

ГРАЖДАНСКОЕ И ТРУДОВОЕ ПРАВО, АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ПРЕСТУПНОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

О.И. Бекетов, начальник кафедры административного права и административной деятельности ОВД Омской академии МВД России, кандидат юридических наук, профессор;

Н.А. Резина, заместитель директора по учебной работе Дальневосточного филиала Всероссийской академии внешней торговли, кандидат юридических наук

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ И ПОЛИЦЕЙСКИЙ НАДЗОР: ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ

Исследуется проблема соотношения административного и полицейского надзора, приобретающая в настоящее время особое значение в связи с неблагоприятной криминальной ситуацией в России, а также вследствие продолжающегося процесса статутирования полицейского права как подотрасли права административного. Определены субъект, объект, цель, методы и правовые средства полицейского надзора. Отмечается важность детального анализа законодательства ближнего и дальнего зарубежья, регулирующего пробацию и различные виды защитного, административного, превентивного надзора (контроля) и практики его применения для создания в России эффективной организационно-правовой системы полицейского надзора.

В последние годы в России произошло множество преобразований, оказавших влияние на все стороны жизни государства и общества. Одни положительно сказались на построении государства с новыми социально-экономическими и правовыми установками, другие повлекли за собой существенные проблемы. В частности, до настоящего времени в Российской Федерации не сформированы стабильная система и структура федеральных органов исполнительной власти, что негативно отражается на эффективности реализации интересов государства, с одной стороны, и соблюдении прав и свобод граждан и юридических лиц – с другой. Это особенно заметно в сфере осуществления государственно-властных, в том числе полицейских, полномочий.

С целью оптимизации функций федеральных и региональных органов исполнительной власти, обеспечения сбалансированности их воздействия на подконтрольные объекты проводится административная реформа, по поводу которой Ю.Н. Старилов справедливо утверждает, что она не может не затрагивать право вообще, а в своих основных проявлениях – административное право. Однако в нашем государстве она пока остается лишь политическим инструментом совершенствования публично-го управления, то есть государственного аппарата [5, с. 273].

Самым серьезным шагом на пути такого преобразования стал Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [3], согласно которому коренным образом изменена система федеральных органов исполнительной власти, в ней выделены три звена: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Положения данного документа существенно повлияли и на реформирование системы, структуры и функций органов, наделенных полицейскими полномочиями. Однако, несмотря на явные отличия последних от иных административных органов и необходимость выделения их в особую подсистему, должного правового выражения этот аспект не получил, что обусловлено, на наш взгляд, отсутствием четкой концепции развития правоохранительной (или полицейской) деятельности, в том числе полицейского надзора, а следовательно, и планомерной государственной политики в данной сфере.

Анализ действующего российского законодательства также позволяет сделать вывод об отсутствии нормативного закрепления самих понятий «административный надзор» и «полицейский надзор» и их соотношения. Все это диктует необходимость детального научного исследования особенностей

осуществления федеральными органами исполнительной власти полицейско-надзорных полномочий, а также их сопоставления с полномочиями по общему административному надзору.

Безусловно, одной из важнейших задач государства является создание эффективно функционирующей системы обеспечения общественной и государственной безопасности. Можно утверждать, что основой такой системы на сегодняшний день в Российской Федерации выступают органы, осуществляющие так называемый полицейский надзор, деятельность которых регламентирована различными нормативными правовыми актами, не устанавливающими единого подхода к полицейско-надзорным полномочиям.

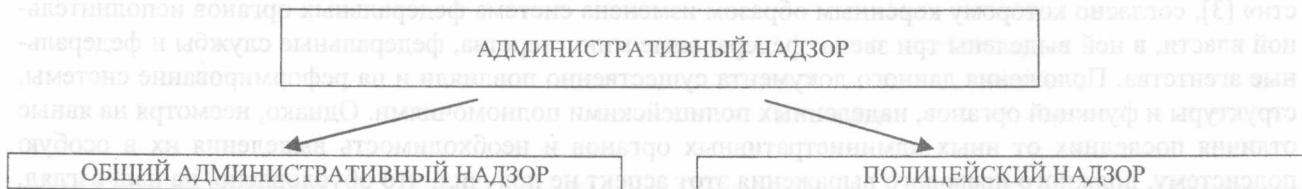
Вместе с тем необходимость четкого законодательного закрепления основных определений и подходов обусловлена спецификой полицейских функций, требующей особых гарантий соблюдения прав и свобод всех лиц, подвергающихся полицейскому надзору. При этом важно не допустить злоупотреблений полицейскими полномочиями, что может повлечь за собой как утрату доверия поднадзорных, так и значительный ущерб интересам общества и государства. Как отмечал В.Ф. Дерюжинский, пределы полицейского вмешательства государства служили для полицейистов источником нескончаемых споров и разногласий еще с конца XVIII в. [2, с. 9]. Приходится констатировать, что данный вопрос остается неразрешенным и в настоящее время. По нашему мнению, определение пределов достаточности и необходимости полицейского надзора невозможно без ясного представления о его сути, особенностях и соотношении с общим административным надзором.

