
УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПОЛИЦЕЙСКОГО НАДЗОРА ЗА ПОВЕДЕНИЕМ ЛИЦ, ОСВОБОЖДЕННЫХ ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ, ПО РОССИЙСКОМУ И ЗАРУБЕЖНОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ

© 2011 г. Олег Иванович Бекетов¹, Алексей Давидович Майле²,
Наталья Леонидовна Редько³

Краткая аннотация: в статье даются понятие и особенности полицейского надзора, проводится его соотношение с административным надзором, анализируется институт полицейского надзора за поведением ранее судимых лиц по законодательству государств Европейского сообщества и членов СНГ. Делается вывод о необходимости корректировки Федерального закона “Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы”.

Annotation: the article provides the concept and the peculiarities of police supervision, brings it into correlation with administrative supervision, and analyzes the institution of police supervision of persons with previous convictions according to the legislation of the member-countries of the European Union and the CIS. The authors come to a conclusion regarding the necessity of amending the Federal Law on Administrative Supervision of Persons Released from Confinement Institutions.

Ключевые слова: безопасность, полицейские органы, полномочия полицейских органов, полицейский надзор, правоограничения, правовое государство, профилактическое наблюдение, превентивный надзор, административный надзор органов внутренних дел, ресоциализация.

Key words: safety, police agencies, authorities of police agencies, police supervision, legal restrictions, law-governed state, preventive watch, preventive supervision, administrative supervision of internal affairs agencies, re-socialization.

О понятии полицейского надзора и его соотношении с надзором административным. Террористические акты в США 11 сентября 2001 г. послужили катализатором процесса повсеместного перехода к так называемому приоритету коллективной безопасности. Суть его заключается в том, что ради обеспечения безопасности государства возможно частичное или полное ограничение прав и свобод отдельных граждан. Объективно это неизбежно сопровождается процессом наделяния полицейских органов и спецслужб новыми полномочиями, связанными с усилением их надзорной деятельности, расширением сферы полицейского надзора. Несмотря на объективную обусловленность данных тенденций, их быстрое распространение в мире, в том числе в Россий-

ской Федерации⁴, подобная ситуация вызывает вполне оправданное беспокойство прежде всего с точки зрения ее соответствия принципам правового государства. Вместе с тем и сам термин “полицейский надзор”, наиболее точно отражающий суть усиливающегося направления (вида, формы, метода) деятельности правоохранительных органов, использовавшийся в российском законодательстве в дореволюционные годы и к

¹ Начальник кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России, кандидат юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ (E-mail: ol_beketov@mail.ru).

² Доктор права, магистр административно-правовых наук (ФРГ).

³ Заместитель декана юридического факультета Сибирского университета потребительской кооперации (г. Новосибирск), кандидат юридических наук.

⁴ См.: Федеральный закон “О полиции” от 7 февраля 2011 г. // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900; Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О полиции”» от 7 февраля 2011 г. // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 901; Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О противодействии терроризму”» от 3 мая 2011 г. // Собрание законодательства РФ. 2011. № 19. Ст. 2713; Федеральный закон «О внесении изменений в статью 8 Федерального закона “О транспортной безопасности”» от 29 июня 2010 г. // Собрание законодательства РФ. 2010. № 27. Ст. 3415; Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О федеральной службе безопасности” и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 27 июля 2010 г. // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4207 и др.

настоящему времени оказавшийся полузабытым, а в “зарубежном” словоупотреблении имеющий сегодня скорее негативный оттенок, нуждается, на наш взгляд, в переосмыслении и наполнении новым содержанием.

Авторы научных трудов по вопросам современного административного надзора и государственного контроля отмечают имеющиеся сложности и противоречия концептуальных основ их понимания и реформирования. Приходится констатировать, что в теории административного права существует потребность в новейших подходах к исследованию современных проблем указанных институтов⁵. С принятием Закона о полиции требуются принципиально иная платформа и исследование института полицейского надзора как специальной разновидности надзора административного. При этом полицейский надзор должен приобрести контуры, соответствующие общепризнанным нормам международного права, юридическим стандартам правового государства.

Современное отечественное законодательство и мнения ведущих ученых свидетельствуют, что административный надзор представляет собой внешневластную деятельность компетентных административных органов по проведению проверок соблюдения как находящихся, так и не находящихся в сфере их непосредственного административно-регулирующего воздействия физическими лицами и организациями положений федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов, устанавливающих требования к обеспечению различных видов общественной безопасности⁶.

При этом сотрудники ряда таких органов (внутренних дел, Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков, ФСБ России, Федеральной службы исполнения наказаний и др.) 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. Обычно в структуру их полномочий 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 противодействие преступности. Именно их наличием соответствующие полицейские органы (объединяемые, по мнению многих авторов, понятием “полицейская система России”)⁷ прежде всего и отличаются от иных государственных органов, участвующих в борьбе с преступностью.

Следует также принимать во внимание *специальные объекты* полицейского надзора, например специально установленный государством режим оборота наркотических и психотропных средств, оружия и боеприпасов, сведений, составляющих государственную тайну, специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации; поведение лиц, потенциально опасных для общества. К перечисленному можно также отнести и более широкие объекты — общественные порядок и безопасность.

