

УДК 343.85

А.Д. Никитин

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР В КОНТЕКСТЕ ОБЩЕПРАВОВЫХ ПРИНЦИПОВ

Рассматривается административный надзор как средство предупреждения рецидивной преступности. Автор предлагает два подхода к его пониманию: узкий – как деятельность органов внутренних дел за поведением поднадзорных, и широкий – как специфический правовой режим. В рамках последнего определяется соответствие административного надзора общеправовым принципам (законности, демократизму, гуманизму, равенству перед законом и судом, справедливости сочетания убеждения и принуждения).

Ключевые слова: административный надзор, предупреждение рецидива преступлений, принципы права.

Согласно ст. 1 Федерального закона № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», принятого Государственной Думой РФ 25 марта 2011 г. [1], административный надзор определяется как 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. Тем самым, исходя из смысла приведенного выше положения, административный надзор – это прежде всего деятельность (наблюдение) органов внутренних дел, направленная на выполнение задач, указанных в ст. 2 рассматриваемого федерального закона.

В то же время законодательство о полиции в данном случае использует другую терминологию. Пункт 26 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции» [2] говорит о «контроле (надзоре)» за соблюдением «лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них судом в соответствии с федеральным законом запретов и ограничений».

В ранее действовавшем советском законодательстве общего понятия административного надзора не было. В ст. 1 «Положения об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», утвержденного Указом Президиума ВС СССР от 26.07.1966 [3], указывалось лишь на то, что административный надзор «устанавливается для наблюдения за поведением лиц, освобожденных из мест лишения свободы, предупреждения с их стороны преступлений и оказания на них необходимого воспитательного воздействия». Примечательно то, что в данном случае сам административный надзор не сводился к наблюдению, предусматривая последнее в качестве промежуточной задачи для достижения более широких – профилактических целей.

Подобный подход представляется весьма значимым и конструктивным для более глубокого понимания административного надзора как специфического государственно-принудительного правового средства защиты государственных и общественных интересов, предупреждения (профилактики)¹ постпенитенциарного рецидива преступлений. В этом плане административный надзор (как это нередко бывает в правовой науке) может быть охарактеризован (представлен) в узком и широком смыслах слова. В узком смысле, исходя из буквального толкования ст. 1 Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», – как наблюдение (контроль, надзор), иначе говоря, как деятельность органов внутренних дел за поведением поднадзорных. В широком смысле административный надзор – специфический правовой режим, правопорядок деятельности органов внутренних дел (и иных государственных органов) и поднадзорных лиц, в отношении которых этот правопорядок (режим) установлен. Правопорядок – юридическая категория, которая, как принято считать в теории права, включает в себя как минимум два элемента: «право» (нормативно-правовая и индивидуально правовая основа) и «порядок», то есть соответствующее «праву» фактическое поведение участников общественных отношений [5. С. 668; 6. С. 28].

Такое понимание административного надзора позволяет, на наш взгляд, глубже и адекватнее отразить его природу, функциональное назначение, временные рамки, юридические основы, содержание и принципы².

По его временному критерию административный надзор – это специфический постпенитенциарный режим, устанавливаемый судом в отношении судимых, указанных в ст. 3 Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», и состоящий (применительно к поднадзорным) в установленных для них ограничениях (ст. 4) и обязанностях. Со стороны органа внутренних дел режим определяется их полномочиями, указанными в ст. 12 данного нормативного акта. Условно говоря, используя терминологию уголовно-исполнительного права, для поднадзорных режим административного надзора – это режим «отбывания», а для органов внутренних дел – режим «исполнения».

Исходя из его функциональной направленности (задач) административный надзор – это надзор профилактический, предупредительный (ст. 3 Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»).

Довольно сложно судить о юридической природе административного надзора, несмотря на то, что названный федеральный закон ясно именует его «административным». Принадлежность его (или, во всяком случае, его большей части) административному праву ныне не вызывает сомнений. И с этой стороны административный надзор представляет собой в его основе институт административного права. Вместе с тем детальное рассмотрение его правовых (нормативно-правовых) основ не позволяет ограничиваться нормами су-

¹ В данном случае мы используем эти термины как идентичные по содержанию. Хотя есть и иные позиции (подробнее об использовании различной терминологии см., например: [4. С. 4]).

² В самом деле, при узком понимании административного надзора как деятельности едва ли можно раскрыть принципы административного надзора применительно к статусу поднадзорного лица.

