся в советском законодательстве системы мер безопасности, содержание которой составляли меры постпенитенциарного воздействия, осуществляемого на основе административных ресурсов [2, с. 6–7].

Этот вывод был сформулирован в тот период развития российского уголовного права, когда в его доктрине еще и не ставился вопрос об уголовно-политическом обосновании, теоретическом осмыслении и законодательном оформлении иных мер уголовно-правового характера. Однако в настоящее время уместно задаться вопросом, не место ли администра-

тивному надзору среди иных мер уголовно-правового характера в разделе VI УК РФ?

Задействование административных ресурсов для решения задач специального предупреждения, создания системы мер безопасности от неблагополучной в криминальном отношении личности – направление уголовной политики, для которого нужна политическая воля и социальная необходимость. Об их наличии свидетельствует включение в УК РФ раздела об иных мерах уголовно-правового характера. Недостатки законодательного оформления института административного надзора устранимы, изменения в законодательстве неизбежны, но то, в каком направлении будут развиваться перемены и к каким практическим результатам приведут, зависит от более внимательного отношения уголовно-правовой доктрины к административному надзору как к одному из элементов системы иных мер уголовно-правового характера.

К сожалению, законодатель не всегда считается с тем, что одни и те же факты, обстоятельства, отношения урегулированы в нормах других отраслей права, вписаны в схему юридической ответственности и механизмов ее реализации. Например, последствия нарушения административных ограничений или обязанностей поднадзорного лица (ч. 3 ст. 11 Федерального закона) могут быть административными или уголовно-правовыми. Требования административного надзора в законе дифференцированы. Одна группа требований определяется как административные ограничения (ч. 1 ст. 4 ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»). По смыслу закона они призваны обеспечить специальное предупреждение, устранить (ограничить) условия, способствующие совершению поднадзорным лицом нового преступления. Их установление – задача суда, индивидуализирующего неуголовное принуждение с учетом как оснований установления административного надзора, так и обстоятельств жизни поднадзорного, а также характеристики его личности.

Задача специального предупреждения – главная (если не единственная) функция ад-

министративного надзора (ст. 2 Федерального закона). В ней сосредоточен весь его социально-политический смысл (что свойственно всем мерам безопасности). Именно обеспечение общей безопасности от неблагополучной в криминальном отношении личности сегодня признано уважительным основанием для применения государственного принуждения за рамками обвинительного приговора суда. Воспрепятствование решению этой задачи представляет угрозу общей безопасности.

Обязанности поднадзорного лица (ст. 11 Федерального закона) – требования, обеспечивающие механизм осуществления контроля над ним со стороны надзирающего органа. Их неисполнение имеет скорее дисциплинарную природу, не связанную непосредственно с тем значением, которое законом придается предупредительной силе административных ограничений. Поэтому, согласно ст. 19.24 КоАП РФ, невыполнение поднадзорным лицом предусмотренных законом обязанностей влечет значительно менее строгое административное наказание, чем то, которое предусмотрено за нарушение административных ограничений.

Уголовная ответственность по ст. 314¹ УК наступает за уклонение от административного надзора без учета дифференциации требований к поднадзорному лицу в административном праве. Криминализируя уклонение от административного надзора, законодатель проигнорировал различия в социально-политическом значении его требований и, следовательно, не оценил общественной опасности запрещенного в ст. 314¹ УК правонарушения.

Согласование задач и определение условий взаимодействия (условий и оснований трансформации ответственности) – в этом контексте определяется иерархия задач различных отраслей права, в соответствии с которой принято использовать термины «базовое законодательство», «первичное определение», «системообразующее начало». Представляется, что применительно к административному надзору эта задача законодателем не решалась, благодаря чему в российском законодательстве появился пример неоправданной, необъяснимой отраслевой пестроты.

ПРИСТАТЕЙНЫЙ СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ведомости Верховного Совета СССР. – 1966. – № 30. – Ст. 597; 1970. – № 24. – Ст. 206; 1981. – № 10. – Ст. 232; 1983. – № 39. – Ст. 584.
2. Горобцов В.И. Проблемы реализации мер постпенитенциарного воздействия: вопросы теории и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В.И. Горобцов. – Екатеринбург, 1995. – С. 6–7.

3. Пимонов В.А. Проблема систематизации мер принуждения в уголовном праве России // Системность в уголовном праве : материалы 2-го Российского конгресса уголовного права, состоявшегося 31 мая – 1 июня 2007 г. – М., 2007. – С. 321.
4. Понятовская Т.Г. Концептуальные основы системы понятий и институтов уголовного и уголовно-процессуального права / Т.Г. Понятовская. – Ижевск, 1996. – С. 123–128.
5. Понятовская Т.Г. Уголовное право России: история и современность / Т.Г. Понятовская. – Ижевск, 1994.
6. Принс А. Защита общества и преобразование уголовного права / А. Принс. – М., 1912.

REFERENCES

1. Records of the Supreme Soviet of the USSR. [Vedomosti verkhovnogo soveta SSSR]. 1966. № 30. Art. 597; 1970. № 24. Art. 206; 1981. № 10. Art. 232; 1983. № 39. Art. 584.
2. Gorobtsov V.I. The problems of the post-penitentiary measures of exposure: Theory and Practice. [Problemy realizacii mer postpenitenciar'nogo vozdejstviya: voprosy teorii i praktiki : avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk]. Ekaterinburg, 1995, p. 6–7.
3. Pimonov V.A. The problem of systematization of coercive measures in criminal law of Russia Consistency in criminal law. Proceedings of the II Congress of the Russian criminal law, held May 31 – June 1, 2007. [Problema sistemizacii mer prinuzhdeniya v ugovnom prave rossii // Sistemnost' v ugovnom prave: materialy 2-go Rossijskogo kongressa ugovnogo prava, sostoyavshegosya 31 maya – 1 iyunya 2007 g.]. M., 2007, p. 321.
4. Ponyatovskaya T.G. The conceptual basis of the system of concepts and institutions of the criminal and criminal procedural law. [Konceptualnye osnovy sistemy ponyatij i institutov ugovnogo i ugovno-processualnogo prava]. Izhevsk, 1996, p. 123–128.
5. Ponyatovskaya T.G. Russian Criminal Law: Past and Present. [Ugovnoe pravo Rossii: istoriya i sovremennost']. Izhevsk, 1994.
6. Prince A. Protection of society and the transformation of criminal law. [Zashhita obshhestva i preobrazovanie ugovnogo prava]. M., 1912.

Сведения об авторе

Понятовская Татьяна Григорьевна – профессор кафедры уголовного права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮУ), доктор юридических наук, профессор, Москва; e-mail: tagri8@yandex.ru.

About the author

Ponyatovskaya Tatiana Grigor'evna – Professor of Criminal Law of Moscow State Law University of O.E. Kutafin (MSLU), Doctor of Law, Professor, Moscow; e-mail: tagri8@yandex.ru.