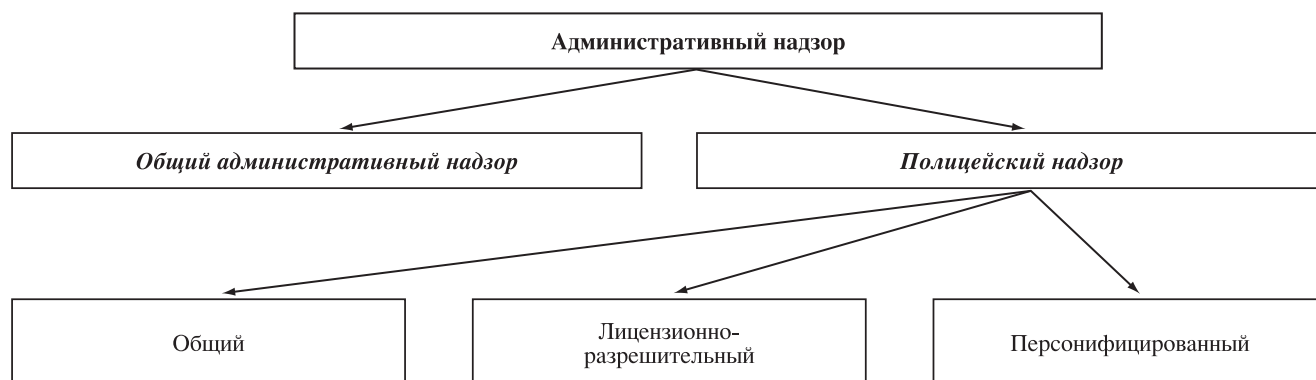
Особо следует выделить лиц, представляющих потенциальную общественную опасность. В первую очередь это лица, освобожденные из мест лишения свободы, а также условно осужденные и осужденные к наказаниям, не связанным с лишением свободы. Кроме них в качестве данного объекта могут выступать лица, в силу болезненного 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 (точнее, их поведение), что придает ему особые свойства. Персонифицированный надзор может быть только полицейским, общий

⁵ См.: *Старилов Ю.Н.* “Избыточное” административное регулирование: способно ли оно обеспечить законность и порядок в системе публичного управления? // *Правовая наука и реформа юридического образования*. Сб. науч. трудов. Вып. 22: Свобода и государственное регулирование: соотношение, правовые гарантии, практика осуществления / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2009. С. 211.

⁶ См.: *Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д.* Формы и методы деятельности государственной администрации. Екатеринбург, 1999. С. 128; *Административное право России*. Учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 “Юриспруденция” / Под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Киялханова. Изд. 3-е, перераб. и доп. М., 2008. С. 508, 509 и др.

⁷ См., например: *Бельский К.С.* Полиция и правовое государство // *Полицейское право*. 2005. № 1. С. 96–100; *Бекетов О.И., Опарин В.Н.* О понятии и системе правоохранительных (полицейских) органов Российской Федерации // Там же. С. 42–49; *Гайдов В.Б.* Правоохранительная система России и ее место в государственном механизме // *Полицейское право*. 2005. № 3. С. 36–42; *Сахно А.И.* Полицейские полномочия как критерий классификации правоохранительных органов России // Там же. С. 43–47; *Шевченко Ю.П.* К вопросу о полицейской системе России // *Полицейское право*. 2006. № 3. С. 50–55.

Классификация административного надзора



административный надзор в отношении таких людей не осуществляется.

Заметим, 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 (см. схему).

Эта схема нуждается в уточнении в том смысле, что полицейский надзор, будучи видом административного надзора, в противоположность другой его разновидности (общий административный надзор) может быть обозначен и как специальный административный надзор.

Вопрос о необходимости возрождения института административного надзора органов внутренних дел за поведением лиц, освобожденных из мест лишения свободы, по терминологии авторов настоящей статьи – персонифицированного полицейского надзора – активно дискутировался в последние годы в России в связи с устойчивой тенденцией роста рецидивной преступности. Наконец, 6 апреля 2011 г. был принят подготовленный по инициативе МВД России Федеральный закон “Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы”⁸, перекликающийся по содержанию с действовавшим ранее в Советском Союзе Указом Президиума

Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. Принципиальным отличием нового Закона является положение о том, что административный надзор устанавливается не по решению администрации исправительного учреждения или начальника органа внутренних дел (как это было в советское время), а по решению суда с возможностью его обжалования. Кроме того, административный надзор распространен на тех, кто был осужден за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего независимо от их поведения в местах лишения свободы либо после освобождения.

На стадии обсуждения законопроект инициировал оживленную дискуссию между сторонниками жестких мер борьбы с преступностью и представителями правозащитных организаций⁹. Между тем, рассматривая административный надзор 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.

Заметим, что подобный подход характерен для большинства зарубежных государств, в том числе стран с развитой демократической системой. В таких далеко не полицейских государствах, как Бельгия, Германия, Дания, Франция, Швеция, Япония, существуют институты probation, 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

⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 15. Ст. 2037. (Закон вступил в силу с 1 июля 2011 г.).

⁹ См.: Об административном контроле за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Материалы парламентских слушаний. 8 июня 2006 г. М., 2007. С. 29–36.

самых жестких систем probation и postpenitentiary надзора. Детально проработанные законы об административном (профилактическом, превентивном и т.п.) надзоре (контроле) приняты в ряде стран бывшего СССР: Белоруссии, Казахстане, Латвии, Молдавии, Узбекистане, Украине и др.

Попытка сравнительно-правового анализа институтов полицейского надзора за поведением лиц, освобожденных из мест лишения свободы, предусмотренных законодательством многих зарубежных государств, позволила выявить как значительное разнообразие особенностей, присущих их юридической конструкции, затрудняющее возможность обобщения, так и широкую многоаспектность использования данных институтов в предупреждении преступлений.

Наиболее продуктивным, с нашей точки зрения, оказался подход, связанный с сопоставлением двух концепций, положенных в основу института надзора за поведением лиц, освобожденных из мест лишения свободы, с одной стороны, в странах Европейского Союза, с другой – в постсоветских государствах, как правило, – участниках СНГ. Вначале разберем подход, избранный европейским законодателем, на примере типичного для стран Евросоюза соответствующего института, установленного в ФРГ.

