

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральная государственная казенная
образовательная организация высшего образования
«Казанский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»
(КЮИ МВД России)

Кафедра административного права, административной деятельности и
управления органами внутренних дел

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

на тему: «Административный надзор осуществляемый полицией»

Выполнил: Бариев Наиль Фанилевич,
специальность - Правоохранительная
деятельность, год набора 2012, учебная группа
№021, младший лейтенант полиции

Руководитель: подполковник полиции
Преподаватель, кандидат исторических наук
Валиев Айдар Минеахметович

Рецензент:

К защите _____
(допущена, не допущена)

Начальник кафедры административного права, административной деятельности и
управления органами внутренних дел _____

Дата защиты «__» _____ 2017 г. Оценка _____

Казань 2017 г.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР КАК ФУНКЦИЯ ПОЛИЦИИ ...	6
§ 1. Понятие и принципы административного надзора	6
§2. Нормативное правовое регулирование административного надзора.....	16
§3. Формы и методы административного надзора (полиции)	21
§4. Функции и задачи при осуществлении административного надзора.....	29
ГЛАВА 2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА ПОЛИЦИИ И ОСОБЕННОСТИ ЕГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ	39
§1. Административный надзор полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.....	39
§2. Административный надзор полиции в области обеспечения безопасности дорожного движения.....	42
§3. Административный надзор полиции в области частной детективной деятельности	48
§4. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.....	54
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	65
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	68

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы.

Конституция Российской Федерации определяет место и роль личности в обществе, ставит в разряд государственной политики эффективную защиту основных прав и свобод граждан как высшей ценности.

Контрольно-надзорная деятельность является неотъемлемым элементом деятельности государства. Государство осуществляет контроль и надзор в различных сферах деятельности: финансовом, бюджетном, административном и других. Контроль и надзор осуществляется как над внутренними (внутриведомственными), так и над внешними элементами системы управления. Государственный контроль и надзор на макроуровне позволяет оценивать эффективность проводимой государственной политики, а на микроуровне - отслеживать исполнение действующих нормативных правовых актов и проводить оценку эффективности отдельных решений.

В настоящее время, остается сложной обстановка связанная с совершением преступлений, направленных на дезорганизацию государственных и общественных институтов, в связи с чем российским обществом отдается приоритет обеспечения коллективной безопасности¹. Суть его заключается в том, что ради обеспечения безопасности общества и государства возможно частичное или полное ограничение прав и свобод отдельных граждан. Это, прежде всего, связано с наделением правоохранительных органов полномочиями по усилению их надзорной функции в отношении отдельных категорий граждан.

Правовая природа административного контроля и надзора, его виды и формы, вопрос о соотношении административного контроля и административного надзора неоднократно являлись предметом научных

¹Потапенкова И.В. Актуальные проблемы совершенствования правового регулирования деятельности полиции по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Вестник Московского университета МВД России. - 2012. - № 9. - С. 140.

исследований, однако проблема осуществления сбалансированного административного контроля с годами не теряет своей актуальности.

Надо сказать, что в последние годы наблюдается ренессанс интереса к государственному контролю и надзору как со стороны законодателя, так и со стороны научного сообщества. Это обусловлено, прежде всего, тем, что государственный контроль (надзор) признан коррупциогенным фактором и «административным барьером», препятствующим развитию предпринимательства. С другой стороны, контрольно-надзорная деятельность органов внутренних дел, имеющая мало отношения к бизнесу, остается без должных правовых основ.²

В мае 2017 г. Верховным Судом РФ принято Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.05.2017 N 15 "О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы"³, в котором актуализированы разъяснения по отдельным вопросам, связанным с рассмотрением судами дел об административном надзоре за освобожденными из мест лишения свободы лицами. Данным постановлением утратило силу Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.06.2013 N 22 "О применении судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре"⁴.

Степень разработанности темы исследования. Современная, соответствующая стандартам правового государства концепция надзора, который осуществляется полицейскими органами, в качестве функции, формы и метода их деятельности, невзирая на безусловную актуальность, к сожалению, до сих пор не выработана. Написанные в 1970-е–1980-е гг. научные работы уже утратили свою актуальность.

Правовым и организационным аспектам института надзора уделяли внимание в своих трудах А. Г. Авдейко, Ю. Е. Аврутин, А. П. Алехин, Д. Н. Бахрах, К. С. Бельский, С. Н. Бочаров, В. В. Денисенко, А. С. Дугенец, С. М.

² Сидорова М.В. Контрольно-надзорные функции ГИБДД // Наука и практика. - 2014. - № 1 (58). - С. 121.

³ Российская газета. – 2017. – 24 мая.

⁴ Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2013. - N 8 (утратило силу).

Зырянов, А. И. Каплунов, П. И. Кононов, А. В. Мартынов, А. Д. Майле, Ю. Н. Мильшин, А. В. Плохин, Н. Л. Редько, Л. Л. Попов, С. В. Пузырев, Ю. П. Соловей, Ю. Н. Старилов, В. А. Уткина. Среди современных исследований нельзя не упомянуть докторские диссертации А.В. Мартынова «Административный надзор в Российской Федерации» (2011), С. М. Зырянова «Административный надзор органов исполнительной власти» (2010), О.В. Бекетова «Полицейский надзор: теоретико-правовое исследование» (2011).

Объектом исследования является комплекс общественных отношений, возникающих в связи с осуществлением административного надзора в России.

Предметом исследования являются правовые нормы, регулирующие осуществление административного надзора органами внутренних дел.

Цель данной работы заключается в комплексном теоретическом исследовании надзорной функции органов внутренних дел, изучение основных его видов и направлений.

Задачи работы:

- дать общую характеристику административному надзору как полицейской функции, выяснить его понятие, принципы, формы, методы, функции и задачи,

- рассмотреть правовое регулирование направлений административного надзора, осуществляемого полицией.

При выполнении работы использованы как общенаучные методы, так и специально-юридические (структурно-логический, формально-юридический и др.).

ГЛАВА 1. АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР КАК ФУНКЦИЯ ПОЛИЦИИ

1.1. Понятие и принципы административного надзора

Единое понятие административного надзора в правовой доктрине отсутствует. Зачастую административный надзор отождествляется с контролем, при этом являясь его специфической формой или разновидностью деятельности. Но в последнее время административный надзор принято отделять от понятия контроля. Более того, надзору придается более широкое толкование и превалирующее значение, так как государство сосредоточивает внимание на осуществлении надзорной деятельности⁵.

Ф.С.Разаренов различия между контролем и надзором видит в том, что органы внешнего контроля обладают более широкой компетенцией, включающей проверку, как с точки зрения правильности, так и с точки зрения целесообразности контролируемой деятельности. Более того, различаются контроль и надзор по объекту их деятельности. Для административного надзора характерны особые методы его осуществления. В итоге административный надзор представляет собой самостоятельный организационно правовой способ обеспечения законности в государственном управлении, представляющий систематическое наблюдение за точным соблюдением законов и осуществляемый органами управления по подведомственным им вопросам и направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений, а также привлечение нарушителей к ответственности⁶.

⁵Самойлюк Р.Н., Вызулин Е.А. К вопросу о соотношении понятий контроля и надзора в административной деятельности полиции // Наука. Мысль. - 2016. - № 9. - С. 114.

⁶Цит по: Самойлюк Р.Н., Вызулин Е.А. К вопросу о соотношении понятий контроля и надзора в административной деятельности полиции // Наука. Мысль. - 2016. - № 9. - С. 114.

Обратим внимание, что функция «привлечения нарушителей к ответственности» относится исключительно к контролю, и относить ее к полномочиям надзорного органа представляется не совсем правильным⁷.

Главной задачей административного надзора является его «соприкосновение» с управляемыми объектами для выполнения специфических целей. Главное для государства, осуществляющего публичное управление⁸, при административном надзоре, по словам А. В. Мартынова, «оказать влияние, воздействие на так называемые «болевые точки» общественной жизни. Иными словами, заставить путем соприкосновения с управляемыми объектами эти субъекты управления действовать надлежащим образом»⁹.

Таким образом, относительно понятия и содержания административного надзора, его месте в системе государственного управления по сей день ведется серьезная научная дискуссия.

Административный надзор проводит в жизнь административно-правовые нормы, т.е. как правильно отметил Д. Н. Бахрах, именно правотворчество и участие в определении правового режима поднадзорных объектов является одним из направлений административно-надзорной деятельности¹⁰. Занимаются правотворческой деятельностью на уровне принятия подзаконных нормативных правовых актов органы административного надзора.

Если проанализировать действующее законодательство, то мы приходим к выводу о том, что оно не содержит определенных критериев разграничения надзора и контроля. Можно привести пример, в статьях 19.4, 19.4.1, 23.20, 23.58, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

⁷ Тяпкин С.Е. Понятие, признаки и назначение административного надзора // Бизнес в законе. - 2012. - № 5. - С. 72.

⁸ Самойлюк Р.Н. Методы осуществления государственной власти в Российской Федерации монография / Под редакцией Н.В. Макареико. - Нижний Новгород, 2015. - С 31-47.

⁹ Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения: монография / Под ред. Ю.Н. Старилова. - М.: ЮНИТИ - ДАНА: Закон и право, 2010. - С. 74.

¹⁰ Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник / Д. Н. Бахрах. - 5-е изд., перераб. и доп.. - М.: Эксмо, 2010. – С. 304.

(КоАП РФ)¹¹ термины «контроль» и «надзор» являются тождественными. Еще одним примером является Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹² в котором понятия «контроля» и «надзора» также отождествляются.

Взгляды ученых-административистов на сущность административного (полицейского) надзора и его место среди других способов обеспечения законности в государственном управлении неоднозначны. По мнению одних, административный надзор выступает разновидностью надведомственного государственного контроля (Д.Н. Бахрах, М.С. Студеникина, А.А. Кармолицкий, Е.В. Шорина), другие же - Р.И. Денисов, А.Л. Прозоров, Ф.С. Разаренов - в своих работах утверждают и обосновывают то, что административный надзор выступает самостоятельным видом контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти.

Говоря об общем полицейском (административном) надзоре можно выделить, что это организационно-правовая система, имеющая конкретную, четко выраженную форму и содержание. Он представляет собой специально организованную деятельность полицейских сил (прежде всего, таких подразделений полиции, как патрульно-постовая служба полиции, служба участковых уполномоченных полиции) по обеспечению общественного порядка в общественных местах, предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений. В основе такой деятельности находятся планы комплексного использования средств и сил полиции по охране общественного порядка по единой дислокации, решения по организации патрульно-постовой службы на последующие сутки, карточки постов и маршрутов патрулирования, постовые ведомости, специальные планы, приказы, устные указания по выполнению конкретной задачи и иные нормативные и индивидуальные акты управления. Особого внимания в

¹¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 07.03.2017) // Российская газета. - 2001. - 31 декабря.

¹² Собрание законодательства РФ. - 2008. - N 52 (ч. 1). - Ст. 6249.

структуре полицейского надзора, заслуживает, так называемый специальный надзор, объектом которого будут являться как отдельные категории граждан, так и отдельные предметы, вещества неконтролируемый оборот которых, создает угрозу для общества. Значительное внимание в настоящее время уделяется персонифицированному надзору, или надзору органов полиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы¹³.

Поэтому в целях дальнейшего исследования данной проблематики необходимо придерживаться того мнения, что полиция обладают соответствующими контрольно-надзорными полномочиями, которые являются неотъемлемой частью ее административной деятельности, для этого необходимо остановиться на рассмотрении понятия и видов административного надзора (контроля).

Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»¹⁴ определяет административный надзор как осуществляемое органами внутренних дел наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением ими обязанностей, возложенных данным Федеральным законом.

Определение административного надзора, содержащегося в рассматриваемом Федеральном законе, представляется не достаточно обоснованным, что подкрепляется высказываниями ряда административистов, кроме указанной деятельности полиции по надзору за лицами освобожденными из мест лишения свободы, к разновидности административного (полицейского) надзора осуществляемого полицией относят, например, лицензионно-разрешительную деятельность органов внутренних дел, направленную на осуществление надзора в сфере оборота оружия и частной детективной (охранной) деятельности. Кроме того, наряды патрульно-постовой службы

¹³Потапенкова И.В. Актуальные проблемы совершенствования правового регулирования деятельности полиции по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Вестник Московского университета МВД России. - 2012. - № 9. - С. 139.

