

БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

А.И. Абатуров

ОПЫТ ПОСТПЕНИТЕНЦИАРНОГО НАДЗОРА В СТРАНАХ БЛИЖНЕГО ЗАРУБЕЖЬЯ (СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ)

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные проблемы минимизации рецидивной преступности, посредством института постпенитенциарного надзора. Проводится сравнительно-правовой анализ нормативных правовых актов детализирующих надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы России и стран ближнего зарубежья — Белоруссии, Узбекистана, Украины, Казахстана. В заключении автор предлагает основные направления дальнейшего осуществления законодательных новаций в области административного надзора.

Ключевые слова: сравнительное правоведение, постпенитенциарный надзор, рецидивная преступность, органы внутренних дел, исправительные учреждения, административный надзор, страны-СНГ, поднадзорное лицо, уголовная ответственность, административная ответственность.

Для России зарубежный опыт постпенитенциарного надзора чрезвычайно интересен и актуален. На протяжении последнего десятилетия российская правоохранительная система находится в состоянии реформирования всех сторон деятельности. Представляется целесообразным разностороннее изучение накопленного опыта стран ближнего зарубежья по предупреждению рецидивной преступности, в формате надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, и использование всего самого ценного с учетом российской специфики.

Для осуществления процесса усовершенствования законодательства, регулирующего вопросы постпенитенциарного надзора до уровня европейских и мировых стандартов необходимо использовать не только исторический опыт, но и положительные моменты нормотворчества стран, где данный надзор активно применяется.

На основании изложенного, представляется необходимым изучить особенности применения административного надзора в государствах — участниках Содружества Независимых Государств (далее — СНГ) Беларусь, Узбекистан, Украина, Казахстан и Россия.

Практически во всех рассматриваемых государствах постпенитенциарный надзор стал предметом регулирования отдельных самостоятельных законодательных актов¹. В Белоруссии базовым документом

применения превентивного надзора (аналог административного надзора) является уголовный кодекс Республики Беларусь².

Лицо, к которому устанавливается постпенитенциарный надзор, становится объектом особых правоотношений, в сферу внимания которых попадают в первую очередь, его поведение. Обычные права и свободы поднадзорного ограничиваются или видоизменяются, а некоторых прав или свобод он может быть лишен прямо или косвенно посредством установления запре-

XII «Об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из учреждений по исполнению наказаний». (Наименование в редакции Закона РУз от 20.08.1999 г. № 832-I) // http://www.base.spiNiform.ru/show_doc.fwx?Rg№=1011

Закон Республики Казахстан от 15 июля 1996 г. №28-I «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Закон Республики Казахстан от 30.10.2002 № 350-2 «О внесении изменений в закон республики Казахстан «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // http://www.base.spiNiform.ru/show_doc.fwx?rg№=45957

Закон Украины от 1 декабря 1994 г. №264/94-ВР «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (В редакции Законов Украины №64/95-ВР от 15.02.95, №2537-III от 21.06.2001, №1105-IV от 10.07.2003, №2377-IV от 20.01.2005) // http://www.base.spiNiform.ru/show_doc.fwx?Rg№=9548

² Уголовный кодекс Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. № 275-3. Принят Палатой представителей 2 июня 1999 г., одобрен Советом Республики 24 июня 1999 г. (по состоянию на 1 января 2001 г.) // <http://www.levoNeevsky.org/documeNtz/uk012007.htm>

¹ Федеральный закон от 06.04.2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (принят ГД ФС РФ 25.03.2011) // Российская газета, № 75, 08.04.2011.

Закон Республики Узбекистан от 9 декабря 1992 г. № 750-

тов. Одновременно на него возлагаются новые обязанности, которые также могут ограничивать его права и свободы. Так, законы стран содружества обязывают поднадзорное лицо:

- являться по вызову в органы внутренних дел в указанный срок и давать объяснения по вопросам, связанным с исполнением правил административного надзора (Казахстан, Узбекистан, Украина, Беларусь);
- уведомить (в течение суток в Казахстане, Узбекистане, в течение трёх суток в России) сотрудников органа внутренних дел о перемене места работы и жительства, а также о выезде за пределы района (города) по служебным и личным делам (Беларусь, Казахстан, Узбекистан, Украина, Россия);
- прибыть в определенный учреждением исполнения наказаний срок в избранные ими места жительства и зарегистрироваться в органе внутренних дел (Украина, Россия) или в инспекции (Беларусь);

Представляет интерес и отношение законодателей стран содружества к вопросам продления, приостановления и прекращения постпенитенциарного надзора.

