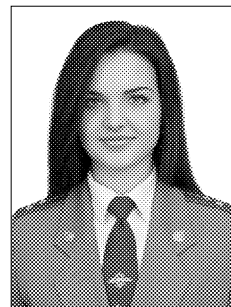


УДК 343.1 © А. О. Астахова, 2015

Уголовная ответственность за уклонение от административного надзора: исторический аспект

А. О. Астахова



В статье на основе анализа отечественного законодательства рассматривается историческая обусловленность института уголовной ответственности за уклонение от административного надзора, который направлен на обеспечение надлежащего поспенитенциарного поведения лиц, освободившихся из мест лишения свободы, и выступает принудительным средством предупреждения рецидивной преступности. Помимо исторических предпосылок возникновения и законодательного закрепления данного института, показано его современное состояние и перспективы развития.

Ключевые слова: ст. 314¹ УК РФ, ст. 198² УК РСФСР, уголовная ответственность, уклонение от административного надзора, меры уголовно-правового воздействия, профилактика рецидивной преступности.

Решение поставленных перед правоохранительными органами задач требует особого внимания к вопросу рецидивной преступности. За последние годы произошел существенный рост количества повторно совершенных преступлений. По официальной статистике МВД России, почти каждое второе расследованное преступление приходится на долю лиц, ранее совершавших преступление, а также лиц, освобожденных из мест лишения свободы. В течение последних лет из мест лишения свободы еже-

годно освобождается более 350 тыс. ранее судимых¹. Совершение лицом, привлекавшимся к уголовной ответственности, нового преступления свидетельствует о том, что пенитенциарные меры, примененные в отношении него, не оказали положительного результата. В настоящее время фиксируется рост числа осужденных, совершивших два и более преступлений, вновь совершивших преступления в период отбывания наказания за их совершение, а также в период условного осуждения. В такой ситуации

одним из средств предотвращения повторной, в том числе рецидивной преступности служит институт уголовной ответственности за уклонение от административного надзора, которому в последнее время уделяется пристальное внимание.

Принятие в 2011 г. Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»² и введение в уголовное законодательство ст. 314¹ УК РФ³ стало возрождением правовой регламентации института уголовной ответственности за уклонение от административного надзора, который в той или иной формах характерен для различных периодов существования российского и зарубежных государств.

Основой рассматриваемого института является комплексный правовой институт административного надзора (полицейского, постпенитенциарного надзора⁴), который наряду с институтами патроната⁵, probationи (испытания)⁶, мер исправления и безопасности⁷ входит в мировую систему контроля за поведением лица, освобожденного из заключения.

Потребность в возрождении института уголовной ответственности за уклонение от административного надзора была объективно обусловлена состоянием преступности и низкой эффективностью профилактической деятельности государственных субъектов предупреждения преступлений в отношении ранее судимых лиц. Так, по мнению Р. Г. Миронова, рост общей преступности в России произошел, в том числе, и в связи с отменой ответственности за нарушение правил административного надзора и соответствующим отмиранием названного института⁸.

Институт уголовной ответственности за уклонение от административного надзора в России как часть системы противодействия преступлениям против власти, правосудия и управления начал *формироваться лишь в XIX в.* Это было обусловлено становлением и развитием административного надзора как основы рассматриваемого института, а также развитием системы полицейских органов, осуществляющих надзор.

Согласно Уставу о предупреждении и пресечении преступлений 1832 г., который явился первым источником комплексного правового регулирования профилактики преступлений⁹, отдача под надзор полиции входила в число мер предупреждения и пресечения преступлений (ст. 1). Полицейский надзор служил мерой предупреждения преступлений против существующего государственного порядка, он учреждался над лицами, вредными для общественного спокойствия¹⁰.

К концу XIX в. в России сложилась определенная система надзора за поведением отдельных категорий лиц. В эту систему входили: полицейский надзор,

налагаемый судом как дополнительная мера уголовного наказания; особый полицейский надзор, выступавший как мера пресечения попыток уклонения от следствия и суда; негласный надзор, осуществляемый также в целях предупреждения преступлений, и гласный полицейский надзор, устанавливаемый по распоряжению властей как мера предупреждения преступлений против существующего государственного порядка¹¹.

В соответствии с Уложением о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г.¹² надзор полиции устанавливался за лицами, которые осуждены на ссылку в Сибирь и другие отдаленные губернии на житье, освобожденными из временного заключения (ст. 47); за лицами, освобожденными от работ в исправительных арестантских ротах гражданского ведомства (ст. 51), из заключения в рабочем доме (ст. 52), из крепости или смиренного дома (ст. 54). Статья 971 Устава уголовного судопроизводства содержала требование приговоренным к отдаче под надзор полиции отправиться «в назначенное для них или избранное ими самими место жительства, с уведомлением о том полиции, под надзор коей они поступают, и Губернатора, заведывавшего сею полицией»¹³.