¹⁴Федеральный закон от 06.04.2011 N 64-ФЗ (ред. от 28.12.2013) "Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы" // Собрание законодательства РФ. - 2011. - N 15. - Ст. 2037.

полиции при осуществлении деятельности по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений осуществляют в границах поста или маршрута патрулирования наблюдение за местами наиболее вероятного совершения преступлений, возможного появления и укрытия разыскиваемых преступников, а также лиц, условно осужденных к лишению свободы и условно освобожденных из мест лишения свободы, тем самым осуществляя административный надзор за неопределенным кругом лиц в рамках общего административного надзора.

В этой связи, целесообразно было бы в ст. 1 ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» в качестве основных понятий, нормативно закрепить понятие персонифицированного административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, что позволит в последствие снять ряд проблемных вопросов в области правоприменения норм рассматриваемого закона и конкретизировать персонифицированный административного надзора на законодательном уровне.

В административно-правовой науке выделяется три разновидности административного надзора: административный надзор, который осуществляется в отношении неопределенного круга лиц (физических и юридических); административный надзор, который осуществляется за определенным кругом субъектов или направленный на определенный круг вопросов; административный надзор, который осуществляется за поведением определенной категории граждан¹⁵.

Административный надзор как форма управленческой деятельности и способ реализации контрольной власти должен основываться на определенных общих началах, базовых положениях, концептуальных идеях, выражающих сущность данного института административного права. В теории права такие правовые и теоретические положения обозначаются принципами определенной юридической деятельности, отраслевыми принципами, институциональными

¹⁵Вызулин Е.А. Административное законодательство и организационно-тактические особенности расследования уклонения от административного надзора // Юридическая техника. Ежегодник № 9 «Стратегия, тактика, техника законодательства (взаимосвязь, инновационные достижения, ошибки)». - 2015. - С. 188-191.

принципами и т. д. Их общий характер позволяет судить о том, каким образом могут действовать нормы права в конкретных жизненных ситуациях и могут служить необходимым средством заполнения пробелов в действующем законодательстве и правоприменительной деятельности. Принципы как основополагающие идеи (начала) положены в основу правового регулирования управленческих общественных отношений, которые позволяют избежать «искуса» пойти по пути поиска многих, нередко лежащих на поверхности, но не выражающих юридической оригинальности, явлений¹⁶.

Как и любой другой институт административного права, административный надзор должен быть основан на общих и организационно-функциональных принципах. Однако административный надзор как способ публичного управления обладает определенной спецификой, которую следует учитывать при использовании общих и организационно-функциональных принципов административного права. Например, выделяют гласный и негласный административный надзор. Последний при этом не подлежит огласке и состоит в тайном наблюдении со стороны специально уполномоченных органов за организациями и лицами, осуществляемом в пределах их полномочий и на законной основе для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, для обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств. Следовательно, принцип гласности не всегда применим для административного надзора.

Можно говорить о многофункциональности административного надзора, которая состоит в том, что государство его использует в целях осуществления своей контрольной власти, т.е. в целях наблюдения и проверки субъектами государственного управления выполнения определенных норм и правил. Отметим, что административный надзор - это универсальный способ реализации контрольной власти государства в разных отраслях и сферах публичного управления.

¹⁶ Мартынов А.В. Принципы как необходимый элемент правовой конструкции административного надзора // Научный вестник Омской академии МВД России. - 2009. - № 4. - С. 35.

В этом случае принципами административного надзора будут выступать исходные начала, основополагающие идеи, определенные правила, которые закреплены в нормах права или разработанные в научных доктринах, которые дают возможность выделить особенности административного надзора в качестве формы контрольной власти и универсального способа публичного управления.

Институту административного надзора свойственны как общие, так и специальные принципы, и их можно классифицировать, базируясь на принятых критериях деления принципов права. Общие принципы выражают общие особенности административного надзора, они разделяются на правовые и организационные. Специальные принципы административного надзора выражают его внутреннее содержание, являются основой для его структурных элементов. Их разделяют на материальные и процессуальные¹⁷

Следует отметить, что административному надзору полиции характерны все те принципы, которые характеризуют деятельность полиции в целом, и которые закреплены в Главе 2 ФЗ «О полиции».

Впервые закреплены принципы беспристрастности, открытости и публичности при реализации полицией своей деятельности (ст. 7, 8). На основании ч.3 ст. 8 Закона о полиции вводится новая обязанность полиции по регулярному информированию государственных и муниципальных органов, а также граждан о своей деятельности посредством массовой информации, а также информационно-телекоммуникационную сеть Интернет. Закон впервые обязывает должностных лиц территориальных органов полиции как минимум один раз в год отчитываться о результатах их деятельности.

Согласно ст. 5 Федерального закона N 3-ФЗ "О полиции" деятельность полиции в сфере обеспечения общественной безопасности основывается, помимо прочих начал, на соблюдении и уважении прав и свобод человека и гражданина.

¹⁷ Мартынов А.В. Принципы как необходимый элемент правовой конструкции административного надзора // Научный вестник Омской академии МВД России. - 2009. - № 4. - С. 38.

Российская полиция функционирует в достаточно сложных и противоречивых обстоятельствах, сопровождающихся глубокими социальными противоречиями и проблемами. Все это, безусловно, отражается на работе полиции, а также и на деятельности других органов государственной власти и управления. Однако, несмотря на все вышеупомянутые проблемы, которые имеют место в российском обществе, полиция обязана осуществлять свои задачи и функции строго на основе Конституции России и действующего законодательства. Только соблюдение этого основополагающего принципа может придать функционированию полиции необходимую стабильность, а также исключить в ее работе политическую целесообразность и конъюнктуру. Главное в работе полиции - обеспечение прав и свобод граждан, а также формирование предоставленными ей средствами необходимого уровня законности и правопорядка в стране. Реформа органов внутренних дел открыла полиции все необходимые возможности и перспективы в этих направлениях. Стало возможно говорить об этом, в частности, потому, что весьма существенно усовершенствована нормативная правовая база полиции, улучшены основы материального и социального обеспечения сотрудников полиции и др.¹⁸

За последние годы весьма кардинально было осуществлено техническое переоснащение полиции, повышены требования к кандидатам на службу в органы внутренних дел и т.п. Все это качественно должно оптимизировать работу полиции по самому широкому спектру проблем, особенно принципиально должна улучшиться работа полиции в деле обеспечения прав и свобод граждан. Как уже неоднократно отмечалось, своего рода индикатором обеспечения прав и свобод граждан может явиться улучшение соответствующей работы именно в административной сфере деятельности полиции.

¹⁸Адмиралова И.А. Средства обеспечения законности административной деятельности полиции и обеспечение прав граждан // Современное право. - 2014. - N 10. - С. 60.

По охвату отношений, которые складываются в сфере внутренних дел, именно этот вид их деятельности является самым содержательным, и тем самым он показателен применительно к рассматриваемой проблематике. Необходимо отметить, что в правовом и демократическом государстве работа полиции не может проходить вне права, именно поэтому правовое регулирование административной деятельности полиции занимает центральное место в механизме обеспечения прав и свобод граждан. В этой связи представляется необходимым рассмотреть основополагающие нормативные правовые акты, которые регламентируют деятельность полиции в рассматриваемой сфере.

Закрепляя принципы беспристрастности, открытости и публичности (ст. 7, 8 Закона о полиции), законодатель определяет, что полиция защищает права, свободы и законные интересы человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Принципом деятельности полиции является ее открытость и публичность. Полиция регулярно информирует государственные, муниципальные органы и граждан о своей деятельности, в том числе и отчитывается перед ними (п. 3 ст. 8 Закона о полиции).

Связь с населением - необходимое условие возвращения доверия населения. Многие специалисты обращают внимание на опасность социальной изоляции полиции, когда она теряет связь с населением. Анализ мирового опыта показывает, что социальное доверие является условием эффективного функционирования полиции. «Можно утверждать, что отношение населения к полицейским органам - это своеобразный индикатор отношения к власти. Причем весьма чувствительный и точный, учитывая, что полиция - это тот государственный институт, который повсеместно, непосредственно и в самых различных сферах вступает в контакты с населением».

Не случайно общественное доверие и поддержка граждан выделены в качестве самостоятельного принципа деятельности полиции (ст. 9 Закона о полиции). Общественное мнение признается одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции. Предполагается проведение постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции, а также мониторинга ее взаимодействия с институтами гражданского общества.

Поскольку на органы внутренних дел государство возложило функции по непосредственному обеспечению охраны общественного порядка и общественной безопасности в стране, им принадлежит ведущая роль в организации данного взаимодействия, которое, как нам представляется, должно осуществляться на основе общих принципов государственного управления. Эти принципы и формы взаимодействия закреплены в нормативных актах, регулирующих деятельность органов внутренних дел, других правоохранительных органов и общественных формирований, а также в иных актах.

Правовые основы данного взаимодействия закреплены в ст. 10 Федерального закона "О полиции".

Одним из принципов деятельности полиции (ст. 11) определено использование науки и техники, современных технологий и информационных систем. В современных условиях надежное обеспечение правопорядка, эффективная защита прав и свобод граждан, противодействие терроризму, преступности, особенно ее организованным формам, невозможны без всестороннего научного и информационного обеспечения оперативно-служебной деятельности органов и подразделений системы МВД России.

Реализация этого принципа опирается на многолетний положительный опыт организации и осуществления в системе МВД России собственной научно-исследовательской деятельности, использование результатов научных исследований, проводимых научно-исследовательскими учреждениями иных ведомств.

Таким образом, рассмотренная система принципов административного надзора дает возможность выявить его особенности, а также отграничить его от других смежных видов государственно-управленческой деятельности.

1.2. Нормативное правовое регулирование административного надзора

Роль административного надзора в механизме государственного управления социальными процессами, его место в системе исполнительной власти, и его правоохранный потенциал — это свойства юридической деятельности, осуществляемой на основе норм права лицами, имеющими соответствующие юридические полномочия. Следовательно, для реализации такого потенциала функционирующая правовая система нуждается в специальном анализе.

Социальная эффективность и перспективы развития административного надзора могут быть определены посредством познания его составляющих и совершенствования его нормативно-правовой основы и правового регулирования в сфере его функционирования.

Административный надзор характеризуется узкой специализацией. Можно выделить множество видов административного надзора (например, санитарно-эпидемиологический, пожарный, строительный, технический, экологический и т.д.), и каждому такому виду соответствует определенный набор нормативных правовых актов, образующих подсистемы. Нормы, регламентирующие административный надзор, содержатся в нормативных правовых актах различных форм и разной юридической силы.

Как правило, в основе каждой такой подсистемы лежит федеральный закон, в том числе в форме кодифицированного законодательного акта. В некоторых случаях высшим правовым источником является федеральный

закон, название которого включает правовые категории «надзор» или «контроль». К ним относятся, например, Федеральные законы от 24 июля 1998 г. № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения»¹⁹ и др. Но в большинстве случаев это акты, регламентирующие более широкий круг вопросов (например, Градостроительный кодекс РФ²⁰, Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»²¹ или от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»²², от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»²³, Федеральный закон от 06.04.2011 N 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»²⁴ и др.).

Законы первой группы, как правило, регулируют не только контрольно-надзорную деятельность, но и другие вопросы. В законах второй группы нормы, регулирующих административно-надзорную деятельность, объединяются в обособленные разделы, как правило, в главы или отдельные статьи. Иногда отдельная глава о надзоре состоит из единственной статьи, например, ст. 30 в гл. 5 Федерального закона «О безопасности дорожного движения».

Правовой основой надзора полиции являются административное, уголовное и уголовно-исполнительное законодательство, что служит отличием от общего административного надзора, который контролирует соблюдение (исполнение) лишь административного законодательства и базирующихся на нем норм. Важной составной частью нормативной базы полицейского

¹⁹ Собрание законодательства РФ. – 1998. - N 31. - Ст. 3805.