Казахстан, Украина, Узбекистан и Россия установили шестимесячный срок, на который может быть продлен надзор, при этом Россия, Украина и Узбекистан закрепили возможность продления срока каждый раз на полгода, но не более срока, предусмотренного для погашения или снятия судимости. Казахстан привязку к наличию судимости у поднадзорного нормативно не зафиксировал, а определил конкретное время продления срока — два года. В Белоруссии превентивный надзор может быть продлен судом в пределах срока судимости.

Основание продления надзора зависит от следующих факторов:

- поведения поднадзорного (Узбекистан — не встал на путь исправления, нарушает общественный порядок, законные интересы граждан), (Россия — совершение поднадзорным лицом в течение одного года двух и более административных правонарушений), (Казахстан — совершение правонарушений);
- не соблюдения требований превентивного надзора (Беларусь);
- не соблюдения ограничений (Узбекистан, Казахстан);
- остается опасным для общества (Украина).

Вопрос приостановления надзора урегулирован только российским и белорусским законодательством, другие страны в анализируемые источники корректировку «консервации» административного надзора не включили. Так, срок административного надзора в России приостанавливается в случае объявления поднадзорного лица в розыск или признания его безвестно отсутствующим, а также заключения поднадзорного лица под стражу. В Белоруссии превентивный надзор

приостанавливается при осуждении лица, за которым он был установлен, к наказанию в виде ограничения свободы, ареста или направления его в лечебно-трудовой профилакторий.

Единая реакция законодателей стран СНГ к вопросу прекращения постпенитенциарного надзора говорит о том, что новаций и эксклюзивных элементов в этом блоке быть не может. Всё здесь достаточно ясно и прозрачно, административный надзор прекращается в случае истечения срока надзора, снятия судимости, осуждения к реальному лишению свободы и смерти поднадзорного лица.

С целью стимулирования правопослушного поведения поднадзорных лиц, законодателями предусмотрена возможность досрочного прекращения постпенитенциарного надзора. Инициатором являются органы внутренних дел, которые направляют представление (заявление) в суд, в котором должны мотивированно аргументировать, что поднадзорный не является опасным для общества и положительно характеризуется по месту работы и проживания (Украина), встал на путь исправления (Казахстан, Узбекистан), соблюдал требования превентивного надзора и не совершил преступлений и административных правонарушений (Беларусь), добросовестно соблюдает административные ограничения, выполняет обязанности, и положительно характеризуется по месту работы и (или) месту жительства или пребывания (Россия).

В качестве оригинальных норм, по отношению к анализируемому законодательству стран СНГ, следует назвать карательные нормы, содержащиеся в законодательстве России и Беларусь, предусматривающие лигитимный отказ или временную отсрочку в досрочном прекращении надзора отдельным лицам. Если в Белоруссии поднадзорные — особо опасные рецидивисты ещё могут надеяться на досрочное прекращение надзора, но не ранее как по истечении трёх лет после отбытия наказания в виде лишения свободы, то российские поднадзорные, которые отбывали наказание за преступление против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, досрочно снять «ярлык» поднадзорного не могут.

Законодательное закрепление правового положения поднадзорных лиц в анализируемых государствах ближнего зарубежья имеет принципиальные отличия. В первую очередь, это разная позиция к правам поднадзорных: Белоруссия, Россия и Казахстан детально, отдельными статьями закрепили данное право, что нельзя сказать про Украину и Узбекистан, которые проигнорировали эту немаловажную деталь цивилизованного законодательного акта.

В основном права лица, в отношении которого установлен надзор носят процессуальный характер.

Так поднадзорные имеют право:

- знакомиться в суде с материалами дела об установлении административного надзора и применении ограничений (Казахстан, Беларусь);
- давать объяснения, представлять доказательства (Казахстан, Беларусь);
- заявлять ходатайства (Беларусь) о досрочном прекращении административного надзора, отмене установленных в отношении его ограничений (Казахстан, Россия);
- знакомится в ОВД с постановлением о прекращении административного надзора (Казахстан);
- участвовать при рассмотрении жалобы в суде, выступать на родном языке и пользоваться услугами переводчика, если не владеет языком, на котором ведётся производство, а также пользоваться услугами адвоката или иных лиц, имеющих право на оказание юридической помощи (Беларусь);
- обжаловать действия (бездействие) органа внутренних дел при осуществлении административного надзора (Россия). В Белоруссии данное право раскрыто шире, поднадзорный имеет право обращаться с предложениями, заявлениями и жалобами в орган, осуществляющий превентивный надзор, суд, органы прокуратуры и другие государственные органы и органы местного самоуправления, общественные органы и органы местного самоуправления, общественные объединения по защите прав и свобод человека.