Согласно законодательству Российской империи нарушение правил полицейского надзора и неисполнение его требований считалось проступком, т. е. «нарушением правил, предписанных для охранения определенных законами прав и общественной или же личной безопасности или пользы» (ст. 2 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных), и наравне с преступлением, которое определялось как «всякое нарушение закона, через которое посягается на неприкосновенность прав власти верховной и установленных ею властей, или же на права или безопасность общества или частных лиц» (ст. 1 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных) каралось исправительным наказанием: «Когда состоящий под надзором полиции удалится без надлежащего дозволения из места, определенного для его пребывания, или же, получив такое дозволение, пробудет в отлучке более назначенного времени, и не докажет, что сему были причиною независящие от него обстоятельства, то он подвергается за сие: в первый раз аресту на время от одного до трех дней; во второй — на время от семи дней до трех недель; в третий — заключению в тюрьму на время от трех до шести месяцев» (ст. 342 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных)¹⁴. А согласно ст. 63 Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями (1864 г.), за самовольную отлучку с назначенного места жительства лицо, состоящее под надзором полиции, подвергалось аресту сроком до трех месяцев или штрафу до трехсот рублей¹⁵.

В таком виде институт уголовной ответственности за уклонение от административного надзора просуществовал вплоть до 1917 г. Основным элементом самого механизма полицейского надзора был контроль за поведением лица, состоявшего под этим надзором. Нарушение правил такого надзора уже в то время влекло административную и уголовную ответственность¹⁶.

После 1917 г., несмотря на то что в системе мер предупреждения преступности важное место отводилось контролю за антиобщественными элементами, который следовало организовать так, чтобы уклонение от него сделалось «неимоверно трудным, редчайшим исключением»¹⁷, институт полицейского надзора за лицами, освобожденными из заключения, в связи со сменой общественно-экономической формации, политического устройства государства и полицейской политики был упразднен и не действовал вплоть до середины 1960-х гг., когда получил свое законодательное закрепление и видоизмененное название — административный надзор, осуществляемый органами внутренних дел (милицией).

В связи с этим ни УК РСФСР 1922 г., ни УК РСФСР 1926 г. не содержали норм, направленных на обеспечение правомерного поведения лиц, освобожденных из мест лишения свободы, и устанавливающих уголовную ответственность за уклонение от различных видов надзора.

В УК РСФСР 1960 г. первоначально не было статьи, закрепляющей уголовную ответственность за нарушение правил административного надзора. Но Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 4 августа 1966 г. в главу «Преступления против порядка управления» (гл. 9 УК РСФСР) была введена ст. 198² «Злостное нарушение правил административного надзора». Причиной тому явилось Положение об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы (далее — Положение об административном надзоре), утвержденное Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. Этот документ выступил нормативной основой института административного надзора, который, являясь последователем полицейского надзора, послужил прообразом современного аналогичного института, закрепленного Федеральным законом «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

Указанное Положение предусматривало административную ответственность за неисполнение поднадзорным лицом своих обязанностей (ст. 167 КоАП РСФСР), а введенная в 1966 г. в УК РСФСР ст. 198² устанавливала уголовную ответственность за злостное нарушение правил административного

надзора. В конструкции данной статьи использовалась административная преюдиция¹⁸.

В первоначальной редакции ст. 198² УК РСФСР предусматривала уголовную ответственность за злостное нарушение правил, определенных Положением об административном надзоре, в целях уклонения от надзора, если оно совершено лицом, которое дважды в течение года подвергалось административному воздействию за такие же нарушения. В качестве наказания предусматривалось лишение свободы на срок от шести месяцев до двух лет или исправительные работы на срок от шести месяцев до одного года.

В таком виде правовая норма просуществовала до 1982 г. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 декабря 1982 г. в нее были внесены своего рода редакционные правки, а именно: слова «органов милиции» были заменены словами «органов внутренних дел» (применительно к Положению об административном надзоре); слова «административному воздействию» были заменены словами «административному взысканию». В части наказания данная редакция статьи предусматривала возможность увеличения продолжительности исправительных работ на срок, аналогичный сроку лишения свободы по данной статье — от шести месяцев до двух лет.