²⁰ РГ. - 2004. - N 290.

²¹ Собрание законодательства РФ. - 1995. - N 50. - Ст. 4873.

²² Собрание законодательства РФ. - 1994. - N 35. - Ст. 3649.

²³ Собрание законодательства РФ. - 1999. - N 14. - Ст. 1650.

²⁴ Собрание законодательства РФ. - 2011. - N 15. - Ст. 2037.

надзор является законодательство об оперативно-розыскной деятельности, но оно распространяется лишь на методы и средства его осуществления²⁵.

Специфичны нормативные правовые акты Правительства РФ, подразделяемые на статусные и процессуальные. В правовом регулировании надзора в сфере обеспечения безопасности дорожного движения выделяется Указ Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения»²⁶, которым утверждено Положение о ГИБДД. Здесь процессуальный акт на втором уровне отсутствует.

Третий уровень представляют акты федеральных органов исполнительной власти. Этими актами обеспечивается конкретное распределение полномочий между должностными лицами структурных и территориальных подразделений федеральных органов (в рамках компетенции самих органов, разумеется), а также регламентируются процедуры.

Административный регламент — новая форма правового регулирования административного надзора. Правоотношения, возникающие в связи с осуществлением административного надзора должностными лицами федеральных органов исполнительной власти, до недавнего времени традиционно регламентировались в положениях или инструкциях. В отдельных случаях регулирование осуществлялось в форме порядков, наставлений, правил, действующих и в настоящее время. Но теперь проблема решается путем принятия административных регламентов.

Перечень наиболее приоритетных регламентов, утвержденный Правительственной комиссией по проведению административной реформы, согласовывается с Минэкономразвития России. Это условие создает гарантию качества нормативного правового акта.

Впервые в практике обеспечения нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти определены обязательные

²⁵ Бекетов О. И. Полицейский надзор: теоретико-правовое исследование: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук /О. И. Бекетов; Науч. конс. Ю. П. Соловей. - Челябинск, 2011. – С. 22.

²⁶ Указ Президента РФ от 15.06.1998 N 711 (ред. от 01.04.2015) "О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения" // Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 25. - Ст. 2897.

требования к содержанию административных регламентов по реализации государственных функций.

Административный регламент должен включать следующие обязательные элементы:

- юридические факты, являющиеся основанием для начала действия; должностное лицо, ответственное за выполнение действия; максимальный срок выполнения действия;

- обязанности и права должностного лица, в том числе решения, которые могут или должны быть приняты должностным лицом, а при различных вариантах решения — критерии и процедуры выбора вариантов решения;

- формы и порядок контроля за принятием решений; способ фиксации результата выполнения действия, в том числе в электронной форме;

- результат действия и порядок передачи результата; порядок обжалования действия (бездействия) и решений, осуществляемых (принятых) в ходе выполнения регламента.

Необходимо признать, что административные регламенты осуществления государственной функции по административному надзору — правовой прорыв в обеспечении законности административно-надзорной деятельности.

В соответствии со сложившимися представлениями о структуре отрасли административного права такая правовая общность признается административно-правовым институтом.

Основной массив правоотношений, возникающих по поводу осуществления административного надзора, — отношения с участием надзорного органа, с одной стороны, и объекта надзора, с другой. Эти отношения, по нашему мнению, можно было бы назвать непосредственно административно-надзорными. Кроме того, осуществление административного надзора невозможно без разнообразных обслуживающих отношений, возникающих в связи с организацией надзорной деятельности, в том числе, с внутренним контролем в системе надзорных органов. Актуальными и неисследованными являются отношения, возникающие в связи с истребованием

материалов и документов, назначением экспертиз, обжалованием действий и решений надзорных органов и их должностных лиц и др.

Следовательно, необходимы нормы административного права, регламентирующие указанные отношения, обеспечивающие их правовую завершенность (объект, субъекты, содержание, юридический факт как фактическое основание возникновения правоотношения).

Таким образом, можно определить задачи нормативного правового регулирования административного надзора, исходя из предмета регулирования, опосредствующего потребности правовой регламентации. Во-первых, это закрепление юридических фактов, служащих основаниями возникновения, изменения и прекращения надзорных правоотношений. Во-вторых, определение круга участников надзорных правоотношений. В-третьих, закрепление правового положения участников надзорных отношений. В-четвертых, регламентация административно-надзорных процедур.

Перспективы развития института административного надзора предопределяются систематизацией норм этого правового института.

Правовой институт административного надзора нуждается в нормативном правовом акте общего характера, который встал бы над всеми «пирамидами», обеспечил бы наполнение Общей части института административного надзора, а также заполнил бы своеобразным «строительным раствором» имеющиеся пробелы на разных уровнях (слоях) наших «пирамид». Это возможно только путем кодификации правового института.

Полагаем, что наиболее приемлемой формой кодификации института административного надзора является федеральный закон или кодекс. Устав, положение или правила неприемлемы, во-первых, ввиду их ведомственного характера, недопустимого для регламентирования деятельности, осуществляемой различными органами исполнительной власти; во-вторых, данный кодифицированный акт неизбежно будет содержать нормы, ограничивающие права и свободы граждан, а такие ограничения возможны,

согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, исключительно федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Совершенствование нормативной правовой основы создания и функционирования административного надзора, систематизация правовых норм в этой сфере будут способствовать утверждению законности и правопорядка в Российской Федерации.

1.3. Формы и методы административного надзора(полиции)

Наличие определенных процедур позволяет говорить об административно-надзорном процессе, включающем в себя процедурные производства, например, лицензионное производство, регистрационное производство и т. д. В теории административного права под административными процедурами понимаются установленные в нормативном порядке действия органов исполнительной власти и уполномоченных государственных учреждений, направленные на разрешение индивидуальных дел по реализации прав и законных интересов граждан и организаций.

Как отмечает С. М. Зырянов, «современная административно-надзорная деятельность охватывает разнообразные административные процедуры: планирование, согласование, учет, отчетность, проверки, экспертизы и т. д. Эти процедуры объединяются в логической последовательности в единое производство»²⁷.

²⁷ Зырянов С. М. Процессуальная форма осуществления административного надзора // Журнал российского права. - 2010. - № 1. - С. 74-83.

Все административно-надзорные производства включают в обязательном порядке общий подготовительный этап, на котором субъект административного надзора определяет круг поднадзорных объектов.

Наиболее полное законодательное оформление получило производство по проведению плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Административно-надзорное производство в форме проведения внеплановых проверок в отличие от ординарного состоит из трех стадий. И основные отличия заключаются в содержании первой стадии. Данное производство можно назвать экстраординарным.

Методы осуществления государственного контроля и административного надзора выступают теми правовыми и организационными способами, средствами и приемами, с помощью которых реализуются указанные виды управленческих функций органами исполнительной власти. Этот подход демонстрируют многие ученые-административисты, исключая положения о том, что методы административного надзора представляют собой правовые и организационные способы, приемы и средства²⁸.

Ю.С. Адушкин и В.М. Манохин описывают метод как волеизъявление одного участника управленческой деятельности по отношению к другому. Подобную позицию высказывал Б.М. Лазарев, которым под методами понимаются способы воздействия на деятельность, поведение управляемых. Чтобы выяснить, что собой представляет метод административного надзора, необходимо выделить признаки, которые присущи данному явлению, что позволило бы выделить рассматриваемое явление из единой системы государственных управленческих методов.

С.М. Зырянов среди признаков метода административного надзора отмечает «повышение качества нормативного правового регулирования;

²⁸Смородинова Ю.С. Методы осуществления государственного контроля и административного надзора органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Общество и право. - 2015. - № 2 (52). - С. 304.

обязательную антикоррупционную экспертизу проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, образующих институт административного надзора; государственный контроль (включая прокурорский надзор) и общественный контроль за реализацией функции административного надзора; прозрачность и публичность административно-надзорной деятельности; юридическую, прежде всего административную, ответственность должностных лиц органов исполнительной власти; административную юстицию, включая развитие досудебных процедур разрешения споров»²⁹. С указанным перечнем признаков следует согласиться., Этот перечень признаков, вместе с тем, нужно расширить следующими положениями: во-первых, метод государственного управления и административного надзора представляет собой волевое действие (деятельность) органа государственного управления, во-вторых, изучаемые методы имеют организационный и функциональный характер, что позволяет отметить их предназначение и ту роль, которую он выполняет в процессе осуществления функций государственного контроля и административного надзора. Сформулированные ранее в административно-правовой науке подходы дают возможность определить понятие метода административного надзора как совокупность функциональных, организационных и процедурных приемов, способов, средств волевого воздействия контролирующего (надзорного) органа на подконтрольного (поднадзорного) субъекта государственного управления.

Разнообразие волевых приемов, способов и средств воздействия на управляющих субъектов потребовало от науки исследования системы видов такого воздействия, и это активно осуществлялось отечественными учеными. Но нужно признать, что рассматриваемые методы в исследованиях административистов традиционно ориентировались на систему методов государственного управления. В данной связи методы государственного контроля и административного надзора могут быть дифференцированы в зависимости от содержания приемов, способов и средств реализации

²⁹ Зырянов С.М. Административный надзор милиции: монография/ Зырянов С.М. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. — С. 55.

рассматриваемых функций государственного управления. Эти обстоятельства дают возможность дифференцировать методы административного надзора по трем основным критериям: процедурным, организационным и функциональным³⁰.

Процедурным методам свойственен процесс их осуществления и они зависят от ситуации, в которой организационные и функциональные методы находят свое применение. Организационные методы, в свою очередь, обусловлены спецификой их проведения субъектами административного надзора. Функциональные методы выражены определенной спецификой деятельности по проведению государственного контроля и административного надзора³¹.

По процедурному критерию выделяют следующие виды методов административного надзора.

Метод оперативной деятельности контрольного органа характеризуется тем, что он присущ исключительно органам, осуществляющим государственный контроль.

Метод экстренной деятельности контрольного органа применим в чрезвычайных управленческих ситуациях и является исключительным методом, при котором функция государственного контроля осуществляется при наличии определенных в законе чрезвычайных ситуаций социального, природного и техногенного характера.

Метод плановой деятельности контрольного (надзорного) органа может быть реализован как органами государственного контроля, так и органами административного надзора. Осуществление плановых мероприятий по проверке подконтрольного (поднадзорного) объекта является наиболее распространенным методом деятельности исполнительно-распорядительных

³⁰ Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. — С. 305.

³¹ Смородинова Ю.С. Методы осуществления государственного контроля и административного надзора органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Общество и право. - 2015. - № 2 (52). - С. 305.

органов и является обычной и нормальной процедурой деятельности контрольных и надзорных органов.

Метод внеплановой деятельности контрольного (надзорного) органа осуществляется также как органами государственного контроля, так и административного надзора и обуславливается возникновением заданных в законе условий для проведения такого контроля (надзора). Внеплановые контрольные (надзорные) мероприятия проводятся при обращении лиц, заинтересованных в проведении органом государственного управления контрольных (надзорных) действий, либо при поступлении иной информации, свидетельствующей о необходимости проведения государственного контроля или административного надзора.

По организационному критерию рассматриваемые методы государственного контроля и административного надзора могут быть следующими.

Комплексный метод контроля и надзора предполагает как сочетание нескольких организационных и функциональных методов, так и проведение государственного контроля и административного надзора по разным специальным направлениям деятельности подконтрольного (поднадзорного) объекта. Так, комплексный метод государственного контроля предполагает одновременную проверку состояния управленческой деятельности подконтрольного органа на всех стадиях государственного управленческого процесса. Комплексному методу административного надзора характерно то, что проверяются разные аспекты деятельности поднадзорного органа. К примеру, осуществляя комплексный ветеринарный надзор, на поднадзорном объекте государственная ветеринарная инспекция проверяет эпизоотическое состояние животных, ветеринарно-санитарное состояние животноводства, проводимые меры, обеспечивающие профилактику и ликвидацию болезней животных.³²

³²Смородинова Ю.С. Методы осуществления государственного контроля и административного надзора органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Общество и право. - 2015. - № 2 (52). - С. 306.