Россия и Казахстан увеличили компонент правового положения поднадзорного лица предоставив ему право заявлять ходатайства о краткосрочном выезде с постоянного места жительства, обращаться с заявлением о получении разрешения на пребывание вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания, и (или) на краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории в связи с исключительными личными обстоятельствами. Однако данное право, носит относительный характер, так как субъекты административного надзора, в соответствии с законом, имеют возможность не удовлетворить ходатайства и заявления поднадзорного лица, то есть проигнорировать данное право.

Следует отметить, что в законодательстве стран — участниц СНГ отсутствует единый подход к вопросу об ответственности за несоблюдение требований постпенициарного надзора. В частности, установлены различные условия наступления ответственности, индивидуальны, применительно к кодифицированным источникам, и санкции за нарушения в сфере административного надзора.

Уголовная ответственность наступает за нарушение (Узбекистан³, Украина⁴) и злостное нарушение правил административного надзора (Казахстан⁵), несоблюдение требований превентивного надзора и уклонение от него (Беларусь⁶), уклонение от административного надзора (Россия⁷). Уголовные кодексы Украины, Белоруссии, Узбекистана и России вопросы регламентирующие ответственность за нарушения в сфере постпенициарного надзора раскрывают в самостоятельных, отдельных статьях (например, ст. 226 УК Республики Узбекистан «Нарушение правил административного надзора»), структурно размещённых в главах и разделах посвящённых преступлениям против правосудия. Обращает на себя позиция казахстанского законодателя, который пошёл по эксклюзивному пути и включил норму, регулиющую ответственность за злостное нарушение административного надзора в третью часть статьи «Неисполнение приговора суда, решения суда или иного судебного акта».

Несмотря на значительное сходство в уголовных наказаниях, применяемых к поднадзорным лицам в странах СНГ, они имеют определенные отличия. Так, Россия, Узбекистан и Казахстан предусмотрели возможность применения к поднадзорным лицам, не только наказания связанные с лишением свободы, но и их альтернативные виды (в России, это обязательные и исправительные работы, в Узбекистане — штраф, в Казахстане — исправительные работы). В уголовных кодексах Белоруссии, Казахстана и Украины, за нарушения порядка исполнения надзора, предусмотрено наказание в виде ареста до шести месяцев.

В случае уклонения от надзора, поднадзорное лицо может быть лишено свободы на определённый срок, от

³ Ст. 226 Уголовного кодекса Республики Узбекистан. Утвержден Законом Республики Узбекистан от 22 сентября 1994 г. № 2012-ХІІ; Введен в действие с 1 апреля 1995 г. // http://fmc.uz/legisl.php?id=k_ug

⁴ Ст. 395 Уголовного кодекса Украины: Принят Верховной Радой Украины 5 апреля 2001 г. № 2341-ІІІ; Вступает в силу с 1 сентября 2001 г. // <http://meget.kiev.ua/kodeks/ugolovnyy-kodeks/>

⁵ Ст. 362 Уголовного кодекса Республики Казахстан: Закон Республики Казахстан от 16 июля 1997 г. № 167 с изменениями и дополнениями на 1 августа 2001 г. // <http://www.pavlodar.com/zako№/i№dex.html?dok=00087&ogl=all>

⁶ Ст. 421, 422 Уголовного кодекса Республики Беларусь от 9 июля 199 г. №275-3. Принят Палатой представителей 2 июня 199 г. Одобрен Советом Республики 24 июня 1999 г. (По состоянию на 1 января 2001 г.). // <http://www.levo№evsky.org/docume№tz/uk012007.htm>

⁷ Ст. 314.1 Уголовного кодекса РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 07.12.2011) (с изм. и доп., вступающими в силу с 19.12.2011). Принят Гос. Думой 24.05.1996) // СЗ РФ: 17.06.1996. № 25. ст. 2954.

одного года (Казахстан, Россия), до двух (Беларусь) и четырёх лет (Узбекистан). В украинском законодательстве не предусмотрено лишение свободы за несоблюдение законодательства в области административного надзора.