В законодательстве Германии надзор за поведением ранее судимых лиц в настоящее время обозначен термином *Führungsaufsicht*.

Краткая история института. Полицейский надзор (*Polizeiaufsicht*) за преступниками стал применяться в Германии еще в конце XVIII в. Уже тогда существовало мнение, что необходимы дополнительные предупредительные меры по защите общества от социально опасных лиц, и особенно тех, кто после отбытия наказания вновь может совершить преступление. Характерно, что данные меры применялись в то время по усмотрению, т.е. не были предусмотрены в земельном законодательстве.

Впервые полицейский надзор как дополнительное наказание был упомянут в 1787 г. в Уголовном кодексе императора Иосифа II, где полиции вменялось в обязанность вести контроль за поведением виновных после отбытия ими наказания.

Дальнейшее развитие институт полицейского надзора получил в Уголовном кодексе Германской империи от 15 мая 1871 г.¹⁰ Деятельность поли-

ции по надзору была законодательно закреплена, и в государствах империи стали применяться единые правила надзора. В таком виде полицейский надзор просуществовал до начала XX в.

В 1911 г. в ходе дискуссии о реформировании уголовного законодательства были актуальными идеи о ресоциализации, которой не достичь лишь репрессивными методами, поэтому предлагалось ввести превентивный (предохранительный) надзор вместо наказания привлечением частных лиц и общественных организаций к оказанию помощи бывшим преступникам. Соответствующим образом менялось и законодательство. В 20-е годы дискуссия о дальнейшем реформировании уголовного законодательства была продолжена, однако с 1927 г. в связи с известными политическими событиями в Германии либеральные реформы стали свертываться. С 1933 г. в целях усиления полицейского надзора в Уголовный кодекс были внесены изменения, предусматривавшие возможность дальнейшего содержания в заключении рецидивистов после отбытия ими наказания (в качестве дополнительной меры наказания)¹¹. Одновременно имело место широкое применение превентивного полицейского ареста в целях “дисциплинирования” отдельных лиц.

После 1945 г. был вновь введен полицейский надзор за лицами, отбывшими уголовное наказание. Если вначале его называли *Sicherungsaufsicht* (точного перевода нет, примерный – предохранительный, превентивный или обеспечительный надзор), то в последующем его опять стали называть *Polizeiaufsicht*, т.е. полицейский надзор. В конце 60-х годов в Германии началась поэтапная реформа уголовного права, затронувшая и институт полицейского надзора, который подвергся радикальным изменениям. В ходе второго этапа реформы¹² полицейский надзор был упразднен и введен административный надзор органов юстиции за поведением судимых лиц, в большей мере соответствующий Конституции и принципам построения правового государства¹³. Все

¹¹ См.: *Gesetz gegen gefährliche Gewohnheitsverbrecher vom 24.11.1933* (RGBl. I 995).

¹² См.: *Zweites Gesetz zur Reform des Strafrechts* (2. StrRG), verkündet am 4. Juli 1969 (BGBl. I S. 717), in Kraft getreten am 1. Juli 1975.

¹³ В соответствии со ст. 103 Конституции Германии никого нельзя наказывать на основании общих уголовных законов неоднократно за одно и то же деяние. В 1980 г. конституционность надзора стала предметом рассмотрения Конституционного суда Германии. В своём решении от 15 августа 1980 г. (*BVerfGE* 55, 28) высшая судебная инстанция Германии признала соответствующим Конституции институт надзора, указав при этом, что, во-первых, надзор за поведением не является уголовным наказанием,

¹⁰ См.: Es wurde am 15. Mai 1871 verkündet (RGBl. 1871. S. 127) und trat am 1. Januar 1872 in Kraft.

вопросы, связанные с надзором, были отнесены к компетенции органов юстиции федеральных земель (можно провести параллель с передачей уголовно-исполнительной системы из МВД в Минюст России). С этого времени с точки зрения теории права институт надзора в ФРГ можно отнести скорее к числу мер социальной защиты. Характерно, что осуществление надзора рассматривается здесь как одна из *социальных функций* органов юстиции.

Рост преступности, и особенно рецидивной, в Германии поставил на повестку дня вопрос о совершенствовании надзора. После многолетней подготовительной работы 30 апреля 2007 г. бундстагом был принят Закон о реформе надзора и изменении предписаний о последующем превентивном заключении¹⁴.

Данный надзор не является уголовным наказанием, хотя и непосредственно связан с ним. В соответствии с § 61 Уголовного кодекса¹⁵ надзор за поведением относится к мерам исправления и безопасности¹⁶. При этом любая мера исправления и безопасности не может быть назначена, если она не соответствует совершенному лицом или ожидаемому от него деянию, так же как и степени исходящей от него опасности (принцип соответствия).

*Нормативной основой надзора являются § 68, 68a, 68f, 68с, 56d Уголовного кодекса и § 21–26a Закона об отправлении правосудия по делам несовершеннолетних*¹⁷. При этом, если кто-либо за совершение преступного деяния, за которое Закон

специально предусматривает установление надзора, подвергается наказанию в виде лишения свободы на срок не менее шести месяцев, то суд может наряду с наказанием установить над осужденным надзор, если существует опасность совершения субъектом новых преступных деяний. В этом случае имеет место *установление надзора в силу решения суда*. Если надзор устанавливается в связи с помещением лица в психиатрическую больницу, лечебное заведение для алкоголиков или наркоманов или в связи с освобождением из этих заведений, а также в случаях, когда условно-досрочное освобождение от наказания не применяется или в связи с условной отсрочкой отбывания одной из мер исправления и безопасности, то в данном случае надзор *устанавливается в силу Закона*.