Коллективным методом предполагается проведение контроля и надзора группой должностных лиц, что позволяет оперативно и всесторонне провести указанные мероприятия на подконтрольном (поднадзорном) объекте государственного управления.

Единоличный метод осуществляется определенным лицом, в полномочия которого входит проведение контрольных или надзорных мероприятий. Так, должностные лица органов исполнительной власти, уполномоченные составлять протокол об административном правонарушении (ст. 28.3 КоАП РФ), являются должностными лицами надзорного органа, осуществляющими свои административно-юрисдикционные полномочия по итогам единоличного надзорного мероприятия.

Метод выездного контроля (надзора) – это организационный метод контроля и надзора, который характеризуется проведением данных мероприятий по месту нахождения подконтрольного (поднадзорного) объекта. Этот организационный метод обладает высоко эффективен и результативен, т.к. осуществляющий данные функции субъект имеет непосредственный контакт с подконтрольным и поднадзорным объектом, характеризуется непосредственным визуальным наблюдением за процессами или явлениями, которые представляют интерес для осуществления приведенных функций, и в этой связи его качественное значение является более высоким.

Документарный (камеральный) метод предполагает проведение контроля или надзора по запрошенным контролирующим (надзирающим) органам управленческих документов.

Контрольно-(надзорно-)предупредительный метод представляет собой разновидность организационных методов, направленную на предупреждение негативных последствий управленческой деятельности.

Контрольно-(надзорно-)пресекающий метод - вид организационных методов, предполагающий проведение контроля или надзора с целью предотвратить негативные последствия уже существующего и развивающегося процесса государственного управления.

Контрольно-(надзорно-)восстановительный метод - этот вид метода предполагает осуществление контроля или надзора для целей восстановления ранее существовавшего положения дел в управленческом процессе для того, чтобы впоследствии изменить отдельные аспекты процесса государственного управления.

Контрольно-(надзорно-)обеспечительный метод - метод, предполагающий в результате проведения государственного контроля и административного надзора принятие мер, обеспечивающих эффективный и правомерный процесс государственного управления, оказывающих содействие субъектам управленческих отношений.

По функциональному признаку следует выделить следующие методы государственного контроля и административного надзора.

Метод анализа - один из наиболее часто применяемых методов контроля и надзора, который выражается в изучении основных параметров, коэффициентов и иных показателей деятельности подконтрольного (поднадзорного) объекта, дающих объективную оценку его управленческой деятельности.

Метод осмотра (досмотра) предполагает, что лицо, осуществляющее контроль или надзор, обнаруживает, непосредственно воспринимает, исследует, оценивает и фиксирует состояние, свойства и признаки материальных объектов, связанных с управленческим процессом, с целью выявления данных, свидетельствующих об управленческой деятельности подконтрольного или поднадзорного объекта.

Метод проверки предполагает контроль или надзор за функционированием объекта в течение определенного временного промежутка и системный анализ процесса государственного управления, осуществляемого подконтрольным или поднадзорным субъектом.

Метод изучения заключается в уяснении смысла и содержания процесса государственного управления или деятельности по осуществлению отдельных его стадий с целью выявления как недостатков, так и положительных сторон

деятельности подконтрольного (поднадзорного) субъекта и распространения передового опыта на другие субъекты управленческого процесса.

Метод лицензирования является методом, в соответствии с которым надзорный орган выдает специальное разрешение на осуществление определенного вида деятельности. Этот метод применим исключительно в процессе административного надзора, т.к. осуществляется в отношении неподчиненного субъекта, и суть его заключается в выявлении условий своевременного, качественного и правомерного осуществления определенных в лицензии видов деятельности поднадзорного субъекта.

Метод аттестации (аккредитации) выражается в осуществлении проверки на предмет соответствия требованиям законодательства по уровню знаний, умений, соответствия требованиям нормативов и иным характеристикам деятельности подконтрольного (поднадзорного) субъекта (или его служащих).

Метод экспертного исследования заключается в применении специальных методик исследования отдельных объектов и процессов в государственном управлении с целью выявления их безопасности, качественного состояния, функционального назначения и т.п. и осуществляется специальным субъектом контролирующего или надзирающего органа. Такими субъектами являются специалисты (эксперты), обладающие специальными познаниями в области науки, культуры, искусства и т.п. Приведенный метод сводится к применению в ходе контроля или надзора специальных познаний в отдельных вопросах контрольной (надзорной) деятельности субъекта.

В практической деятельности ОВД сложились следующие методы административного надзора:

1. Непосредственное наблюдение за исполнением (соблюдением) установленных общеобязательных правил должностными лицами и гражданами (метод характерен для всех сотрудников, несущих службу по охране правопорядка в общественных местах).

2. Периодические проверки исполнения (соблюдения) должностными лицами и гражданами правил, надзор за которыми отнесен к компетенции ОВД

(метод характерен, например, для лицензионно-разрешительной службы, участковых уполномоченных).

3. Проверка и выявление нарушений по жалобам, заявлениям и иным обращениям граждан, организаций, сообщениям в средствах массовой информации, материалам, поступившим из правоохранительных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений (метод характерен для работы участковых уполномоченных, службы дежурных частей органов внутренних дел).

Рассмотрим основные направления административного надзора органов внутренних дел. К таковым можно отнести:

- административный надзор в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности,
- административный надзор в области обеспечения безопасности дорожного движения,
- административный надзор в области частной детективной деятельности,
- административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

1.4. Функции и задачи при осуществлении административного надзора

Основные функции административного надзора в административном праве мало изучены. При этом именно исследование функций должно способствовать дальнейшему тщательному раскрытию сущности и содержанию непосредственно административного надзора. Именно функции показывают содержательную составляющую административного надзора, которая позволяет

сформировать всеобъемлющее описание и отделить от иных сходных явлений, существующих в административном праве³³.

Функциями административно надзора являются основные направления реализации административно-надзорной деятельности, главной целью которой является выполнение задач, поставленных перед ней государством.

Следует подчеркнуть, что только крайне в небольшом количестве исследований по административному праву изучаются особенности функций и задач надзорной деятельности, осуществляемой органами государственного управления. В трудах разных авторов указанные категории рассматриваются преимущественно только в контексте обеспечения законности или безопасности, без установления каких-либо классификаций.

Понятие «функция» переводится с латыни как осуществление, исполнение или устанавливается в юридических энциклопедиях как круг деятельности, обязанность. Как полагает известный исследователь М.Н. Марченко, правовая категория «функция» как в российской, так и в зарубежной науке является неоднозначной. В контексте философии и социологии она изучается как сугубо внешняя форма выражения определенного объекта в рассмотренной структуре правоотношений в качестве ряда общих или специальных действий некоторых лиц или государственных органов, которые обусловлены их сущностью или обязательным условием выживания. Здесь необходимо заметить, что в обоснование и разработку правовой категории «функция» существенный вклад внесли представители философии права. Следует отметить, что с учетом существования у какого-либо лица или ряда лиц некоторых полномочий, которые они обязаны выполнять в ходе осуществления ими должностных обязанностей, в этой ситуации под функцией понимается некая профессиональная, трудовая или какая-либо другая необходимость поступать согласно действующему законодательству, правовым обычаям и политико-правовым и моральным традициям. Но, тем не менее,

³³ Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения: монография / Под ред. Ю.Н. Старилова. - М.: ЮНИТИ - ДАНА: Закон и право, 2010. – С. 130.

преимущественно понятие функции связано с целенаправленным влиянием определенной системы на некоторые стороны внешней формы.

Как полагает Б.Н. Бахрах, «функция управления — это конкретное направление управляющего (организующего, регулирующего, контролирующего и пр.) воздействия государственного управления на объект управления»³⁴.

В соответствии с теорией государственного управления термин функция неразрывно связан с четким установлением назначения лица, организации или явления.

В раскрытии столь важной проблемы, как функции административного надзора, интересна точка зрения Д.Н. Бахраха, который определяет эту правовую категорию в качестве отдельного вида деятельности органов государственного управления. Указанный автор утверждает, что содержание каждой функции предопределено стоящими перед государством и государственным управлением целями и спецификой объекта государственного управления и включает конкретное направление организационно-правового воздействия органа государственного управления на конкретные объекты управления. Функции представляют собой характерные типы согласованных действий между субъектами и объектами государственного управления³⁵.

В этом случае наблюдается тождественность функций и взаимодействия субъектов и объектов управления. Но если функция представляет всего лишь одно из направлений государственной деятельности, то следует констатировать, что перечень потенциальных субъектов государственного управления недостаточен для полного раскрытия сущности и содержания существующего в реальности взаимодействия между всеми участниками публично-властного управления.

³⁴Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник / Д. Н. Бахрах. - 5-е изд., перераб. и доп.. - М.: Эксмо, 2010. – С. 62.

³⁵Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник / Д. Н. Бахрах. - 5-е изд., перераб. и доп.. - М.: Эксмо, 2010. – С. 64.

Указанному действию требуются необходимые методы, благодаря которым становится реальным влияние субъекта управления на объект. При этом функции подобные методы не отражают, они всего лишь определяют направления, в соответствии с которыми данные методы необходимо применять, но сами эти понятия не тождественны.

По мнению известного ученого Д.В. Осинцева, «административно-правовое воздействие представляет собой систему приемов юридического влияния, основанных на обязательном институциональном правообеспечении публичных интересов неограниченного круга субъектов, характеризующееся императивностью регламентации социальной деятельности индивидов, опосредованное функциональным и юридическим неравенством субъектов, применяемое в целях обеспечения публичного порядка»³⁶.

Именно функциями устанавливаются главные черты рассмотренного административного правового воздействия. в этом случае методы данного воздействия невозможно включить в категорию функций административного надзора, осуществляемого государственными органами. они лишь устанавливают круг различных ролевых характеристик деятельности органов государственного управления, группу обязанностей, которая была сформирована для администрации государства общественной средой, тогда как методы являются способами их реализации.

Функции, входя составной частью в компетенцию органа, определяют, что делает орган. осуществляя определенные ему функции и правомочия, он реализует свою компетенцию, действует в соответствии с ней и в ее пределах. Итак, компетенцией органа исполнительной власти государства является осуществление полномочий органа по реализации функций, которыми он наделен. данное понятие компетенции демонстрирует разграничение функций между отдельными государственными органами, которые функционируют в одной области государственного управления.

³⁶Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. - С-Пб.: Юрид. центр пресс, 2013. – С. 30.

Соответственно, функции в качестве составляющей части компетенции, однозначно, можно обозначить как правовое понятие. Однако, если говорить об этимологических свойствах таких категорий, как функции и задачи, которые обладают сходным значением, то, следовательно, задачи наряду с функциями также должны автоматически признаваться одним из компонентов компетенции органа государственного управления.

Противоположного мнения придерживаются такие известные авторы, как Ю.А. Тихомиров и Д.Н. Бахрах. По мнению Ю.А. Тихомирова, «задачи и функции не должны входить в состав компетенции. в его понимании компетенция должна рассматриваться как возложенный законно на уполномоченный субъект объем публичных дел. При этом к компетенционным элементам относятся: нормативно установленные цели; предметы ведения как юридически определенные сферы и объекты воздействия; властные полномочия как гарантированная законом мера принятия решений и совершения действий ответственность за их неисполнение»³⁷.

С точки зрения д.н. Бахраха, «компетенция представляет собой совокупность властных полномочий и подведомственности, она входит в понятие статуса государственного органа власти. При этом функции, цели и задачи составляют самостоятельный целевой блок такого статуса»³⁸.

Полагаем, что функции административного надзора, так же, как и его цели и задачи не должны включаться в состав компетенции органов государственной власти и управления. в этом контексте следует четко определить такие правовые категории, как «компетенция» и «функции». Компетенция состоит из совокупности публично-правовых полномочий, осуществляемых в отдельных правовых видах. Функции государственного управления в контексте их содержания определяются посредством группы форм и методов административной деятельности государства. Соответственно, функции и задачи подлежат обязательному вынесению за пределы содержания

³⁷Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. - М.: Издательство Тихомирова. 2008. – С. 188.