В 1983 г. ст. 198² УК РСФСР была дополнена ч. 2, закрепляющей ответственность за самовольное оставление поднадзорным места жительства в целях уклонения от административного надзора, а также за неприбытие без уважительных причин в определенный срок к избранному месту жительства лица, в отношении которого установлен административный надзор при освобождении из мест лишения свободы, с наказанием в виде лишения свободы на срок от одного года до трех лет.

Разграничение между административным правонарушением и преступлением осуществлялось по признаку злостности, который был в определенной мере формализован. Нарушение правил административного надзора признавалось злостным при условии, что оно было совершено умышленно и без уважительных причин лицом, которое дважды в течение года подвергалось административному взысканию за такие же нарушения, если с момента применения этих мер за второе нарушение не истек один год; и если при этом у виновного имелась специальная цель: уклониться от административного надзора¹⁹. Только установление совокупности этих обстоятельств служило основанием для привлечения лица к уголовной ответственности по ст. 198² УК РСФСР.

Как усматривается из содержания данной нормы, правовое значение административных огра-

ничений и обязанностей поднадзорного лица было равнозначным. Так, в п. 8 постановления Пленума Верховного Суда СССР от 5 июля 1974 г. № 6 «О практике применения судами законодательства об ответственности за нарушение правил административного надзора» указывалось, что поднадзорные лица могут быть привлечены к ответственности (и административной, и уголовной) за нарушение как своих обязанностей, так и административных ограничений. Согласно разъяснениям Верховного Суда СССР основанием административной и уголовной ответственности являлось такое нарушение правил административного надзора, которое имело целью уклонение от него. Под злостным нарушением, влекущим уголовную ответственность, понималось нарушение правил административного надзора «с той же целью лицом, которое дважды в течение года подвергалось административному взысканию за подобные нарушения, если с момента применения этих мер за второе правонарушение не истек один год».

Институт уголовной ответственности за уклонение от административного надзора достаточно активно использовался правоприменителем²⁰. Законодательство об административном надзоре в течение почти 40 лет существования постоянно совершенствовалось с учетом периодически возникающей необходимости решения проблемных вопросов, обусловленных практикой его применения. На это также указывает изменяющаяся редакция ст. 198² УК РСФСР.

Тем не менее, правовая основа обеспечения правомерного поведения лиц, освободившихся из мест лишения свободы, — ст. 198² УК РСФСР — в 1993 г. была исключена. Исследователи отмечали, что в середине 1990-х гг. отмена уголовной ответственности за злостное нарушение правил административного надзора наряду с большой загруженностью участковых инспекторов обусловила невысокую эффективность данного надзора²¹. По мнению практических работников, основной причиной забвения административного надзора в этот период стал небывалый рост преступности, который заставил органы охраны правопорядка сосредоточить свои усилия не на профилактике преступлений, а на непосредственной борьбе с ними²². Однако многие ученые указывали на поспешность упразднения административного надзора и на необходимость его восстановления²³.

И сам административный надзор, осуществляемый органами внутренних дел за отдельными категориями лиц, освобожденных из мест лишения свободы, и институт уголовной ответственности за уклонение от административного надзора как мера его обеспечения выступали основными принудительно-правовыми средствами предупреждения рецидивной преступности. Так, по мнению В. И. Горобцова,

эти институты являлись необходимыми элементами сложившейся в советском законодательстве системы мер безопасности²⁴. В результате, по мнению специалистов, рост рецидивной преступности сдерживался правоохранительными органами, а ее уровень среди лиц, состоящих под административным надзором, колебался в пределах 10%²⁵.

В настоящее время в России происходит возрождение существовавших в советский период институтов, которые были утрачены в ходе преобразований конца 80-х — начала 90-х гг. прошлого столетия как якобы нарушающие права человека²⁶. Как справедливо замечает Н. В. Витрук, «под лозунгом либерализации жизни, свободы и прав человека, в частности, невмешательства в частную жизнь, была развалена система социальной и специальной профилактики в борьбе с преступностью и другими правонарушениями»²⁷. Время показало обоснованность и поспешность отказа от целого ряда процедур, существовавших в советском обществе. Примером тому является возвращение в систему мер уголовно-правового воздействия института уголовной ответственности за уклонение от административного надзора, который исторически доказал свою эффективность в сфере профилактики преступлений в целом и предупреждении рецидивной преступности, в частности.

Как указывалось выше, уголовная ответственность за уклонение от административного надзора на сегодняшний день предусмотрена ст. 314¹ УК РФ. При этом законодатель переместил норму об уголовной ответственности за уклонение от административного надзора из разряда преступлений против порядка управления в разряд преступлений против правосудия. Он, с одной стороны, акцентировал внимание на общественных отношениях, обеспечивающих надлежащее постпенитенциарное поведение лиц, освобожденных из мест лишения свободы и имеющих непогашенную или неснятую судимость, а не на самом осуществлении органами внутренних дел административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. С другой стороны, показал важность и серьезность самого факта применения административного надзора к определенной категории лиц — процедура его назначения предусматривает наличие судебного решения, вынесенного в порядке гражданского судопроизводства.