губо этой отрасли. Упомянутый выше Федеральный закон «О полиции» возлагает на полицию в том числе обязанность «осуществлять контроль (надзор) за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них судом в соответствии с федеральным законом (и не только административным законом. – *А.Н.*) запретов и ограничений» (п. 26 ст. 12). Установление административного надзора производится судом в порядке, предусмотренном гл. 26.2 Гражданско-процессуального кодекса РФ (далее – ГПК РФ) (ст. 261.5–261.8)¹. Процедура подготовки материалов для установления административного надзора в отношении лица, освобожденного из мест лишения свободы, закреплена в ст. 173.1 Уголовно-исполнительного кодекса РФ (далее – УИК РФ). Статья 19.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает административную ответственность поднадзорных за несоблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре. Наконец, в ст. 314.1 Уголовного кодекса РФ закреплена уголовная ответственность за уклонение от административного надзора: непребытие без уважительных причин лица, в отношении которого установлен административный надзор при освобождении из мест лишения свободы, к избранному им месту жительства или пребывания в определенный администрацией исправительного учреждения срок, а равно самовольное оставление данным лицом места жительства или пребывания, совершенные в целях уклонения от административного надзора.

Сказанное приводит к выводу, что административный надзор, понимаемый в широком смысле, как специфический государственно-принудительный правопорядок, в сущности, носит комплексный характер. Его специфические правовые основы составляют: а) нормативно-правовые акты (указанные выше нормы законодательства, а также соответствующие подзаконные нормативно-правовые акты [7]); б) индивидуально-правовые акты. К ним относятся правоприменительные акты (предписание администрации исправительного учреждения (чч. 5, 6 ст. 173.1 УИК РФ), решение суда по поводу административного надзора (ст. 261.8 ГПК РФ), разрешения органа внутренних дел (ч. 3 ст. 12 Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»).

Содержанием административного надзора как особого правового режима являются права и обязанности его субъектов (поднадзорных, органов внутренних дел). В целом они определяются ст. 4, 10, 11, 12 названного федерального закона.

Широкое (комплексное) понимание административного надзора как особого рода постпенитенциарного профилактического правопорядка позволяет определить его принципы, которые в равной мере относятся как к содержанию нормативной основы (законам, подзаконным нормативным правовым актам), так и к правоприменительным актам, и к фактическому поведению субъектов соответствующих правоотношений (поднадзорных, работников органов внутренних дел). Некоторые из этих принципов – общеправовые, и

¹ Все же исходя из задач административного надзора и особенностей правового статуса судимых лиц, по нашему мнению, указанную главу следовало бы разместить не в ГПК РФ, а в УПК РФ.

задача состоит лишь в том, чтобы раскрыть специфику их реализации в сфере административного надзора. Другая группа принципов обычно упоминается в отношении специфической (правоохранительной, государственно-предупредительной, профилактической) деятельности государства.

Остановимся подробнее на первой группе принципов. К общеправовым в теории права принято относить законность, демократизм, гуманизм, равенство перед законом и судом, справедливость сочетания убеждения и принуждения [8. С. 223]. В какой мере они значимы и реализуемы в сфере административного надзора?

Едва ли можно усомниться в важности принципа законности при его установлении и осуществлении. Согласно ст. 15 Конституции РФ «органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (ч. 2)». Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (ч. 3). Принципиально важными здесь являются положения Конституции РФ, которые определяют, что «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55)». Рассматриваемый законодательный акт является федеральным законом, а предусмотренный им институт – административный надзор – устанавливается и осуществляется в конечном счете в целях защиты государственных и общественных интересов (ст. 2 Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»).

Тем не менее в отдельных, частных вопросах правовое регулирование административного надзора с позиций принципа законности нуждается в совершенствовании. Во-первых, в части законности оснований установления административного надзора. Для ряда категорий освобожденных из мест лишения свободы административный надзор устанавливается в том числе, если это лицо в период отбывания наказания в местах лишения свободы «признавалось злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания» (ч. 3 ст. 3 Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», ч. 2 ст. 173.1 УИК РФ). Согласно ч. 4 ст. 116 УИК РФ осужденный признается злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания постановлением начальника исправительного учреждения по представлению администрации исправительного учреждения одновременно с наложением определенных видов дисциплинарных взысканий. Одновременно закон (ч. 8 ст. 117 УИК РФ) устанавливает, что, если в течение года со дня отбытия дисциплинарного взыскания осужденный не будет подвергнут новому взысканию, он считается не имеющим взыскания. Однако УИК РФ не решает вопросы о сокращении или устранении статуса «злостного нарушителя». По смыслу ч. 4 ст. 117 УИК осужденный, не имеющий взысканий, не может считаться таковым. Но и УИК РФ и Федеральный закон «Об административном надзоре за лицами,

освобожденными из мест лишения свободы» говорят о таких лицах в прошедшем времени: «...если это лицо в период отбывания наказания в местах лишения свободы признавалось злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания». Напрашивается вывод, что независимо от того, когда это лицо совершало злостные нарушения режима (может быть, в первый год истекшего шестилетнего срока наказания), оно все равно «подпадает» под административный надзор. Вряд ли это правильно с позиций принципа законности. В этой связи и в ст. 173.1 УИК, и в ч. 3 ст. 3 Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» следует говорить о лицах, «признанных злостными нарушителями установленного порядка отбывания наказания».