³⁸Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник / Д. Н. Бахрах. - 5-е изд., перераб. и доп.. - М.: Эксмо, 2010. – С. 183.

самого термина «компетенция», поскольку в противном случае при учреждении нового государственного органа придется заново наряду с установлением его компетенции определять и его функции.

Наряду таким термином, как «функции», понятие «задачи» в теории государственного управления также обладает разносторонним значением. непосредственно сами задачи анализируются во взаимодействии с целями и функциями, как со сходными категориями. Задачи, как правило, выражают различные цели, достижение которых является итогом какой-либо деятельности.

Необходимо отметить тот факт, что задачи и функции находятся между собой в тесной связи. Так, в частности, государство осуществляет внутри самой страны задачу финансового контроля проверку соблюдения органами государственной власти и управления эффективности и рациональности использования государственных материальных финансовых ресурсов. В результате наука административного права обоснованно изучает функции и задачи как сходные категории, взаимодействующие между собой, но не тождественные. По мнению исследователя-теоретика Радько Т.Н., «зависимость функций от его задач проявляется в том, что, во-первых, задачи нередко непосредственно обуславливают само существование функций, во-вторых, определяют их содержание и, в-третьих, самым существенным образом влияют на формы и методы их реализации, предопределяя конкретные направления правового воздействия».

Из рассмотренного можно заключить, что если функции органов государственного управления представляют собой основные его направления деятельности, то задачи подчеркивают проблемные ситуации, которые содержат исходные данные и условия, необходимые для их успешного разрешения посредством правового воздействия.

Итак, учитывая целостную юридическую квинтэссенцию административного надзора вида государственного управления, его задачи можно определить как определенные проблематичные обстоятельства,

преимущественно - это административные споры между властными государственными субъектами (такими, как, например, государство, государственные органы и т.д.) и невластными образованиями (граждане, общественные объединения и др.). Данные споры возможно разрешить только посредством правовых методов влияния, которые применяются административно-надзорными органами, использования возможностей административного права и процесса.

В работе А.П. Алехина и А.А. Кармолицкого дается определение задач административного надзора следующим образом. «Основной задачей органов административного надзора является обеспечение четкого, единообразного исполнения специальных норм и общеобязательных правил, то есть обеспечение законности в управлении»³⁹. Для решения указанной задачи необходимо применение предупреждения, профилактики правонарушений и привлечения к ответственности правонарушителей.

В свою очередь, исследователь Ю.А. Тихомиров в своем учебнике утверждает, что «административный надзор можно определить как специализированное наблюдение и проверку соблюдения строго определенных правил в деятельности юридических и физических лиц»⁴⁰.

Перечисленные в рассмотренных работах задачи и функции характеризуют не только лишь исключительно органы государственного управления, осуществляющие надзор. Так, органы прокуратуры и следственный комитет наделены сходными задачами и функциями, например, прокуратура осуществляет прокурорский надзор. Судебные органы функционируют согласно строгому выполнению норм и правил в целях защиты законности в государственном управлении; такая функция, как отправление правосудия содержит профилактику правонарушений, привлечение к ответственности правонарушителей. Как следствие, указанные задачи и

³⁹Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. - М.: Зерцало, 2012. – С. 413.

⁴⁰Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. - М.: Издательство Тихомирова. 2008. – С. 474.

функции относятся к большей части органов государственного управления, к которым относятся надзорные органы государственной власти.

Известный исследователь Н.М. Конин полагает, что административный надзор «представляет собой особую специфическую форму деятельности соответствующих государственных органов, направленную на систематическое наблюдение и постоянный присмотр за деятельностью субъектов управленческих административно-правовых отношений с целью проверки соответствия их решений и действий нормам действующего законодательства»⁴¹.

Тем не менее, подобная расширенная интерпретация деятельности государственных органов, осуществляющих административный надзор, не дает возможности определить специфику задач и функций надзора, поскольку, данные особенности также взаимосвязаны с основными чертами сходных видов государственного управления - правовым мониторингом, государственным контролем, прокурорским надзором и др.

Как утверждает профессор Д.Н. Бахрах, главной целью «административного надзора является обеспечение безопасности граждан, общества, государства. Надзор за соблюдением правил государственная администрация осуществляет главным образом для предупреждения вредных для общества действий, событий, проявлений стихийных сил (например, эпидемий, пожаров, взрывов и т.д.), уменьшения тяжести их последствий»⁴².

Несомненно, в приведенных высказываниях отражено реальное значение административного надзора, но настолько одноплановое понимание задач и функций административно-надзорной деятельности вряд ли возможно использовать по ряду причин. Упомянутые авторы делают акцент, прежде всего, на обеспечении преимущественно безопасности граждан.

Однако в указанной ситуации игнорируется такая категория, как законность. например, посредством незаконных действий также как и

⁴¹Конин Н.М. Административное право России. - М.: Проспект, 2009. – С. 187.

⁴²Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник / Д. Н. Бахрах. - 5-е изд., перераб. и доп.. - М.: Эксмо, 2010. – С. 364.

законных, может быть обеспечена безопасность особенно значительных вопросов жизнедеятельности.

Например, отдельные организации, способствующие защите животных, могут проводить всевозможные митинги и пикетирования при помощи перекрытия дорог, доступа в учреждения и т.д., что, естественно, невозможно отнести к правомерным действиям.

В трактовке функций и задач административного надзора не учитывается столь важный компонент административного надзора, как обязательная ассекурация при выполнении правовых норм абсолютно всеми участниками экономических отношений, как гражданами, так и организациями и государственными служащими. Помимо этого, надзорные правоотношения существуют и в таких областях, как здравоохранение, образование, культура и др.

Таким образом, административный надзор реализуется в области экономики, культуры, социальной сфере, и, соответственно, его функции и задачи не обязательно взаимосвязаны с вопросами обеспечения безопасности, например, бюджетный и страховой надзор.

В некоторой степени сходной с точкой зрения Д.Н. Бахраха можно считать точку зрения К.С. Бельского. Он утверждает, что «главная цель административного надзора заключается в поддержании общественного порядка и в обеспечении безопасности граждан, общества и государства. Он проводится для предупреждения противоправных действий граждан в общественных местах, актов терроризма, проявлений стихийных сил природы (эпидемии, наводнения, пожары), уменьшения тяжести их последствий»⁴³.

В приведенном толковании административного надзора превалирует его цель, в соответствии с которой устанавливаются задачи надзора. но при этом Д.Н. Бахрах убедительно пишет о различных областях, в которых необходимо обеспечение безопасности, тогда как К.С. Бельский ограничивается правоохранительным направлением рассматриваемой надзорной деятельности.

⁴³Бельский К.С. Полицейское право. - М.: Дело и сервис, 2004. – С. 20.

Этим автором «во главу угла» ставится общественный порядок, в который включены такие категории, как общественная безопасность и правопорядок. Например, главным направлением в функционировании полиции считаются именно последние. Соответственно, делается акцент на взаимосвязи, как обеспечения законности, имея в виду обеспечение правопорядка, так и гарантии защиты граждан, организаций, должностных лиц и государственных органов.

Указанная точка зрения вполне может быть признана допустимой, если не учитывать многоплановость административного надзора, который охватывает обширные области государственного управления и не ограничивается только лишь общественной и государственной безопасностью. Функции надзора, осуществляемого органами государственного управления должны иметь гораздо более широкую и одновременно углубленную направленность.

Итак, функциями административного надзора являются основные направления реализации административно-надзорной деятельности, которые при этом не должны быть ограничены исключительно обеспечением безопасности граждан, поскольку надзорные правоотношения могут существовать в различных областях и, несомненно, строго в рамках закона. В свою очередь, функции административного надзора, так же, как и его цели и задачи не должны включаться в состав компетенции органов государственной власти и управления. И, наконец, задачи административного надзора делают акцент на проблемных ситуациях, которые содержат исходные данные и условия, являющиеся обязательными для их успешного разрешения посредством правового воздействия.

ГЛАВА 2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА ПОЛИЦИИ И ОСОБЕННОСТИ ЕГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

2.1. Административный надзор полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности

Основным субъектом охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности является патрульно-постовая служба.

Уставом патрульно-постовой службы должны руководствоваться все сотрудники органов внутренних дел, когда они участвуют в организации и несении патрульно-постовой службы или, находясь вне службы, принимают меры к пресечению преступлений и других правонарушений.

Для несения патрульно-постовой службы используются следующие виды нарядов: патруль, патрульная группа, пост, а также наряд сопровождения, контрольно-пропускной пункт, контрольный пост, заслон, резерв и другие.

При несении патрульно-постовой службы используются следующие средства:

- автотранспорт, специальные автомобили, бронемшины, вертолеты, мотоциклы, катера и велосипеды, другие транспортные средства;
- средства радио- и проводной связи и специальной техники (в том числе системы телевизионного наблюдения, электромегафоны и т.д.);
- табельное огнестрельное оружие, снаряжение и специальные средства;
- осветительные приборы, специальная аппаратура и другие технические средства;
- служебные животные (собаки, лошади).

Патрульные наряды осуществляют визуальное наблюдение за поведением граждан в общественных местах. Особое внимание должно уделяться местам вероятного совершения преступлений и административных правонарушений, массового скопления людей, санаторно-курортным учреждениям, пляжам, паркам, остановкам городского пассажирского транспорта, железнодорожным, речным и морским вокзалам, аэропортам,

станциям, портам, посадочным платформам, отстойным паркам вагонов и другим объектам транспорта, предприятиям общественного питания, развлекательным учреждениям. Осуществляется сопровождение нарядами поездов, судов; патрулирование на катерах по рекам, водоемам, акваториям портов, проведение рейдов в прибрежной полосе моря. В обязанности патрульно-постовых нарядов входит также своевременное предостережение граждан от совершения противоправных действий, разъяснение им недопустимости антиобщественного поведения.

В ходе наблюдения за поведением граждан полиция также осуществляет поиск лиц, имущества и транспортных средств, объявленных в розыск; особое внимание уделяют поведению лиц, освобожденных из мест лишения свободы, а также лиц, условно осужденных и условно освобожденных, проживающих в районе патрулирования, выявляют обстоятельства, способствующие совершению административных правонарушений и преступлений, а также:

- на граждан, часто появляющихся у объектов, где хранятся, находятся в обращении материальные ценности, банковских учреждений, торговых предприятий, складов, баз, проявляющих интерес к состоянию окон, дверей, запоров, ограждений, режиму работы и организации охраны;
- людей, которые проявляют подозрительную настороженность и беспокойство, одетых не по сезону или в одежду, не соответствующую росту и комплекции, а также имеющих повязки и травмы;
- группы граждан, особенно молодежи, собирающиеся в скверах, дворах, подъездах домов и других местах, не допуская при этом необоснованных действий, могущих привести к возникновению конфликтных ситуаций;
- граждан, допускающих нарушения правил дорожного движения, и детей, играющих в опасных местах;
- состояние дверей, витрин и окон магазинов и других учреждений, где хранятся ценности;
- подозрительные шумы, появление огня или дыма в зданиях и на объектах.

Свои властные полномочия полицейские реализуют в случаях, когда возникает угроза общественной безопасности, происходит нарушение общественного порядка (административное правонарушение или преступление). Патрульные и постовые наряды обязаны предотвращать и пресекать преступления и административные правонарушения, принимать меры к устранению обстоятельств, способствующих их совершению. Обо всех случаях возникновения угрозы общественной безопасности, при получении информации о готовящемся преступлении, при необходимости привлечения технической помощи и аварийных служб наряды полиции обязаны докладывать дежурному по органу внутренних дел, при необходимости принимать меры к недопущению граждан в опасную зону, удалению лиц, находящихся в опасной зоне за ее пределы.