Современное российское законодательство и мнения ведущих ученых свидетельствуют, что административный надзор есть осуществляемая в пределах установленной компетенции систематическая деятельность уполномоченных государственных органов и их должностных лиц по проверке соблюдения (исполнения) нормативных правовых актов поднадзорными объектами. При этом ряд государственных органов вправе применять специальные правовые средства – меры прямого (непосредственного) принуждения, выражающиеся в задержании, доставлении физических лиц, осуществлении различного рода досмотров; применении физической силы, специальных средств, оружия и т. д. В структуру их полномочий, как правило, входит право проведения различных оперативно-розыскных мероприятий, дознания, розыска скрывшихся преступников и иных лиц. Очевидно, что в совокупности указанные правовые средства главным образом направлены на борьбу с преступностью. Именно их наличием полицейские органы прежде всего и отличаются от иных государственных органов, нередко осуществляющих надзор в тех же сферах, однако не вооруженных подобными средствами.

Необходимо также принимать во внимание специальные объекты полицейского надзора, например наркотические и психотропные средства, оружие и боеприпасы, сведения, составляющие государственную тайну, специальные технические средства, предназначенные для негласного получения информации; лиц, потенциально опасных для общества. Сюда же можно отнести и более широкие объекты – общественный порядок и безопасность.

Нетрудно заметить, что правовой основой полицейского надзора в равной степени служат уголовное и административное законодательство, в отличие от общего административного надзора, контролирующего соблюдение (исполнение) лишь административного законодательства и базирующихся на нем технико-юридических норм.

Данные особенности позволяют выделить из административного надзора самостоятельный вид – полицейский надзор и отграничить его от общего административного надзора, являющегося, по нашему мнению, первым наиболее широко распространенным видом административного надзора. Схематично их соотношение можно представить следующим образом:



Заметим, что полицейские органы могут использовать правовые средства общего административного надзора, в ходе практической деятельности дополняя их, как правило, средствами надзора полицейского. Например, проверка номеров агрегатов транспортных средств при регистрации последних в ГИБДД нередко сопровождается их исследованием сотрудниками милицейских экспертных подразделений, будучи в первую очередь нацеленной на выявление и пресечение хищений. Иные же органы исполнительной власти, осуществляющие лишь общий административный надзор, полно-

мочиями употреблять правовые средства полицейского надзора не обладают. Так, в соответствии со ст. 6 Федерального закона РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» должностные лица органов Роспотребнадзора так же, как внештатные сотрудники милиции, не вправе производить проверочную закупку, выступающую видом оперативно-розыскных мероприятий.

Рассмотрим критерии разграничения общего административного и полицейского надзора более подробно. Из выдвинутых в науке подходов к особенностям полицейской деятельности, на наш взгляд, наиболее полной и обоснованной представляется теория Ю.П. Соловья, согласно которой полиция «...действует путем непосредственного принуждения. Она не выносит решений, предваряющих применение силы, каких-либо постановлений о применении насилия. Она просто его осуществляет» [4, с. 119]. Оставив в стороне дискуссионный процессуальный вопрос о невынесении «решений, предваряющих применение силы», отметим, что именно в возможности применения мер прямого принуждения и кроется, по нашему мнению, один из основных критериев разграничения полномочий субъектов полицейского и общего административного надзора. При этом следует подчеркнуть, что в процессе полицейского надзора необходимость в применении мер прямого принуждения может не возникнуть, но сама возможность применения таких мер лицом или органом (подразделением), осуществляющим надзор, потенциально всегда присутствует и выступает наиболее характерной особенностью или атрибутивным условием полицейского надзора.