Очевидно значение при административном надзоре принципа гуманизма. Его конституционное содержание отражено в ст. 21: «Достоинство личности охраняется государством... Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию...» В УПК РФ принцип гуманизма упомянут (ст. 8), но не раскрыт. Уголовный кодекс, отражая две стороны гуманизма, усматривает его в том, что уголовное законодательство «обеспечивает безопасность человека», а также в том, что «наказание и иные меры уголовно-правового характера, применяемые к лицу, совершившему преступление, не могут иметь целью причинение физических страданий или унижение человеческого достоинства».

Административный надзор не является ни наказанием, ни иной мерой уголовно-правового характера. Тем не менее общие конституционные положения о недопустимости унижающего человеческого достоинство обращения здесь сохраняют свою силу. Заметим в этой связи, что еще Положение об административном надзоре 1966 г. (ст. 1) устанавливало: «...административный надзор не имеет целью унижение человеческого достоинства или компрометацию поднадзорного по месту его работы и жительства». К сожалению, в действующем федеральном законе аналогичная норма отсутствует. В будущем ее необходимо установить, возможно, и в более широком виде: «административный надзор не имеет целью и не может быть направлен на унижение человеческого достоинства и компрометацию поднадзорного».

Принцип справедливости как общеправовой применительно к административному надзору может быть проанализирован лишь в самом общем виде в единстве его с принципом равенства перед законом и судом. Административный надзор и составляющие его ограничения и обязанности поднадзорного не носят карательного характера и не должны отвечать правилу «за большее – большее». В то же время соблюдение данного принципа при установлении и осуществлении административного надзора не должно предполагать отграничений и предписаний, основанных на факторах дискриминационного характера (пол, раса, национальность, язык, имущественное положение, отношение к религии, убеждения и другие аналогичные обстоятельства).

Вряд ли можно говорить о каком-либо значимом распространении в сфере административного надзора принципа демократизма. Его наличие в области государственно-предупредительной деятельности всегда имеет очень узкие и от-

носительные рамки¹. Положение об административном надзоре 1966 г. в п. 12 предусматривало, что «для оказания помощи органам внутренних дел в проведении отдельных мероприятий по осуществлению административного надзора могут привлекаться внештатные сотрудники органов внутренних дел, члены наблюдательных комиссий и добровольных народных дружин». В действующем законодательстве аналогичная норма, как известно, отсутствует.

Принцип сочетания убеждения и принуждения, выдвигаемый в теории права как правовой, по сути, все же представляет собой принцип государственного (или более широко – социального) управления. В числе задач административного надзора – оказание на поднадзорного индивидуального профилактического воздействия (ст. 2 Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»). Отдельные аспекты реализации рассматриваемого принципа можно усмотреть среди принципов деятельности полиции в ст. 8, 9 Федерального закона «О полиции» («открытость и публичность», «общественное доверие и поддержка граждан»). При этом данный принцип коррелирует с принципом законности. Часть 5 ст. 6 Федерального закона «О полиции» определяет, что «применение сотрудником полиции мер государственного принуждения для выполнения обязанностей и реализации прав полиции допустимо только в случаях, предусмотренных федеральным законом».

Литература

1. *Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы* [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 06.04.2011 № 64-ФЗ // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф, сетевая. Электрон. дан. М., 2012. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
2. *О полиции* [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 25.06.2012) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф, сетевая. Электрон. дан. М., 2012. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
3. *Об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы* [Электронный ресурс]: Указ Президиума ВС СССР от 26.07.1966 № 5364-VI (ред. от 22.09.1983) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф, сетевая. Электрон. дан. М., 2012. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
4. *Щедрин Н.В.* Основы общей теории предупреждения преступности: учеб. пособие. Красноярск: Изд-во Краснояр. ун-та, 1999. 58 с.
5. *Радько Т.Н.* Теория государства и права: учеб. 2-е изд. М.: Проспект, 2011. 752 с.
6. *Уткин В.А.* Курс лекций по уголовно-исполнительному праву. Особенная часть. Томск: Том. гос. ун-т, 1995. 256 с.
7. *О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы* [Электронный ресурс]: Приказ МВД России от 08.07.2011 № 818 (ред. от 30.06.2012) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф, сетевая. Электрон. дан. М., 2012. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
8. *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: учеб. для вузов. М.: Юрист, 2004. 512 с.
9. *Уткин В.А.* Демократизм в уголовно-исполнительном праве: миф или реальность? // Человек: преступление и наказание. 2011. № 2. С. 43–46.

¹ И, хотя, например, в ст. 8 УИК РФ принцип демократизма упоминается в числе принципов уголовно-исполнительного законодательства, по обоснованному мнению некоторых авторов, о его непосредственной реализации в области исполнения наказания все же говорить неуместно [9].