Административный надзор на транспорте, кроме того, заключается в осуществлении следующих действий:

- установление лиц, пытающихся войти в доверие к пассажирам с целью совершения кражи вещей;
- недопущение посадки и высадки пассажиров на ходу поезда, судна или с противоположной стороны от перрона, самовольного проезда в грузовых поездах, а также хождения граждан по железнодорожным путям в неустановленных местах;
- предупреждение и пресечение подкладки посторонних предметов на рельсы, повреждение сигнализации и связи;
- недопущение хождения посторонних лиц по охраняемым территориям грузовых станций, контейнерных площадок, товарных парков, портов;
- предупреждение и пресечение порчи вагонного (судового) оборудования;
- выявление фактов злоупотреблений со стороны работников транспорта (провоз безбилетных пассажиров, запрещенного к перевозке груза и т.п.);
- осмотр вагонов поезда, судовых помещений после высадки пассажиров и выгрузки багажа.

Большое значение при несении патрульно-постовой службы уделяется поведению несовершеннолетних в целях предупреждения бродяжничества, попрошайничества, совершения правонарушений.

Итак, административный надзор в сфере охраны общественного порядка осуществляется силами патрульно-постовой службы в общественных местах путем осуществления наблюдения за поведением граждан и применения мер административного принуждения в случае выявления административных правонарушений и преступлений.

Таким образом, административный надзор полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности можно считать общим видом полицейского надзора, таковым является систематическое наблюдение полиции в пределах своей компетенции за соблюдением гражданами, должностными лицами и организациями нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере общественного порядка и безопасности, он осуществляется в целях выявления, предупреждения и пресечения нарушений, а также обеспечения привлечения виновных к установленной законом ответственности.

2.2. Административный надзор полиции в области обеспечения безопасности дорожного движения

Государственная инспекция безопасности дорожного движения в течение практически всей истории автомобилизации России остается основным и фактически единственным государственным органом, который решает важнейшую государственную задачу обеспечения безопасности личности, общества и государства от угроз, кроющихся в области дорожного движения. Решение данной задачи предполагает активную деятельность по нескольким направлениям, охватываемым формулой «человек - автомобиль - дорога»:

обеспечение безопасности конструкций транспортных средств, обучение участников дорожного движения, поддержание безопасных дорожных условий; обеспечение строгого соблюдения всеми участниками дорожного движения установленных правил⁴⁴.

Все эти направления взаимосвязаны, однако наиболее значимым представляется последнее, поскольку оно обеспечивает не только дисциплинированность водителей и пешеходов, но также позволяет воздействовать на производителей транспортных средств, строителей дорог и других лиц, обеспечивающих безопасность дорожного движения. Можно создать отличные правила дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, разработать безопасные конструкции автомобилей, требования к дорогам и их обустройству, но, не добившись того, чтобы люди выполняли эти правила, мы получим еще более опасную ситуацию на дорогах, влекущую гибель тысяч россиян. Поэтому на первое место в деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения законодатель выдвигает меры административного принуждения, обеспечивая соблюдение участниками дорожного движения обязательных требований и правил, в том числе путем усиления административной ответственности. Как показывают статистические данные, повышение размеров административных штрафов, увеличение сроков лишения права управления транспортными средствами в последние годы позволили снизить негативные показатели безопасности дорожного движения, но этот эффект носит кратковременный характер⁴⁵. Давно известно, что эффективность ответственности определяется не столько строгостью, сколько неотвратимостью наказания за каждое правонарушение. В этой связи сохраняет свою актуальность контрольно-надзорная деятельность Госавтоинспекции, в процессе которой осуществляется предупреждение, пресечение правонарушений в области дорожного движения, обеспечиваются условия для неотвратимости наказания к виновным в их совершении.

⁴⁴ Сидорова М.В. Контрольно-надзорные функции ГИБДД // Наука и практика. - 2014. - № 1 (58). - С. 120.

⁴⁵ Кузнецов А.С. Нормативное правовое регулирование осуществления государственного контроля в деятельности ГИБДД МВД России // Образование. Наука. - 2013. - № 4. - С. 108.

Обеспечение безопасности дорожного движения — деятельность, направленная на предупреждение прилгни возникновения дорожно-транспортных происшествий, снижение тяжести их последствий.

В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»⁴⁶ обеспечение безопасности дорожного движения осуществляется посредством ряда мероприятий, в числе которых осуществление государственного надзора и контроля за выполнением законодательства Российской Федерации, правил, стандартов, технических норм и других нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Объектом административного надзора в области обеспечения безопасности дорожного движения являются поведение участников дорожного движения, деятельность организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих автомобильные перевозки, производство, ремонт и техническое обслуживание транспортных средств, запасных частей и комплектующих к ним, проводящих государственный технический осмотр транспортных средств и прицепов к ним, а также осуществляющих строительство, реконструкцию, ремонт и содержание дорог и дорожных сооружений. Возможна классификация объекта надзора на две группы: поведение участников дорожного движения и деятельность лиц, обеспечивающих его безопасность.

Соответственно, предметом административного надзора для первого объекта являются Правила дорожного движения Российской Федерации, а для второго — законодательство Российской Федерации, правила, стандарты, технические нормы и другие нормативные документы в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Указом Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения»⁴⁷ установлено, что

⁴⁶Собрание законодательства РФ. - 1995. - N 50. - Ст. 4873.

⁴⁷Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 25. - Ст. 2897.

Государственная инспекция безопасности дорожного движения МВД России осуществляют специальные контрольные, надзорные и разрешительные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения. В системе ГИБДД образованы подразделения дорожно-патрульной службы (ДПС), службы дорожной инспекции и организации движения (ДИ и ОД) и службы технического надзора, реализующие административно-надзорные полномочия.

В настоящее время наблюдается отставание организационно-правовых основ контрольно-надзорной деятельности ГИБДД, в частности, и деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения в целом от современных условий. В итоге организационная структура Госавтоинспекции не получила должной защиты от угроз, связанных с коррупцией, эффективность предупреждения дорожно-транспортного травматизма снизилась, уступив приоритет усилению административной репрессии. В нормативном правовом регулировании контрольно-надзорной деятельности ГИБДД фактически отсутствуют законодательные установления. Основная масса правовых норм содержится в ведомственных инструкциях, наставлениях, уставах. Действует единственный административный регламент.

В правовых источниках контрольно-надзорной деятельности используются термины «контроль», «надзор», «контроль (надзор)», но различий между ними не делается, вследствие чего правоприменитель оказывается в трудной ситуации, не зная, каковы пределы его полномочий.

Значительные сложности в контрольно-надзорной деятельности Госавтоинспекции обусловлены также проводимой в настоящее время глобальной реформой органов внутренних дел, вступлением в силу ряда нормативно-правовых актов не только федерального уровня, но и ведомственного. В результате возникающих правовых коллизий административно-правовой статус ГИБДД как субъекта контрольно-надзорной деятельности в области обеспечения безопасности дорожного движения оказывается под угрозой размывания, государственные инспектора безопасности дорожного движения и инспектора дорожно-патрульной службы

все чаще отвлекаются на мероприятия, не связанные с обеспечением безопасности дорожного движения⁴⁸.

В правоприменительной практике все шире распространяется использование специальных технических устройств, работающих в автоматическом режиме и фиксирующих события административных правонарушений в области дорожного движения. Полученные результаты свидетельствуют о высокой эффективности данного способа надзора за дорожным движением. Однако нормативное правовое регулирование и техническое обеспечение в этой части пока недостаточно совершенны.

Рассматривая государственное управление в области обеспечения безопасности дорожного движения с позиций теории управления, можно определить структуру цикла управления и место контроля и надзора в этом цикле. А.С. Кузнецов⁴⁹, сопоставляя доктринальные представления об управлении с положениями Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», представил систему обеспечения безопасности дорожного движения в Российской Федерации как логически выстроенный ряд последовательных элементов, которые могут быть собраны в два блока: 1) установление специального административно-правового режима безопасности дорожного движения; 2) обеспечение соблюдения установленного специального административно-правового режима безопасности дорожного движения. Первый блок включает правовое нормирование, образование системы субъектов обеспечения безопасности дорожного движения и наделение их соответствующими полномочиями, правонаделение (регистрация, разрешение, аттестация, аккредитация и т.д.). Второй блок включает наблюдение за участниками дорожного движения и иными субъектами, чья деятельность влияет на его безопасность; выявление и

⁴⁸ Кузнецов А.С. Нормативное правовое регулирование осуществления государственного контроля в деятельности ГИБДД МВД России // Образование. Наука . - 2013. - № 4. - С. 110.

⁴⁹ Кузнецов А.С. Контрольные и надзорные функции ГИБДД и их реализация // Административное право и процесс. - 2012. - № 1. - С. 59.

пресечение правонарушений; применение мер принуждения, включая юридическую ответственность.

Что касается соотношения функций контроля и административного надзора, то этот вопрос до настоящего времени остается нерешенным, несмотря на довольно большое количество научных работ. Так, цель контроля заключается в налаживании системы управления, в то время как цель надзора - в поддержании системы управления в заданном режиме. Задачи надзора состоят исключительно в обеспечении законности, а задачи контроля шире и охватывают обеспечение исполнительской дисциплины, повышение эффективности. Соответственно контроль позволяет реализовывать управленческие и правоохранительные функции, тогда как надзор - только правоохранительные. Предмет надзора ограничен соответствием поведения объекта общеобязательным требованиям, установленным нормативными правовыми актами, а предмет контроля включает дополнительно способность решать поставленные задачи, качество исполнения поручений. Контроль осуществляют все субъекты управления, надзор - только уполномоченные органы и их должностные лица - государственные инспекторы⁵⁰.

Анализ положений Федерального закона «О полиции» и Положения о ГИБДД МВД России, регламентирующих контрольно-надзорную деятельность Госавтоинспекции, предполагает, что контроль и надзор в современных условиях становятся основными, ключевыми функциями Госавтоинспекции в решении задач по обеспечению безопасности дорожного движения. При этом контроль осуществляется как функция управления в системе органов внутренних дел, тогда как административный надзор осуществляется как правоохранительная функция по отношению к неподчиненным гражданам и организациям

⁵⁰ Сидорова М.В. Контрольно-надзорные функции ГИБДД // Наука и практика. - 2014. - № 1 (58). - С. 123.

2.3. Административный надзор полиции в области частной детективной деятельности

Частная детективная деятельность рассматривается в российском законодательстве как оказание на возмездной договорной основе услуг физическим и юридическим лицам предприятиями, имеющими специальное разрешение (лицензию) органов внутренних дел, в целях защиты законных прав и интересов своих клиентов. Данные виды деятельности были узаконены в 1992 г.⁵¹, что позволяет утверждать об относительной новизне самого института правового регулирования частной детективной и охранной деятельности и его элементов: лицензирование и административный надзор.

Частная детективная деятельность осуществляется для сыска.

Лицензирование частной детективной (сыскной) деятельности, а также осуществление административного надзора возложены на органы внутренних дел.

При решении органами внутренних дел (полицией) вопроса о предоставлении лицензии на осуществление частной охранной деятельности учитываются следующие принципиальные положения:

- лицензия выдается лицензиату не на осуществление охранной деятельности в целом, а только на отдельные виды охранных услуг, которые он вправе оказывать;
- индивидуальные лицензионные требования установлены на каждый вид охранных услуг;
- для вновь образованных организаций, которые претендуют на получение лицензий на осуществление частной охранной деятельности и обращаются в органы внутренних дел впервые, предусмотрена практика предоставления первоначально лицензий на осуществление ограниченного числа видов охранных услуг;

⁵¹ См.: Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 888.

- расширение перечня оказываемых услуг непосредственно зависит от выполнения лицензионных требований по ранее предоставленным услугам и создания условий для выполнения дополнительно запрашиваемых видов охранных услуг.

Одной из особенностей лицензирования частной охранной деятельности органами внутренних дел (полиции) является предоставленное им правомочие по приостановлению действия лицензии в случае выявления неоднократных нарушений либо однократного грубого нарушения лицензионных требований и условий на определенный срок, но не более чем на один месяц для устранения выявленных нарушений. Если нарушения не устранены в указанный период, правомочие органа внутренних дел (полиции) трансформируется в его обязанность обратиться в суд с заявлением о приостановлении действия ранее выданной лицензии на срок до 6 месяцев либо об аннулировании лицензии.