Юридическими основаниями для назначения судом надзора за поведением являются конкретные статьи (составы преступлений), за которые Уголовным кодексом предусмотрена данная мера исправления и безопасности. Это закрытый перечень оснований, при которых назначается надзор за поведением судимых лиц в Германии.

Обращает на себя внимание, что помимо тяжести содеянного учитываются и потенциальные возможности надзора в предупреждении повторных однородных преступлений. В частности, в отличие от других стран, в ФРГ давно считают эффективным надзор за поведением лиц, судимых за весьма широкий круг *сексуальных и насильственных преступлений, а также правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотиков*. Полагаем, данный перечень может иметь ориентирующий характер для российского законодателя.

Основой для установления судом правоограничений надзорного характера является институт судимости. Но это положение изменилось с принятием весной 2007 г. Закона, который внес серьезные усовершенствования в институт надзора. Так, установление надзора возможно с 14 лет и если, например, вина несовершеннолетнего в совершении преступления доказана, то судья имеет право, не вынося наказания за содеянное, подвергнуть данное лицо надзору. Если впоследствии выяснится, что данное лицо нарушило возложенные на него ограничения, то назначается новое судебное заседание, где будет вынесено наказание за совершенное ранее преступление.

Правоограничения, устанавливаемые судом поднадзорным лицам.

Так “указания”, назначаемые судом в рамках надзора, определены § 68b StGB.

равно как и другие меры исправления и безопасности; во-вторых, назначение уголовных наказаний “задним числом” запрещено в ФРГ. Что же касается мер исправления и безопасности, к которым относится и надзор, то запрет обратного действия закона на них не распространяется; в-третьих, установление надзора, а равно назначение других мер исправления и безопасности, возможно только уголовным судом.

¹⁴ См.: *Gesetz zur Reform der Führungsaufsicht und zur Änderung der Vorschriften über die nachträgliche Sicherungsverwahrung (FührAufsRuaÄndG)*, verkündet am 13.4.2007 (BGBl. I 2007, S. 513, in Kraft getreten am 13.4.2007).

¹⁵ См.: *Strafgesetzbuch* in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.11.1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.10.2007 (BGBl. I S. 2523) m.W.v. 01.11.2007.

¹⁶ Другими мерами исправления и безопасности являются: помещение в психиатрическую больницу; помещение в лечебное заведение для алкоголиков или наркоманов; превентивное заключение; лишение водительских прав; запрещение заниматься определенной профессиональной деятельностью.

¹⁷ См.: *Jugendgerichtsgesetz (JGG)* in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Dezember 1974 (BGBl. I S. 3427), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 13. April 2007 (BGBl. I S. 513).

В соответствии с *абзацем первым* данного параграфа суд на время надзора или на более короткий срок может давать осужденному указания:

1) не покидать место жительства, место пребывания или конкретную местность без разрешения службы надзора;

2) не пребывать в определенных местах, где ему может представиться возможность или возникнуть побуждение для совершения других наказуемых деяний;

3) не давать поручения, не наставлять или не укрывать лицо или лиц определенной группы, которые могут представить возможность для совершения других наказуемых деяний или побуждать к их совершению;

4) не заниматься определенной деятельностью, которой при соответствующих обстоятельствах он может злоупотребить для совершения наказуемого деяния;

5) не владеть, не хранить у себя или не отдавать на хранение определенные предметы, которые могут создать возможность или побуждение для совершения других наказуемых деяний;

6) не владеть, не управлять автотранспортным средством или определенными видами автотранспортных средств, либо иными транспортными средствами, которые при соответствующих обстоятельствах можно использовать для совершения наказуемых деяний;

7) являться в установленное время в службу надзора или иное указанное учреждение;

8) немедленно сообщать в службу надзора о любом изменении места жительства или места работы;

9) в случае отсутствия работы подать заявление в соответствующее бюро по трудоустройству или другой орган, занимающийся трудоустройством;

10) не употреблять алкогольные напитки или другие наркотические средства, если имеются достаточные основания полагать, что употребление таких средств будет способствовать совершению новых преступлений, а также подвергать себя контролю без физического вмешательства на предмет употребления спиртных и наркотических средств;

11) являться в установленное время или через определенные интервалы на прием к врачу, психотерапевту или в судебную амбулаторию.

Данным абзацем предусмотрен *закрытый каталог указаний*.

Суд в своем конкретном указании должен точно определить запрещенное или требуемое поведение.

В соответствии с *абзацем вторым* рассматриваемого параграфа суд может давать осужденному другие указания на период надзора или на более короткое время, а именно: такие, которые касаются образования, работы, проведения свободного времени, ведения хозяйственных дел или обязанностей содержания детей или других лиц. Суд может дать осужденному указание подвергнуться психиатрическому, психотерапевтическому или социально-терапевтическому лечению (терапевтические указания). Обслуживание и лечение могут происходить через судебную амбулаторию (*открытый каталог указаний*).

При даче указаний судом недопустимо предъявлять невыполнимые требования относительно образа жизни осужденного.

Продолжительность надзора. В соответствии с § 68c StGB надзор длится минимум два и максимум – пять лет. При этом суд может снизить максимальный предел срока надзора.

Кроме того, суд вправе назначить бессрочный надзор, если осужденный не соглашается с указанием подвергнуться лечению, в том числе связанному с физическим вмешательством, пройти курс воздержания или курс терапии, если есть основания опасаться угрозы обществу совершением в будущем значительных преступных деяний.