Традиционным для всех стран — участниц СНГ, в том числе и России, является закрепление норм ответственности за нарушения постпенитенциарного надзора в кодексах об административной ответственности.⁸ Законодатели Украины, Узбекистана и России чётко сформулировали основания наступления административной ответственности за конкретные нарушения административного надзора, обозначив их следующим образом: нарушение правил административного надзора (Украина, Узбекистан), несоблюдение требований превентивного надзора (Беларусь), несоблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре (Россия). Данный конкретный и в то же время понятный формат формулировки статей, облегчает правоприменителю использовать административное законодательство без нарушений законности.

Практически идентичны точки зрения законодателей стран-участниц СНГ относительно административных санкций за нарушения надзора. В основном к лицам, совершившим административные правонарушения, применяется штраф:

- от одного до трёх минимальных размеров заработной платы (Узбекистан)⁹;

⁸ Ст. 24.12. Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. №194-З. Принят палатой представителей 17 декабря 2002 г., одобрен Советом Республики 2 апреля 2003 // <http://pravo.levonevsky.org/kodeksby/koap№ev/>

ст. 206 Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности. Утверждён Законом Республики Узбекистан от 22 сентября 1994 г. №2015-ХІІ. Введён в действие с 01 апреля 1995 г. (с изм. в соответствии с законом РУз от 26 апреля 2011 г. № ЗРУ-289). // http://fmc.uz/legisl.php?id=k_adm

ст. 187 Кодекса Украины об административных правонарушениях от 07 декабря 1984 г. №8073-Х. Кодекс введён в действие с 1 июня 1985 г. (в ред. от 03.02.2004 г.). // http://№ibu.factor.ua/i№fo/Zak_basa/Kodeksy/KUoAP/

ст. 366 Кодекса Республики Казахстана об административных правонарушениях от 30 января 2001 г. №155-ІІ. Принят Парламентом. // <http://ru.wikisource.org/wiki/>

ст. 19.24. Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 № 195-ФЗ (ред. от 04.06.2011) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.07.2011). (Принят Гос. Думой 20.12.2001) // СЗ РФ: 07.01.2002. № 1 (ч. 1). ст. 1.

⁹ С 1 декабря 2011 г. на территории Республики Узбекистан установлены следующие минимальные размеры заработной платы — 62 920 сумов в месяц. Указ Президента Республики Узбекистан от 3 ноября 2011 г. №УП-4377 «О повыше-

- от одного до пяти месячных расчётных показателей (Казахстан)¹⁰;
- от шести до пятидесяти базовых величин (Беларусь)¹¹;
- от трёх до пятнадцати не облагаемых налогом минимумов доходов граждан (Украина)¹²;
- от пятисот до одной тысячи пятисот рублей (Россия).

Украина, Россия и Казахстан предусмотрели возможность применения к поднадзорным правонарушителям санкции в виде административного ареста, на срок до пятнадцати суток, в кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях, срок административного ареста не указан.

Суммируя изложенное можно заключить, что законодательство стран СНГ в сфере постпенитенциарного контроля в своем большинстве основывается на одних и тех же правовых традициях. В силу этого в регламентации института надзора за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы прослеживается больше сходства, чем различий.

Результаты исследования зарубежного законодательства, сравнительно-правовой анализ научных публикаций по данной теме поможет скорректировать основные направления дальнейшего осуществления законодательных новаций в области административного надзора в Российской Федерации, которыми, по мнению автора, будут являться:

- совершенствование действующей правовой основы деятельности федеральных органов исполнительной власти, наделенных компетенцией в области административного надзора, в частности, федеральных законов «О прокуратуре Российской Федерации», «О полиции», «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», что позволит более четко определить их задачи и функции, основные полномочия, порядок взаимодействия в области постпенитенциарного контроля за лицами, освобождёнными

нии размеров заработной платы, пенсий, стипендий и социальных пособий» // http://www.base.spininform.ru/show_doc.fwx?Rgn=47718

¹⁰ Размер месячного расчетного показателя в Казахстане на 2011 г. установлен на уровне 1512 тенге. Закон Республики Казахстан от 29.11.2010 № 357-ІV ЗРК «О республиканском бюджете на 2011–2013 годы // http://www.base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=32654&

¹¹ Базовая величина установлена в размере 35000 рублей. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 02.11.2007 № 1446 «Об установлении размера базовой величины» // <http://pravo.levonevsky.org/bazaby09/sbor08/text08904.htm>

¹² На 1 декабря 2011 г. размер минимальной заработной платы составляет 1004 грн. // <http://delo.ua/ukraine/kak-v-2012-godu-budet-rasti-minimalnaja-zarabotnaja-plata-170516/>

- ми из мест лишения свободы;
- модернизация законодательства в отдельных областях, непосредственно связанных с областью административного надзора (например, контроль за лицами, осуждёнными к наказаниям не связанным с лишением свободы, порядка пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и т.д.);
- усиление общественного контроля и прокурорского надзора за соблюдением законности в деятельности органов внутренних дел при осуществлении административного надзора.