Предоставление лицензий на осуществление частной детективной деятельности производится органами внутренних дел по правилам, установленным Административным регламентом Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче лицензии на частную детективную (сыскную) деятельность и удостоверения частного детектива. Указанный Административный регламент утвержден Приказом МВД РФ от 29.09.2011 N 1039 "Об утверждении административных регламентов Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственных услуг по выдаче лицензии на частную детективную (сыскную) деятельность, лицензии на частную охранную деятельность и удостоверения частного охранника"⁵².

Положение о лицензировании частной детективной (сыскной) деятельности утверждено Постановлением Правительства РФ от 03.06.2011 N 498 "О некоторых вопросах осуществления частной детективной (сыскной) и

⁵² Приказ МВД России от 29.09.2011 N 1039 (ред. от 30.12.2014) "Об утверждении административных регламентов Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственных услуг по выдаче лицензии на частную детективную (сыскную) деятельность, лицензии на частную охранную деятельность и удостоверения частного охранника" // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2012. - N 3.

частной охранной деятельности"⁵³. Указанное Положение устанавливает порядок лицензирования частной детективной (сыскной) деятельности, осуществляемой гражданами Российской Федерации, зарегистрированными в качестве индивидуальных предпринимателей, для которых детективная деятельность является основным видом деятельности, а также перечень лицензионных требований и условий для осуществления детективной деятельности.

Лицензионными требованиями и условиями осуществления детективной деятельности являются:

а) наличие у лицензиата договора на оказание сыскных услуг с каждым заказчиком, составленного в письменной форме, соответствующего требованиям статьи 9 Закона;

б) уведомление лицензиатом в письменной форме о заключении договора на оказание услуг, предусмотренных пунктом 7 части второй статьи 3 Закона, лица, производящего дознание, следователя или суд, в производстве которого находится уголовное дело, в течение одних суток с момента его заключения.

Часть 3 ст. 6 Закона предоставляет лицензирующим органам право проверки достоверности сведений, изложенных в представленных документах. В этих целях сотрудник лицензирующего органа проводит проверку заявителя по внутриведомственным учетам информационных центров МВД России и территориальных органов МВД России на предмет наличия судимости (в том числе не снятой или непогашенной судимости, предъявления обвинения в совершении преступлений).

Сотрудником также формируется и направляется через систему межведомственного электронного взаимодействия запрос в федеральные органы исполнительной власти о представлении сведений о паспортных

⁵³Постановление Правительства РФ от 23.06.2011 N 498 (ред. от 09.09.2015) "О некоторых вопросах осуществления частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности" (вместе с "Положением о лицензировании частной детективной (сыскной) деятельности", "Положением о лицензировании частной охранной деятельности", "Правилами ведения реестра лицензий на осуществление частной охранной деятельности и предоставления сведений из него", "Правилами уведомления частной охранной организацией органов внутренних дел о начале и об окончании оказания охранных услуг, изменении состава учредителей (участников)") // Собрание законодательства РФ. - 2011. - N 26. - Ст. 3820.

данных заявителя, его государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, постановке на учет в налоговом органе и уплате государственной пошлины.

Результатом проверки является получение сведений, позволяющих сделать вывод о достоверности или недостоверности представленных заявителем сведений. Материалы проверки приобщаются к лицензионному делу.

Лицензия на осуществление частной детективной деятельности не предоставляется в случаях, исчерпывающим образом определенных в п. п. 1 - 9 ч. 4 ст. 6 Закона:

1) по общему правилу, в качестве индивидуального предпринимателя может быть зарегистрирован гражданин, достигший возраста 18 лет. Однако претендовать на получение лицензии на осуществление частной детективной деятельности вправе лишь гражданин, достигший возраста 21 года;

2) гражданин, претендующий на получение лицензии, не обязан представлять в лицензирующий орган документы, подтверждающие, что он не состоит на учете в органах здравоохранения, указанных в п. 2 ч. 4 ст. 6 Закона. Однако, заполняя анкету (см. ч. 2 ст. 6 Закона), такой гражданин указывает, состоит ли он на учете в органах здравоохранения по поводу психического заболевания, алкоголизма или наркомании. Органы внутренних дел вправе устанавливать достоверность сведений, изложенных в представленных соискателем лицензии документах, по правилам ч. 3 ст. 6 Закона;

3) обратим внимание, что в п. 3 ч. 4 ст. 6 Закона речь идет о судимости только за совершение умышленного преступления. Согласно ст. 25 УК РФ преступлением, совершенным умышленно, признается деяние, совершенное с прямым или косвенным умыслом. Преступление признается совершенным с прямым умыслом, если лицо осознавало общественную опасность своих действий (бездействия), предвидело возможность или неизбежность наступления общественно опасных последствий и желало их наступления. Преступление признается совершенным с косвенным умыслом, если лицо

осознавало общественную опасность своих действий (бездействия), предвидело возможность наступления общественно опасных последствий, не желало, но сознательно допускало эти последствия либо относилось к ним безразлично.

Наличие судимости за преступление, совершенное по неосторожности (см. ст. 26 УК РФ), не может служить основанием для отказа в выдаче лицензии.

Так, Г. обратился в суд с иском о признании незаконными действий ГУВД МО, выразившихся, по мнению заявителя, в незаконном отказе в выдаче лицензии на частную детективную деятельность и обязанности выдать лицензию, также Г. просил суд взыскать с ГУВД по МО убытки, причиненные ему в результате данного отказа, в виде упущенной выгоды - неполученных денежных средств, которые он мог бы получать, занимаясь частной детективной деятельностью в размере 270 000 рублей, также истец просил суд взыскать с ответчика компенсацию морального вреда в размере 400 000 рублей, указывая на то, что незаконными действиями ответчик лишил его возможности добывать средства к существованию, причинил ему нравственные страдания и переживания.

Решением Тверского районного суда города Москвы от 11 февраля 2010 года в удовлетворении иска Г. - отказано.

Определением судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 22 июня 2010 года решение суда оставлено без изменения.

Судом установлено, что 05 февраля 2009 года Г. обратился в ГУВД по МО с заявлением о выдаче лицензии на негосударственную (частную) сыскную деятельность.

23.03.2009 года истцу направлен ответ, в котором сообщалось о рассмотрении его заявления и отказе в выдаче лицензии на негосударственную (частную) сыскную деятельность на основании п. 5 ч. 4 ст. 6 Закона РФ "О частной детективной и охранной деятельности в РФ", так как он уволен из органов внутренних дел по п. "л" ч. 7 ст. 19 Закона РФ "О милиции" - за грубое

нарушение дисциплины, что является компрометирующим обстоятельством и основанием для отказа.

07.09.2009 года в связи с отказом в выдаче лицензии он направил жалобу на имя начальника Департамента по охране общественного порядка МВД РФ.

По результатам рассмотрения жалобы, 12.10.2009 года заявителю направлен ответ, в котором указывалось на правомерность отказа в оформлении лицензии по основаниям, указанным в ответе от 23.03.2009 года, дополнительно было указано на то, что заявитель был привлечен к уголовной ответственности и на основании приговора Пушкинского городского суда МО от 16.02.2007 года осужден по ст. 285 УК РФ с назначением наказания в виде штрафа, сведений об оплате которого в лицензирующий орган не представлено.

Приказом ДБОП и Т МВД РФ от 26.03.2007 года Г. уволен из органов внутренних дел.

В соответствии с п. 5 ч. 4 ст. 6 Закона "О частной детективной и охранной деятельности в РФ" лицензия не предоставляется гражданам, уволенным с государственной службы, из судебных, прокурорских и иных правоохранительных органов по компрометирующим их основаниям.

Оценив собранные по делу доказательства, суд пришел к правильному выводу об отказе в удовлетворении исковых требований, поскольку судом установлено, что ответчик имел основания для отказа в предоставлении лицензии по п. 5 ч. 4 ст. 6 Закона РФ "О частной детективной и охранной деятельности в РФ".

При этом, суд обоснованно исходил из того, что истец уволен из органов внутренних дел за грубое нарушение дисциплины, по месту прохождения службы в ОВД имеет отрицательную характеристику, с момента увольнения до момента его обращения в ГУВД по МО за предоставлением лицензии прошло менее 3-х лет.

Кроме того, суд с учетом требований п. 3 ч. 4 ст. 6 Закона РФ "О частной детективной и охранной деятельности в РФ", в соответствии с которым лицензия не предоставляется гражданам, имеющим судимость за совершение

умышленного преступления, принял во внимание то обстоятельство, что согласно приговора Пушкинского городского суда МО от 16.01.2008 года, вступившего в законную силу 19.01.2008 года, Г. признан виновным в совершении умышленного преступления средней тяжести, предусмотренного ст. 285 ч. 1 УК РФ и ему назначено наказание в виде штрафа в размере 10 000 рублей. Довод истца о том, что данная судимость снята, не нашел подтверждения в судебном заседании суда первой инстанции. Истцом не представлено ни в лицензирующий орган, ни в суд документов, подтверждающих оплату штрафа.

С учетом вышеизложенного, суд правомерно отказал в удовлетворении требований⁵⁴.

Итак, лицензионный надзор – это специально организованное систематическое наблюдение в пределах своей компетенции при помощи методов, характерных для общего административного надзора (лицензирование), и специальных полицейских правовых средств (проверка по учетам, установление личности др.) за соблюдением правил, регулирующих отношения, складывающиеся по поводу функционирования объектов, бесконтрольная деятельность которых может создавать угрозу общественной или государственной безопасности.

2.4. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы

Согласно изменениям законодательства, происходящим в последнее время, а именно принятием в 2011 году Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», этот институт находится в центре внимания законодателей и

⁵⁴ Определение Московского городского суда от 21.01.2011 N 4г/8-181/11 [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.03.2017).

выступает предметом наибольшего обсуждения. Накопленный опыт и правоприменительная практика свидетельствуют о том, что превентивные меры к лицам, освобожденным из мест лишения свободы, должны быть персонифицированы и отвечать требованиям обеспечения общественной безопасности. Между тем из анализа существующих правовых актов следует, что реформирование нормативной основы указанных мер находится на пути своего развития.

Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» определяет административный надзор как — осуществляемое органами внутренних дел наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением ими обязанностей, возложенных данным Федеральным законом. При этом, Приказ МВД России от 8 июля 2011 года № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»⁵⁵ во исполнение указанного закона конкретизировал, административный надзор, как административный надзор, за лицами освобожденными из мест лишения свободы и регламентировал, что он осуществляется в форме наблюдения за указанными категориями граждан подразделениями по организации и осуществлению административного надзора или должностными лицами, на которых возложены обязанности по осуществлению указанного административного надзора, а также другими подразделениями полиции, участвующими в осуществлении персонифицированного административного надзора в пределах своей компетенции. Исходя из этого, можно сделать вывод, что наблюдение за лицами освобожденными из мест лишения свободы осуществляется в двух формах, в форме непосредственного наблюдения и опосредованного в качестве участия в осуществлении рассматриваемой деятельности.

⁵⁵ Российская газета. – 2011. – 26 августа

В настоящее время деятельность по поддержанию правопорядка в гораздо большей степени, чем раньше, носит профилактический характер, а роль сотрудников правоохранительных органов намного меньше связывается с применением силы и противостоянием населению. Во всем мире правоохранительная деятельность все больше сосредотачивается на непосредственном и долгосрочном обслуживании населения с целью повышения его благополучия. Такая концентрация внимания на потребностях населения требует усиления взаимодействия между жителями и сотрудниками правоохранительных органов, которые должны опираться на навыки межличностного общения, включая коммуникацию и умение разрешать конфликты

Согласно рассматриваемому Федеральному закону «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» административный надзор за лицами освобожденными из мест лишения свободы устанавливается судом в отношении совершеннолетних лиц, освобождаемых или освобожденных из мест лишения свободы и имеющих непогашенную либо неснятую судимость, за совершение: 1) тяжкого или особо тяжкого преступления; 2) преступления при рецидиве преступлений; 3) умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего, если: лица в период отбывания наказания в местах лишения свободы признавались злостными нарушителями установленного порядка отбывания наказания; лица, отбывшие уголовное наказание в виде лишения свободы и имеющие непогашенную либо неснятую судимость, совершают в течение одного года два и более административных правонарушения против порядка управления и (или) административных правонарушения, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность. В качестве исключения, персонифицированный административный надзор устанавливается независимо от наличия указанных выше оснований в отношении совершеннолетних лиц, освобождаемых или освобожденных из мест лишения свободы и имеющих непогашенную либо

неснятую судимость за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, а также за совершение преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступлений, Таким образом, закон четко конкретизировал категории лиц, в отношении которых должен быть установлен персонифицированный административный надзор, хотя остается неясным, как будут реализованы задачи по предупреждению совершения преступлений и других правонарушений, а также обеспечена цель защиты государственных и общественных интересов от негативного воздействия в отношении лиц, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления против половой неприкосновенности и половой свободы личности, против общественной безопасности, против здоровья населения и общественной нравственности не являющиеся злостными нарушителями установленного порядка отбывания наказания в местах лишения свободы.