Меры в отношении поднадзорных, не выполняющих установленные правоограничения. Нарушения правоограничений, предусмотренных § 68b Abs. 1 StGB (*закрытый каталог указаний*), наказуемы в соответствии с § 145a StGB лишением свободы на срок до трёх лет или денежным штрафом.

За нарушения “иных правоограничений”, установленных § 68b Abs. 2 StGB (*открытый каталог указаний*), никаких наказаний не предусмотрено. Но в случае злостного невыполнения эти меры могут быть заменены на меры из закрытого каталога в соответствии с § 68d StGB, который уполномочивает суд к принятию решений о наложении правоограничений и после вынесения приговора¹⁸. Тем самым и в этом случае открывается возможность привлечения поднадзорных к уголовной ответственности¹⁹.

¹⁸ См.: Schönke, Adol/Schröder, Horst(Hrsg.): Kommentar zum Strafgesetzbuch, München, 2006, § 68b, Rn. 17.

¹⁹ 7 декабря 2007 г. министрами юстиции стран Европейского Сообщества подписано соглашение о контроле за лицами, к которым судами применено условное осуждение и воз-

Компетенция органов, устанавливающих и осуществляющих надзор. Назначают данную меру суды первой инстанции. Учреждения по надзору за поведением относятся к органам управления юстицией и расположены при судах земель (*Führungsaufsichtsstelle des Landgerichts*). Они следят за исполнением назначенных судом обязанностей, сообщают суду о ходе надзора и при нарушении установленных ограничений ходатайствуют перед судом о привлечении поднадзорного к ответственности.

Для исполнения своих обязанностей учреждения по надзору имеют право затребовать любую информация от всех государственных органов, самостоятельно проводить расследование, а также давать поручения о проведении расследований другим органам в рамках их компетенции. Они также имеют право самостоятельно выносить предупреждения и объявлять розыскные мероприятия с целью установления местонахождения лица или установления *полицейского наблюдения*²⁰.

Основную работу по организации помощи и проведению надзора выполняют так называемые *Bewährungshelfer*, т.е. лица, надзирающие за поведением осужденных и оказывающие им помощь в течение испытательного срока. Распределены они по районным бюро и подчинены также органам юстиции²¹.

ложены определенные обязанности и указания во время испытательного срока. Если раньше такие лица выезжали в другое государство, то, по сути, не было возможности вести за ними контроль. Теперь данное положение коренным образом изменилось. Если такие лица выезжают на постоянное место жительства в одно из государств – членов Евросоюза, то они и дальше будут обязаны следовать установленным в отношении них обязанностям и ограничениям. Это же правило распространяется на лиц, за которыми установлен надзор по отбытии ими уголовного наказания.

²⁰ См.: § 463а Уголовно-процессуального кодекса (StPO).

²¹ Необходимо отметить, что в Германии выполнение органами юстиции своих обязанностей регулируется земельным законодательством. Это в полной мере относится и к организации проведения надзора. В каждой земле существуют на этот счет самостоятельные нормативные правовые акты, в которых эта деятельность систематизирована. И если раньше эта работа в основном проводилась сотрудниками, являвшимися земельными служащими (частично – в порядке общественной работы), то в федеральной земле Баден-Вюртемберг поэтапно, начиная с 1 января 2005 г. по 1 января 2007 г., работа по организации и проведению помощи условно осужденным и работа с лицами, за которыми установлен надзор, была «приватизирована», т.е. передана в частные руки. Гамбург, являясь не только городом, но и федеральной землей, планирует также «приватизировать» данные виды деятельности.

Иная модель административного надзора милиции (полиции) сложилась за судимыми лицами в постсоветских государствах.

Так, установленный ныне в *Республике Беларусь* надзор является, с нашей точки зрения, двухуровневым и осуществляется в формах: а) профилактического наблюдения; б) превентивного надзора. Его нормативной основой служит Уголовно-исполнительный кодекс Республики Беларусь 2000 г.²², отменивший ранее действовавший Закон Республики Беларусь «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» от 10 февраля 1997 г.²³, и Уголовный кодекс Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. Положения кодексов конкретизируются в Инструкции о порядке установления и осуществления превентивного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, утвержденной Постановлением Министерства внутренних дел Республики Беларусь от 20 ноября 2000 г. № 201.

Согласно указанным нормативным актам *профилактическое наблюдение* устанавливается за лицом, которое было осуждено за тяжкое или особо тяжкое преступление в течение срока судимости после отбытия наказания или условно-досрочного освобождения от наказания, за лицами, осужденными с отсрочкой исполнения наказания, с условным неприменением наказания и без назначения наказания, а также в отношении несовершеннолетних, осужденных с применением мер воспитательного воздействия. Профилактическое

«Приватизация» работы с лицами, за которыми установлен надзор, т.е. передача государственных полномочий в частные руки, нарушает, по мнению многих ученых и политиков, действующее в Германии законодательство и не соответствует Конституции ФРГ. Такие земли, как, например, Гессен, уже сейчас отвергли эту идею.

Интересным, на наш взгляд, представляется подход к решению данной проблемы в федеральной земле Нижняя Саксония. Здесь решено коренным образом реформировать социальную службу юстиции, объединив под одной крышей учреждения по контролю за условно осужденными, по надзору и судебной помощи.

Думается, что в скором будущем данный спор станет предметом рассмотрения федеральных судов Германии. Уже сейчас отмечается, что «приватизация государственно-властных полномочий» влечёт нарушение профессиональных прав государственных служащих (см., например: решения Административного суда г. Висбаден за 2005–2006 гг. (*Verwaltungsgericht Wiesbaden, Urteile von 22.11.06, Aktenzeichen 8 E 1811/05, 8 E 361/06, 8 E 873/06*)).

²² См.: Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 32. Ст. 2/140.