Что касается прогнозов дальнейшего развития законодательства об административном надзоре и нормы, предусматривающей уголовную ответственность за уклонение от административного надзора, то и научная мысль, и законодательная инициатива по этому вопросу направлена на усиление и расширение сферы действия института уголовной ответственности за уклонение от административно-

го надзора. В настоящее время на стадии рассмотрения находятся ряд законопроектов.

Так, проект Федерального закона № 391791-6 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части усиления ответственности за несоблюдение лицом, в отношении которого установлен административный надзор, установленных ему административных ограничений»²⁸ предлагает дополнить ст. 314¹ УК РФ новой ч. 2, в которой предусмотреть ответственность за неоднократное несоблюдение лицом, в отношении которого установлен административный надзор, административных ограничений или ограничений, установленных ему судом в соответствии с Федеральным законом, сопряженное с совершением административного правонарушения против порядка управления, посягающего на общественный порядок и общественную безопасность или на здоровье населения и общественную нравственность. Состав указанного преступления предполагает административную преюдицию — привлечение к ответственности за аналогичное правонарушение два и более раза в течение года.

Проект Федерального закона № 476241-6 «О внесении изменения в статью 314¹ Уголовного кодекса Российской Федерации»²⁹ уточняет диспозицию статьи в целях расширения сферы действия института уголовной ответственности за уклонение от административного надзора.

Активность законодателя подтверждает актуальность и значимость института уголовной ответственности за уклонение от административного надзора, который является своеобразным барьером для лиц, имеющих установку на асоциальное поведение, продолжение преступной деятельности, и создает определенные предпосылки для социальной адаптации лицам, ориентированным на позитивное посткриминальное поведение.

Подводя итог, следует отметить, что институт уголовной ответственности за уклонение от административного надзора является исторически обусловленным институтом и на всем протяжении своего развития был тесно связан с административным правом и самим институтом административного надзора.

Периодичность закрепления и упразднения законодательной регламентации уголовной ответственности за уклонение от административного надзора, цикличность ее развития обусловлена вовсе не тем, что институт в различное время терял свою актуальность, а тем, что на разных этапах истории менялись общественно-экономические условия и политические режимы в государстве, которые не всегда позитивно сказывались на правовых институтах.

¹ Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : проект Федерального закона № 151934-4 : пояснительная записка. URL: <http://www.lawmix.ru/lawprojects/4636> (дата обращения: 20.09.2014).

² Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 15, ст. 2037. С. 5010–5015.

³ 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 6 апреля 2011 г. № 66-ФЗ // Там же, ст. 2039. С. 5017–5021.

⁴ В современной науке институт полицейского надзора, его сущность, значение, историческая и социально-правовая обусловленность детально изучены в работах О. В. Филимонова и О. И. Бекетова (см., напр.: Филимонов О. В. Посткриминальный контроль: теоретические основы правового регулирования : монография. Томск, 1991. 178 с. ; Бекетов О. И. Полицейский надзор: теоретико-правовое исследование : монография. Омск, 2009. 223 с.).

⁵ Патронат, наряду с функциями принудительными, выполняет также функции попечительные; он непосредственно связан с общественной самодеятельностью, благотворительностью, проявлением гражданской сознательности и инициативного служения обществу (Белогриц-Котляревский Л. С. Учебник русского уголовного права. Общая и Особенная части. Киев, 1903. С. 297–298. О патронате также см.: Анисимов А. В. Правовая регуляция профилактики ненормативного поведения несовершеннолетних в России (вторая половина XIX – начало XX вв.) // Вестник Владимирского юридического института. 2008. № 2. С. 236–241 ; Гончаров Н. В. Влияние дискуссии о предмете уголовного права на эволюцию системы мер уголовно-правового характера на рубеже XIX–XX вв. // Общество и право. 2011. № 2. С. 134–139 ; и др.).

⁶ Институт пробации, наряду с надзором и контролем, включает в себя деятельность по оказанию помощи поднадзорным лицам (см., напр.: Воронова Е. Л. Создание службы пробации в России // Вопросы ювенальной юстиции. 2009. № 3. С. 24–29 ; Тохова Е. А. Зарубежный опыт социально-правового контроля за лицами, освобожденными из исправительных учреждений // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2009. № 4. С. 30–36 ; Садыков А. У. Перспективы института пробации в современной России // Общество и право. 2011. № 3. С. 214–222 ; Давыденко В. М. Перспективы создания в Российской Федерации службы пробации // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2011. № 4. С. 2–5 ; и др.).