Библиографический список:

1. Законы РФ. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы [Текст]: [федер. закон: принят Гос. Думой 25 мар. 2011 г.: по состоянию на 1 янв. 2012 г.]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
2. Законы Республика Беларусь. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях [Текст]: [Принят палатой представителей 17 дек. 2002 г., одобрен Советом Республики 2 апр. 2003.]. URL: // <http://pravo.levonevsky.org/kodeksby/koapnev/>
3. Законы Республика Казахстан. О внесении изменений в закон республики Казахстан «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» [Текст]: [принят 30 окт. 2002 г.]. URL: // http://www.base.spiform.ru/show_doc.fwx?rg№=45957
4. Законы РФ. Кодекс РФ об административных правонарушениях [Текст]: [федер. закон: принят Гос. Думой 20 дек. 2001 г.: по состоянию на 1 июл. 2011 г.]. Доступ из справ.- правовой системы «Консультант Плюс»
5. Законы Республика Украина. Уголовный кодекс Украины [Текст]: [Принят Верховной Радой Украины 5 апр. 2001 г. № 2341-III; Вступает в силу с 1 сен. 2001 г.]. URL: // <http://meget.kiev.ua/kodeks/ugolovnyy-kodeks/>
6. Законы Республика Казахстан. Кодекс Республики Казахстана об административных правонарушениях [Текст]: [Принят Парламентом от 30 янв. 2001 г. №155-II]. URL: // <http://ru.wikisource.org/wiki/>
7. Законы Республика Беларусь. Уголовный кодекс Республики Беларусь [Текст]: [Принят Палатой представителей 2 июня 1999 г., одобрен Советом Республики 24 июня 1999 г. (по состоянию на 1 янв. 2011 г.)]. URL: // <http://www.levonevsky.org/documetz/uk012007.htm>
8. Законы Республика Казахстан. Уголовный кодекс Казахстана [Текст]: [Закон Республики Казахстан от 16 июл. 1997 г. № 167 с изменениями и дополнениями на 1 авг. 2001 г.]. URL: // <http://www.pavlodar.com/zako/i№dex.html?dok=00087&ogl=all>
9. Законы Республика Казахстан. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы [Текст]: [принят 15 июл. 1996 г.]. URL: http://www.base.spiform.ru/show_doc.fwx?rg№=45957
10. Законы РФ. Уголовный кодекс РФ [Текст]: [федер. закон: принят Гос. Думой 24 мая 1996 г.: по состоянию на 1 янв. 2012 г.]. Доступ из справ.— правовой системы «Консультант Плюс»
11. Законы Республика Украина. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы [Текст]: [принят 1 дек. 1994 г. В редакции Законов Украины №64/95-ВР от 15.02.95, №2537-III от 21.06.2001, №1105-IV от 10.07.2003, №2377-IV от 20.01.2005]. URL: // http://www.base.spiform.ru/show_doc.fwx?Rg№=9548
12. Республика Узбекистан. Законы. Уголовный кодекс Республики Узбекистан [Текст]: [Утвержден Законом Республики Узбекистан от 22 сен. 1994 г. № 2012-XII; Введен в действие с 1 апр. 1995 г.]. URL: // http://fmc.uz/legisl.php?id=k_ug
13. Законы Республика Узбекистана. Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности [Текст]: [Утверждён Законом Республики Узбекистан от 22 сен. 1994 г. №2015-XII. Введён в действие с 01 апр. 1995 г. (с изм. в соответствии с законом РУз от 26 апр. 2011 г. № ЗРУ-289).]. URL: // http://fmc.uz/legisl.php?id=k_adm
14. Законы Республика Узбекистан. Об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из учреждений по исполнению наказаний [Текст]: [принят 9 дек. 1992 г.: в редакции Закона РУз от 20.08.1999 г. № 832-I]. URL: // http://www.base.spiform.ru/show_doc.fwx?Rg№=1011
15. Законы Республика Украина. Кодекс Украины об административных правонарушениях [Текст]: [Кодекс введён в действие с 1 июня 1985 г. (в ред. от 3 нояб. 2011 г. № 4001-VI.)]. URL: // http://№ibu.factor.ua/i№fo/Zak_basa/Kodeksy/KUoAP/