²³ См.: Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 1997. № 27. Ст. 467.

наблюдение осуществляется органом внутренних дел, а за несовершеннолетними – инспекциями по делам несовершеннолетних по месту их жительства.

В течение действия срока судимости лицо, находящееся под профилактическим наблюдением, обязано предварительно уведомлять орган внутренних дел об изменении места жительства, о выезде по личным делам в другую местность на срок более одного месяца, являться в указанный орган по его вызову и при необходимости давать пояснения относительно своего поведения и образа жизни.

Превентивный надзор за осужденными устанавливается судом для наблюдения за поведением освобожденных из мест лишения свободы, предупреждения с их стороны преступлений, оказания на них необходимого профилактического воздействия.

Превентивный надзор в обязательном порядке устанавливается судом за лицами, допустившими особо опасный рецидив, а также за *лицами, осужденными за преступление, совершенное в составе организованной группы или преступной организации после их освобождения из мест лишения свободы*. За данными лицами надзор устанавливается до снятия судимости. Превентивный надзор за лицом, совершившим особо опасный рецидив, может быть прекращен судом до снятия судимости, но не ранее как по истечении трех лет после отбытия срока наказания, если будет установлено, что поднадзорный своим поведением и образом жизни проявляет стойкое стремление к законопослушному поведению.

Превентивный надзор после освобождения из мест лишения свободы может быть также установлен судом:

1) за лицами, достигшими 18-летнего возраста, судимыми за тяжкое или особо тяжкое преступление либо судимыми два или более раза к лишению свободы за любые умышленные преступления, если их поведение в период отбывания лишения свободы свидетельствует об упорном нежелании встать на путь исправления;

2) за лицами, достигшими 18-летнего возраста, судимыми за тяжкое или особо тяжкое преступление либо судимыми два или более раза к лишению свободы за любые умышленные преступления, если они после отбытия наказания систематически привлекались к ответственности за административные правонарушения, за которые Законом предусмотрено взыскание в виде ареста.

В перечисленных случаях превентивный надзор устанавливается на срок от шести месяцев до двух лет и может быть продлен судом в пределах действия срока судимости.

Основанность устанавливаемых поднадзорным лицам правоограничений, как правило, на институте судимости, на наш взгляд, является характерной чертой законодательства государств как дальнего, так и ближнего зарубежья о полицейском (административном, превентивном и т.п.) надзоре за поведением отдельных категорий лиц.

Превентивный надзор осуществляется уголовно-исполнительными инспекциями с привлечением сотрудников иных служб органов внутренних дел по месту жительства освобожденного лица из мест лишения свободы.

При осуществлении надзора сотрудники инспекции имеют право:

- требовать сведения о поведении поднадзорного от администрации организаций, независимо от форм собственности, по месту его работы и жительства, а также от граждан (соседей, сослуживцев и т.п.);

- ходатайствовать перед государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями о трудовом и бытовом устройстве поднадзорного;

- вызывать поднадзорного на беседы, при необходимости проводить такие беседы в присутствии представителей администрации организаций, а также родственников поднадзорного;

- требовать от поднадзорного письменные объяснения по вопросам, связанным с соблюдением правил превентивного надзора;

- входить в любое время суток в жилище поднадзорного.

Лицо, находящееся под превентивным надзором, обязано не допускать правонарушений и соблюдать следующие правила превентивного надзора:

- прибыть в установленный постановлением начальника исправительного учреждения срок к избранному месту жительства и зарегистрироваться в инспекции;

- являться в инспекцию для регистрации от одного до четырех раз в месяц;

- являться по вызову в инспекцию в указанный ею срок и давать письменные объяснения по вопросам, связанным с соблюдением правил превентивного надзора;

– уведомлять инспекцию о перемене места работы или жительства;

– выезжать за пределы района (города) по служебным и личным делам только с согласия инспекции;

– соблюдать установленные судом иные ограничения, а именно: запрещение ухода из дома (квартиры) в конкретное время суток, запрещение посещать определенные места.

За несоблюдение требований превентивного надзора и связанных с ним ограничений поднадзорные могут быть привлечены к административной или уголовной ответственности.

Так, Уголовным кодексом Республики Беларусь (ст. 421) предусмотрена ответственность за несоблюдение требований превентивного надзора без уважительных причин, совершенное лицом, которое дважды в течение года подвергалось административному взысканию за такие же нарушения в виде ареста на срок до шести месяцев или лишения свободы на срок до одного года.

Неприбытие без уважительных причин в установленный срок к избранному месту жительства лица, в отношении которого осуществляется превентивный надзор при освобождении из мест лишения свободы, либо самовольное оставление поднадзорным места жительства с целью уклонения от превентивного надзора наказываются в соответствии со ст. 422 УК РБ лишением свободы на срок до двух лет.

Надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, применяется и в *Украине*. В соответствии с Законом Украины “Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы” от 1 декабря 1994 г. административный надзор – это система временных принудительных профилактических мер наблюдения и контроля за поведением отдельных лиц, освобожденных из мест лишения свободы, осуществляемая органами внутренних дел.

Административный надзор устанавливается в отношении совершеннолетних лиц:

а) осужденных к лишению свободы за тяжкие, особо тяжкие преступления или осужденных два и более раза к лишению свободы за умышленные преступления, если за время отбывания наказания их поведение свидетельствовало о том, что они упорно не желают встать на путь исправления и являются опасными для общества;

б) осужденных к лишению свободы за тяжкие и особо тяжкие преступления или осужденных два и более раза к лишению свободы за умышленные

преступления, если они после отбывания наказания или условно-досрочного освобождения от отбывания наказания, несмотря на предупреждения органов внутренних дел, нарушают государственный порядок и права граждан, совершают иные правонарушения;

в) судимых к лишению свободы за одно из преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных препаратов и прекурсоров.