Существенное значение для отграничения полицейского надзора имеет четкое определение его объектов. С учетом специфики отдельных видов полицейского надзора, по нашему мнению, можно выделить следующие его основные объекты.

1. Вещи, ограниченные в обороте: наркотические и психотропные вещества, оружие и боеприпасы, пиротехнические изделия, технические средства негласного получения информации и др. Вместе с ними сферой надзора охватывается персонал, участвующий в их обороте, а также соответствующие направления деятельности предприятий, учреждений, организаций. Для данного объекта характерно единство методов надзора, как общих (проведение проверок, получение информации о состоянии поднадзорного объекта и т. д.), так и специфических лицензионно-разрешительных. Полицейский надзор (который здесь уместно назвать лицензионно-разрешительным) за данным объектом осуществляют одновременно несколько уполномоченных органов Федеральной таможенной службы, Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков, МВД, ФСБ.

2. Государственная тайна. С учетом особенности данного объекта, надзор за соблюдением правил обращения сведений, составляющих государственную тайну, распространяющийся на граждан, должностных лиц, а также на предприятия, учреждения и организации, осуществляющие работы с использованием таких сведений, относится к исключительной компетенции Федеральной службы безопасности. Полицейский надзор в данной сфере также носит выраженный лицензионно-разрешительный характер.

3. Общественный порядок (правопорядок в общественных местах) и общественная безопасность. Полицейский надзор здесь, несомненно, присутствует, однако его содержание наименее ясно выражено. Организационно к нему следует прежде всего отнести милицейскую постовую и патрульную службы, дорожно-патрульную службу ГИБДД, ночное патрулирование милиции вневедомственной охраны. Полицейско-надзорный характер носит и аналогичная деятельность подразделений внутренних войск МВД России в местах с наиболее сложной криминогенной обстановкой. Цель надзора — обеспечение действующего в публичных местах законодательства, технико-юридических норм, а также непосредственная защита жизни, здоровья, чести, достоинства человека, собственности, других прав и свобод физических и юридических лиц, интересов общества и государства от преступных, административно наказуемых посягательств и общественно опасных событий [1, с. 69]. Одной из важных задач, решаемых в ходе такого надзора, является обеспечение общественной безопасности при проведении массовых мероприятий. Законодательство относит такой надзор к компетенции милиции и внутренних войск МВД России.

4. Лица, представляющие потенциальную общественную опасность. В первую очередь, это лица, освобожденные из мест лишения свободы, а также условно осужденные и осужденные к наказаниям, не связанным с лишением свободы. Кроме них в качестве данного объекта могут выступать лица, в силу болезненного состояния психики склонные к совершению определенного рода преступлений, больные наркоманией или хроническим алкоголизмом, ведущие асоциальный образ жизни; отдельные категории несовершеннолетних; владельцы источников повышенной опасности, для которых предусмотрены специальные лицензионно-разрешительные методы надзора. В этом случае объектом надзора являются люди, что придает ему особые свойства. Персонифицированный надзор может

быть только полицейским, общий административный надзор в отношении людей не осуществляется. Субъектами персонифицированного полицейского надзора выступают уголовно-исполнительные инспекции Федеральной службы исполнения наказаний и милиция.

Перечисленные объекты, как представляется, в совокупности достаточно ясно очерчивают предмет полицейского надзора и его особенности.

Цели полицейского надзора весьма обширны. В них, по нашему мнению, входят обеспечение соблюдения гражданами, должностными лицами и организациями действующего в публичных местах законодательства, технико-юридических норм, регулирующих отношения в сфере общественного порядка и безопасности; обеспечение, частично, государственной безопасности; предупреждение и пресечение противоправного поведения лиц, представляющих потенциальную общественную опасность.

Субъектами полицейского надзора являются федеральные органы исполнительной власти, наделенные полицейскими полномочиями.

Полицейский надзор может осуществляться методами, характерными для общего административного надзора, к которым относятся прежде всего лицензирование, выдача разрешений, проведение проверок, получение сведений о поднадзорных объектах. Существуют и специфические методы полицейского надзора: непосредственное наблюдение, проверка документов, освидетельствование, установление личности, проверка физических лиц на судимость, проверка изъятых предметов и вещей по учетам похищенного имущества и др.