⁷ Подробнее об этом см.: Горобцов В. И. Проблемы реализации мер постпенитенциарного воздействия: вопросы теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1995. 305 с. ; Щедрин Н. В. Меры безопасности как средство предупреждения преступности : дис. ... д-ра юрид. наук. Красноярск, 2001. 348 с. ; Крылова Н. Е. Франция (Учение о наказании и иных правовых последствиях совершенного деяния) // Есаков Г. А., Крылова Н. Е., Серебренникова А. В. Уголовное право зарубежных стран : учеб. пособие. М., 2011. С. 279–300 ; и др.

⁸ Миронов Р. Г. Меры законодательного противодействия рецидивной преступности // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2008. № 1. С. 16–17.

⁹ Ушанов А. В. Устав о предупреждении и пресечении преступлений 1832 года — первый источник комплексного правового регулирования предупреждения правонаруше-

ний в Российской империи // Шестые Всероссийские Державинские чтения (Москва, 10 декабря 2010 г.): сб. ст. : в 7 кн. М., 2011. Кн. 1 : Проблемы теории и истории государства и права, информационного права. С. 102–106.

¹⁰ Устав о предупреждении и пресечении преступлений. СПб., 1876. С. 5–11.

¹¹ Бекетов О. И. Полицейский надзор: теоретико-правовое исследование: монография. Омск, 2009. С. 20–21.

¹² Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. СПб., 1845. С. 16–18.

¹³ Устав уголовного судопроизводства. Свод законов. СПб, 1982. Т. XVI, ч. 1 : Судебные уставы. С. 463.

¹⁴ Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. С. 144.

¹⁵ Бекетов О. И. Указ. соч. С. 24.

¹⁶ Бекетов О. И., Майле А. Д. Персонализованный полицейский надзор: становление, развитие, современное состояние: монография / под науч. ред. О. И. Бекетова. Омск, 2010. С. 34.

¹⁷ Ленин В. И. Полное собрание сочинений. М., 1967. Т. 33. С. 102.

¹⁸ Сущность административной преюдиции состоит в признании неоднократно совершенных виновным лицом в течение определенного периода времени административных правонарушений после наложения за первое (первые) из них административной ответственности юридическим фактом, порождающим уголовно-правовые последствия (Безверхов А. Г. Возвращение «административной преюдиции» в уголовное законодательство России // Рос. юстиция. 2012. № 1. С. 48–53).

¹⁹ Комментарий к Уголовному кодексу РСФСР / отв. ред. Ю. Д. Северин. 2-е изд., доп. и перераб. М., 1984. С. 414.

²⁰ Обзор судебной практики «Ответственность за нарушение правил административного надзора» // Вестник Верховного Суда СССР. 1991. № 11. С. 35–38.

²¹ Филимонов О. В. Комментарий к статье 183 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации // Комментарий к Уголовно-исполнительному кодексу Российской Федерации / отв. ред. А. И. Зубков. М., 1997. С. 369.

²² Вельмин А. С. Историко-юридический анализ проблем возрождения административного надзора в современной России // История государства и права. 2012. № 23. С. 24.

²³ См., напр.: Грамматчиков М. В. Судимость: исторический, уголовно-правовой и уголовно-исполнительный аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2002. 195 с.; Пузырев С. В. Административный надзор и контроль как формы исполнительной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 8, 17–18; Векленко В. В., Бекетов О. И. Административный надзор милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: аргументы в пользу восстановления // Полицейское право. 2006. № 1. С. 42; и др.

²⁴ Горобцов В. И. Проблемы реализации мер постпенитенциарного воздействия: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1995. С. 6–7.

²⁵ Векленко В. В., Бекетов О. И. Указ. соч. С. 40.

²⁶ Вельмин А. С. Указ. соч. С. 25–26.

²⁷ Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М., 2008. С. 376.

²⁸ В октябре 2013 г. внесен на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации депутатами В. Н. Плигиным, Д. Ф. Вяткиным, В. А. Поневежским, А. В. Кретовым, Б. К. Балашовым, Р. Ш. Хайровым, З. А. Муцоевым. В феврале 2014 г. принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении (URL: www.consultant.ru (дата обращения: 20.09.2014)).

²⁹ В марте 2014 г. внесен на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Законодательным Собранием Нижегородской области (URL: www.consultant.ru (дата обращения: 20.09.2014)).