Круг субъектов, подвергаемых административному надзору в Украине, несколько отличается от аналогичных субъектов, предусмотренных законодательством Беларуси. В частности, введен обязательный *надзор за лицами, осужденными к лишению свободы за совершение преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств*. В то же время специфических для такого рода поднадзорных “терапевтических” правоограничений, способствующих их медицинской и социальной реабилитации, Законом не установлено. В этой связи полагаем, что, имея в числе своих свойств несущественный профилактический потенциал относительно специального рецидива преступлений, административный надзор выполняет в этой части преимущественно репрессивную функцию.

Право установления административного надзора предоставлено судьям районных (городских) судов по месту жительства лиц, относительно которых он учреждается.

Закон устанавливает для поднадзорного следующие обязанности:

– прибыть в установленный срок по избранному месту жительства и зарегистрироваться в органе внутренних дел;

– являться по вызову в милицию в указанный срок и давать устные и письменные пояснения об обстоятельствах, связанных с исполнением прав административного надзора;

– уведомлять сотрудников милиции, осуществляющих административный надзор, об изменении места работы или жительства, а также о выезде за пределы района (города) в служебных целях;

– получать разрешение милиции на выезд в другой населенный пункт и регистрироваться по прибытии в этот район в органе милиции.

Помимо перечисленных обязанностей Закон Украины, аналогично законодательству Белоруссии, закрепляет ограничения для поднадзорных лиц, связанные со свободным перемещением, по-

сещением определенных мест, выходом из квартиры в указанное время и др.

Административный надзор устанавливается на срок от одного до двух лет. Этот срок может быть судьей неоднократно продлен, каждый раз на шесть месяцев, если есть основания полагать, что лицо, относительно которого установлен административный надзор, остается опасным для общества. В то же время в предусмотренных Законом случаях (в частности, если есть доказательства перевоспитания ранее судимого лица) административный надзор может быть прекращен досрочно постановлением судьи соответствующего районного (или городского) суда. В случае нарушения поднадзорными правил административного надзора они привлекаются к административной и уголовной ответственности.

Административный надзор в *Республике Казахстан* регулируется Уголовным, Уголовно-исполнительным кодексами Республики Казахстан, Кодексом Республики Казахстан об административных правонарушениях, Законом Республики Казахстан “Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы” от 15 июля 1996 г. Разработаны также ведомственные нормативные правовые акты, например Правила учета лиц, состоящих под административным надзором, утвержденные приказом министра внутренних дел Республики Казахстан от 11 февраля 2005 г.

Согласно указанным нормативным правовым актам административный надзор является формой предупреждения рецидивной преступности, реализуется на основе соблюдения законности, гарантий прав и свобод граждан и осуществляется на основании постановления судьи органами внутренних дел как принудительная мера в виде установления наблюдения за поведением лиц, освобожденных из мест лишения свободы, которым установлены предусмотренные законодательством ограничения в целях предупреждения правонарушений с их стороны.

Статья 2 Закона Республики Казахстан “Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы”, определяющая круг субъектов, подвергающихся административному надзору, по содержанию аналогична тексту соответствующей статьи Закона Украины.

Законодательство об административном надзоре Республики Казахстан, подобно Положению об административном надзоре бывшего СССР, устанавливает срок административного надзора от шести месяцев до одного года. В случаях нару-

шения поднадзорным правил административного надзора или объявленных ему ограничений, а равно совершения им нарушений общественного порядка, срок надзора может быть продлен постановлением судьи по мотивированному представлению органов внутренних дел сроком на шесть месяцев, но не свыше двух лет. При этом срок продления административного надзора исчисляется с момента вынесения судьей постановления о продлении административного надзора.

Лицо, в отношении которого административный надзор прекращен досрочно либо по истечении срока, может быть повторно помещено под административный надзор в соответствии с п. “в” ст. 2 Закона, если с момента освобождения его из мест лишения свободы не истек трехгодичный срок.

Административный надзор за лицами, отбывшими наказание за тяжкие и особо тяжкие преступления или судимыми два и более раза к лишению свободы за умышленные преступления, если они после отбывания наказания или условно-досрочного освобождения от отбывания наказания, несмотря на предупреждения органов внутренних дел, систематически нарушают общественный порядок и права других граждан, совершают иные правонарушения, устанавливается в судебном заседании единолично судьей районного (городского) суда по месту жительства лица, освобожденного из мест лишения свободы. В судебное заседание вызывается лицо, в отношении которого внесено представление об установлении административного надзора, по его ходатайству – защитник, а также представитель органа внутренних дел или исправительного учреждения, начальник которого внес представление.

Аналогичные рассмотренным модели как по содержанию, так и по структуре правовых актов взяты за основу в детально проработанном законодательстве о полицейском (административном) надзоре (контроле), принятом в ряде иных государств, ранее входивших в состав СССР, например в Приднестровской Молдавской Республике, Республике Узбекистан и некоторых других.

Институт полицейского (административного) надзора в отдельные промежутки времени считался малоэффективным и имеющим в правоохранительной практике небольшое значение. Существенно вторгаясь в права и свободы граждан, он был предметом жестких дискуссий и часто имел больше противников, чем сторонников. Известный с середины XVIII в. как средство контроля со стороны полиции за поведением виновных после отбытия ими наказания, он совершенствовался,

видоизменялся и даже отменялся в некоторых государствах, чтобы через некоторое время снова возродиться.