Особенностью полицейского надзора является возможность использования как обеих указанных групп методов, так и отдельно от них специальных правовых средств: досмотра (осмотра); доставления; задержания; регистрации; фотографирования, видеозаписи, дактилоскопирования отдельных категорий лиц; изъятия; мер прямого принуждения; мер предупреждения и пресечения, предусмотренных законом РФ «О милиции»; отдельных оперативно-розыскных мероприятий и др.

Полагаем, что полицейский надзор имеет место тогда, когда все перечисленные критерии – субъект, объект, цель, методы, правовые средства – выступают в совокупности. Следовательно, вывод о том, что административный и полицейский надзор соотносятся как общее и особенное, нуждается в уточнении. Административный надзор складывается из общего административного и полицейского, которые по ряду признаков существенно отличаются друг от друга.

Касаясь вопроса об определении пределов достаточности и необходимости полицейского надзора, заметим, что полностью свободного от него пространства общественной жизни нет и быть не может, поскольку безопасность личности, общества и государства – приоритетные ценности. Интенсивность и жесткость полицейского надзора, его конкретные направления, формы и методы, а также сферы, в отдельные периоды закрытые, запретные для полицейского надзора зависят от степени серьезности и характера угроз для указанных объектов и могут радикально меняться. И это также является чертой полицейского надзора, отличающей его от общего административного. При этом так называемые полицейские органы обладают как общими административно-надзорными, так и полицейско-надзорными полномочиями, используя их одновременно или последовательно в разных пропорциях.

Проблематика полицейского надзора, на наш взгляд, исключительно актуальна и многоаспектна. Так, в последние годы в России в связи с устойчивой тенденцией роста рецидивной преступности все более активно дискутируется вопрос о необходимости возрождения системы постпенитенциарного надзора. В Государственной Думе Российской Федерации обсуждается подготовленный по инициативе МВД России законопроект «Об административном контроле за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», перекликающийся по содержанию с действовавшим ранее в Советском Союзе указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. Принципиальным отличием законопроекта является положение о том, что административный надзор (контроль) устанавливается не по решению администрации исправительного учреждения или начальника органа внутренних дел (как это было в советские времена), а по решению суда с возможностью его обжалования. Предполагается распространить административный надзор (контроль) и на тех, кто был осужден за наркоторговлю.

Законопроект инициировал оживленную дискуссию между сторонниками жестких мер борьбы с преступностью, и адвокатами, правозащитными организациями, почти открыто защищающими интересы преступного сообщества. Рассматривая административный надзор (контроль) за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, с правозащитной точки зрения, нельзя не заметить, что, ограничивая права лиц, совершивших тяжкие преступления и склонных к их повторению, закон тем самым непосредственно защищает права и интересы правопослушной части населения, общества и государства.

Подобный подход характерен для большинства зарубежных государств, в том числе стран с развитой демократической системой. В таких далеко не полицейских государствах, как Дания, Франция, Швеция, Япония, существуют институты пробации, защитного надзора, а также развитые в большей или меньшей степени институты административного (в том числе полицейского) надзора. США, позиционирующие себя как центр мировой демократии, имеют одну из самых жестких систем пробации и постпенитенциарного надзора. Детально проработанные законы об административном (профилактическом, превентивном и т. д.) надзоре (контроле) приняты в Беларуси, Латвии, Молдове, Казахстане, Украине, Узбекистане и др.

Полагаем, что для создания в России эффективной организационно-правовой системы полицейского надзора будет полезным детальный анализ законодательства зарубежных государств, регулирующего данные вопросы. Особую значимость в связи с этим, на наш взгляд, представляет правовое регулирование общего, лицензионно-разрешительного, постпенитенциарного и иных видов полицейского надзора в странах СНГ, длительное время имевших единое правовое поле, сходные менталитет и проблемы.

Библиографические ссылки

1. Государственное управление в области внутренних дел : учеб. пособие / Б.П. Кондрашов [и др.]. М., 1977.
2. Дерюжинский, В.Ф. Полицейское право: пособие для студентов / В.Ф. Дерюжинский. 4-е изд. Петроград, 1917.
3. Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 10, 21; 2005. № 47, 52 (3 ч.); № 12; 2006. № 14.
4. Соловей, Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации: монография / Ю.П. Соловей. Омск, 1993.
5. Стариков, Ю.Н. Административная реформа: основные проблемы переходного этапа / Ю.Н. Стариков // Административная ответственность: вопросы теории и практики : сб. науч. тр. М., 2004.