Современные модели административного надзора в постсоветских государствах – это результат процессов конца 80 – начала 90-х годов прошлого столетия, когда правовая мысль, движимая идеей обновления общества, начала активный поиск путей реформирования правовой системы на принципах общечеловеческого правопонимания. Последовавшие за этим попытки реформирования уголовного и уголовно-исполнительного законодательства натолкнулись на серьезное сопротивление традиционных подходов в оценке необходимых реформ. Накопившиеся к этому времени упущения и издержки в ходе обновления экономической и политической систем в государствах бывшего СССР привели, в свою очередь, к беспрецедентному по темпам росту преступности и как следствие – крайней обеспокоенности граждан и общества. В этих условиях взгляды многих, в том числе и политиков, были обращены к необходимости не только ужесточения уголовной ответственности, но и восстановления лишь несколько “модернизированного” административного надзора, что, судя по содержанию соответствующих нормативных правовых актов, не совсем оправданно, поскольку в них практически отсутствует основное – идея ресоциализации. С учетом того обстоятельства, что в постсоветском пространстве не было уголовно-исполнительной системы, которая целенаправленно и профессионально решала бы задачу исполнения уголовных наказаний и ресоциализации осужденных (их адаптации к жизни в обществе)²⁴, то в этих условиях возрастает значение полицейского (административного) надзора, в основу которого были бы положены идеи интеграции поднадзорных в общественную жизнь, которой невозможно достичь лишь репрессивными методами.

Возросшая сегодня потребность в дополнительных мерах по защите общества от социально опасных лиц, и особенно тех, кто после отбытия наказания вновь может совершить преступление, снова вызвала в Европе дискуссии о целесообразности и эффективности полицейского надзора. После того как конституционные суды некоторых

государств признали правомочным его существование, как, например, в Германии, данный правовой институт получил дальнейшее законодательное развитие, в том числе на европейском уровне. Если в декабре 2007 г. страны Европейского сообщества договорились о взаимном контроле за лицами, к которым судом применено условное осуждение и возложены определенные обязанности и указания на время испытательного срока, в том числе обязанности и ограничения надзорного характера, то следующим этапом можно ожидать *гармонизацию правил полицейского надзора* на правовом пространстве Евросоюза.

Сопоставление различных концепций полицейского надзора вызывает многие вопросы, требующие обсуждения. В частности, возможен ли учет европейского подхода к конструированию рассмотренного на примере законодательства ФРГ института при реформировании отечественных правовых норм, регулирующих отношения в области надзора за поведением судимых лиц? В государствах Европы всё, что связано с полицейским надзором, относится к области уголовного права, и УК РФ должен в этом случае подвергнуться серьезным изменениям или сохранить привычную и в сугубо правоохранительном смысле безусловно полезную модель, осовременив ее главным образом повышением роли суда в установлении и продлении надзора и сопутствующих ему правоограничений.

В целом сказанное, на наш взгляд, наводит на мысль о том, что в России институт административного надзора за поведением судимых лиц должен быть поэтапно реформирован, в том числе, вероятно, в плане повышения в нем доли уголовно-правовых норм, роли суда, а организация работы по его осуществлению должна быть передана из системы органов внутренних дел в органы ФСИН России, что в большей мере соответствует принципам построения правового государства. В роли головных учреждений по надзору можно назвать, например, уголовно-исполнительные инспекции с несколько более высоким по сравнению с нынешним организационно-правовым статусом. Эти учреждения по надзору должны работать в тесном взаимодействии с органами внутренних дел, а также с органами, обеспечивающими социальную поддержку населения и им подобными, также наблюдающими за поведением поднадзорных, оказывающими им разностороннюю поддержку и помогающими им встать на путь исправления, т.е. непосредственно обеспечивающими ресоциализацию.

²⁴ Существовала и продолжает существовать, на наш взгляд, и сегодня, только исправительная система с учреждениями, предназначенными для исполнения наказаний в виде лишения свободы. Однако именовать ее пенитенциарной можно с большими оговорками, поскольку исполнение наказания в исправительных колониях организуется на иных условиях содержания осужденных, чем этого требует пенитенциарная система.

Сопоставление правовой модели возрождающегося института с аналогичными институтами европейских государств, стран ближнего зарубежья позволило обозначить ряд важных направлений его совершенствования в опубликованном авторском проекте соответствующего федерального закона²⁵. Принципиальные отличия данного законопроекта от принятого закона состоят в том, что он:

а) содержит исчерпывающий перечень составов преступлений, совершение которых влечет установление судом административного надзора;

б) имеет более жесткий и в то же время более определенный (по кругу лиц) характер и не предполагает установления надзора после освобождения из мест лишения свободы (в период действия судимости) вследствие систематических нарушений судимым лицом общественного порядка (т.е. исключает – по прежней терминологии – лиц, формально подпадающих под административный надзор);

²⁵ См. подробнее: *Редько Н.Л.* О государственном контроле за лицами, судимыми за сексуальные преступления // Журнал рос. права. 2009. № 8. С. 73–77.

в) предусматривает в качестве основного субъекта осуществления административного надзора органы ФСИН России, а не органы внутренних дел, что в большей мере соответствует принципам правового государства. Тем не менее с учетом территориальных особенностей страны и специфики самой надзорной деятельности предполагается, что эти функции в отдельных случаях будут возлагаться на полицию как на основной субъект;

г) позиционирует административный надзор не как исключительно репрессивную полицейскую меру, но как меру принуждения, обогащенную принципиально значимой идеей ресоциализации поднадзорных лиц.

Полагаем, что для создания в России эффективной организационно-правовой системы полицейского надзора, соответствующей стандартам правового демократического государства, будет полезным дальнейший детальный сравнительно-правовой анализ законодательства зарубежных государств, регулирующего данные вопросы, и практики его применения.