Приказ МВД России № 818 «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», закрепил основы деятельности по выполнению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы таких подразделений полиции, как участковые уполномоченные полиции; сотрудники строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции; дорожно-патрульной службы Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации; подразделений, уполномоченных осуществлять оперативно-разыскную деятельность; дежурных частей территориальных органов, а также сотрудников полиции линейных управлений, отделов Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте. При этом, следует отметить, что данные подразделения полиции осуществляют лишь участие в указанной деятельности в пределах выполнения возложенных на них задач по охране общественного порядка, предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений.

Так согласно Федеральному закону «О полиции», а именно п. 26, ст. 12 на полицию возложена обязанность по осуществлению контроля за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них судом в соответствии с федеральным законом запретов и ограничений. При этом, в п. 9.4 и п. 10.4 Приказа МВД России № 818 «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» обязанность по приему мер к задержанию поднадзорных лиц, уклоняющихся от административного надзора и скрывающихся от органов дознания возлагается на оперативных дежурных, дежурных частей территориальных органов, а также сотрудников полиции линейных управлений, отделов Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.

Участковые уполномоченные полиции и другие подразделения органов внутренних дел, на которые возложена обязанность по участию в осуществление персонифицированного административного надзора, проводят задержание указанных лиц видимо в качестве применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (предусмотренных ст. 19.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях), совершаемых поднадзорными лицами в случае нарушения установленного режима ограничений.

В отношении сотрудников, других подразделений (указанных выше) при выполнении возложенных на них функций в случаях выявления нарушений поднадзорным лицом, установленных судом административных ограничений и обязанностей, данным Приказом предусмотрена обязанность по доставлению их в территориальный орган для принятия мер в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Необходимо также отметить, что обязанности по административному надзору за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, предусмотренные указанным ведомственным актом в отношении отдельных подразделений полиции, находят свое подтверждение не во всех нормативно

правовых актах, регламентирующих деятельность соответствующего подразделения полиции. Например, согласно анализу ряда нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность дежурных частей системы органов внутренних дел деятельность оперативного дежурного по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, никак не отражена и не регламентирована. Инструкция по организации деятельности участковых уполномоченных полиции⁵⁶ обязывает участкового уполномоченного полиции в целях выявления, предупреждения и пресечения преступлений и административных правонарушений контролировать соблюдение лицами, освобожденными из мест лишения свободы, ограничений, установленных для них законодательством на вверенном ему административном участке. Хотя персонифицированный административный надзор осуществляется в целях защиты государственных и общественных интересов от противоправных действий совершаемых поднадзорными лицами.

Проанализировав нормы, регламентирующие рассматриваемую деятельность полиции в области персонифицированного надзора, представляется, что указанная деятельность полиции осуществляется посредством наблюдения за поднадзорным лицом, а каким образом должно осуществляться данное наблюдение законодательно не закреплено. В виду этого необходимо выделить формы наблюдения (например, указать на возможность гласного и скрытого наблюдения) и основные обязанности и права по осуществлению наблюдения должностными лицами полиции за поднадзорным лицом.

Контрольно-надзорная деятельность участковых уполномоченных полиции (далее - УУП) заключается, прежде всего, в том, что в действующем Федеральном законе «О полиции» не четко сформулированы условия для реализации контрольно-надзорных полномочий подразделениями полиции и

⁵⁶ Приказ МВД России от 31.12.2012 N 1166 (ред. от 08.09.2016) "Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции" // Российская газета. – 2013. – 27 марта.

участковыми уполномоченными, а также нет разграничения между контролем и надзором в деятельности полиции.

Осуществляя ежедневно на обслуживаемой территории административную деятельность, в том числе и в процессе профилактического обхода административного участка, участковый уполномоченный полиции проводит индивидуально-профилактическую работу с лицами, в отношении которых установлен административный надзор.

Осуществляя административный надзор, участковый уполномоченный полиции проводит целенаправленное наблюдение за поднадзорными лицами и ежемесячно в письменной форме докладывает начальнику отдела полиции о соблюдении поднадзорными установленных судом административных ограничений и выполнении ими возложенных законодательством обязанностей, а также докладывает о возможности совершения ими противоправных действий, в том числе связанных с уклонением поднадзорных от административного надзора. Помимо этого, участковый уполномоченный полиции несет обязанность периодически проводить с поднадзорными лицами индивидуальную профилактическую работу, в ходе которой он получает от них объяснения в устной или письменной формеи другие сведения по вопросам нарушения ими установленных судом административных ограничений и невыполнения возложенных на них обязанностей.

Часть 1 статьи 4 Федерального закона от 06.04.2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» содержит исчерпывающий перечень административных ограничений, которые могут быть применены к поднадзорному лицу. К ним относятся: запрещение пребывания в определенных местах; запрещение посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях; запрещение пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток; запрещение выезда за установленные судом

пределы территории; обязательная явка от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации.

Суд вправе установить иные, не указанные в заявлении исправительного учреждения или органа внутренних дел административные ограничения.

Ограничения, установленные Федеральным законом, можно подразделить на обязательные (императивные), которые устанавливаются судом в отношении всех без исключения поднадзорных, и факультативные, выбор которых зависит от усмотрения суда. Согласно ч. 2 ст. 4 Федерального закона, единственным обязательным административным ограничением выступает обязательная явка поднадзорного от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации. Остальные ограничения являются факультативными, они позволяют суду дифференцированно подходить к их выбору в отношении каждого поднадзорного лица в отдельности в зависимости от его образа жизни, семейного положения, места работы, характера ранее совершенных преступлений и других обстоятельств.

В течение срока административного надзора ограничения могут меняться. Отдельные из них могут быть отменены (на основании заявления органа внутренних дел, поднадзорного лица или его представителя), либо, наоборот, их перечень может быть дополнен (на основании заявления органа внутренних дел). Основанием для принятия судом такого решения выступают сведения об образе жизни и о поведении поднадзорного лица, а также о соблюдении им ранее установленных административных ограничений.

Перечисленные ограничения применяются в полном объеме или раздельно в зависимости от образа жизни, семейного положения, места работы и других обстоятельств, характеризующих личность поднадзорного.

Постановлением Пленума Верховного суда РФ от 16.05.2017 N 15 "О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы" разъясняется, что если лицо совершило преступление в состоянии алкогольного опьянения, суд вправе рассмотреть вопрос о запрете посещения

мест общественного питания, в которых осуществляется продажа спиртных напитков.

Следует сказать, что по итогам проводимых на административном участке мероприятий и бесед с поднадзорными лицами участковый уполномоченный полиции вносит полученную информацию в анкеты и листы учета профилактических мероприятий, образцы которых определены нормативным правовым актом МВД России.

Для получения сведений о поведении поднадзорных лиц по месту жительства и работы участковый уполномоченный полиции вправе направлять соответствующие запросы или получать устную информацию по интересующим его вопросам. Например, проводить беседы по месту проживания с соседями поднадзорного лица в целях выяснения его поведения в быту, возможности возникновения каких-либо бытовых конфликтов, отношения к окружающей действительности, склонности к совершению противоправных действий и т.д. Или, направив запрос по месту работы, выяснять его взаимоотношения в трудовом коллективе, характер выполняемых им работ, степень ответственности при выполнении конкретных поручений, наличие опозданий или прогулов без уважительных причин, круг лиц, с которыми поднадзорное лицо поддерживает или установило дружеские отношения, и другую информацию, позволяющую охарактеризовать интересующее лицо.

При осуществлении административного надзора участковый уполномоченный полиции постоянно взаимодействует с различными службами и подразделениями органов внутренних дел по вопросам предупреждения и пресечения преступлений и иных правонарушений со стороны поднадзорных лиц. В частности, взаимодействует с оперативными дежурными дежурных частей отделов полиции, сотрудниками полиции строевых подразделений патрульно-постовой службы, дорожно-патрульной службы, а также подразделений, уполномоченных осуществлять оперативно-разыскную деятельность, и сотрудниками линейных отделов полиции на транспорте.

В связи с тем, что в деятельности по административному надзору за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, участвуют различные подразделения полиции, обладая при этом различным кругом прав и обязанностей, от добросовестного исполнения возложенных на них служебных обязанностей зависит эффективность проводимых профилактических работ в отношении рассматриваемой категории лиц и достижение цели персонифицированного административного надзора. В случае ненадлежащего исполнения должностными лицами полиции, на которых возложены обязанности по осуществлению персонифицированного административного надзора, требований законодательства об административном надзоре в части осуществления контроля за выполнением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, обязанностей и временных ограничений их прав и свобод, установленных судом, могут быть допущены следующие нарушения: не информирование участковых уполномоченных полиции, на территории обслуживания которых проживают либо будут проживать поднадзорные лица, о постановке на учет данных лиц, что препятствует им надлежащим образом принимать участие в осуществлении наблюдения за соблюдением установленных судом ограничений и исполнением ими установленных законом обязанностей, так как именно на участкового уполномоченного полиции возлагается обязанность по ведению учетно-профилактического дела, в отношении рассматриваемых категорий лиц; привлечения поднадзорных лиц к административной ответственности за посягательство на общественный порядок и общественную безопасность, на здоровье населения и общественную нравственность и не принятия в связи с этим органом полиции мер по инициированию перед судом вопроса о продлении сроков административного надзора в отношении правонарушителей и др.

Взаимодействие учреждений уголовно-исполнительной системы территориальными органами МВД России на районном уровне в организации осуществления административного надзора определено приказом МВД России от 30.06.2012 № 657 «О внесении изменения в Порядок осуществления

административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, утвержденный приказом МВД России от 8 июля 2011 г. № 818»⁵⁷.

Подводя итог можно отметить, что персонифицированным полицейским надзором является протекающее в установленной правовой форме специально организованное наблюдение органов внутренних дел (полиции) за поведением лиц, известных своей противоправной деятельностью и, в отношении которых на основании судебного решения установлен административный надзор в целях недопущения с их стороны возможных правонарушений.

Данный вид деятельности полиции находится на пике своего развития и совершенствования правовой базы.

Остаются нерешенными вопросы административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, не являющимися гражданами Российской Федерации, вопросы привлечения к надзорной деятельности сотрудников социальной сферы. Имеющаяся нормативно - правовая основа нуждается в конкретизации и совершенствовании, так как исходя из содержания соответствующих нормативных правовых актов, нельзя признать их отвечающим в полной мере насущным потребностям современного общества.

⁵⁷ Российская газета. - 2012. - 8 августа.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги, можно сделать вывод, что административный надзор является внешненаправленной функцией полиции, которой характерны собственные формы, методы, функции и задачи.

Однако само понятие административного надзора вообще, а следовательно, и административного надзора полиции, вызывает научные споры. Из-за отсутствия законодательного разделения государственных органов на контрольные и надзорные возникают сложности по определению надзорной деятельности. Мнения ученых-административистов сводятся к двум основным подходам к пониманию соотношения понятий «надзор» и «контроль», а именно:

- первый подход заключается во мнении исследователей о том, что надзор является как структурный элемент контрольной деятельности;
- второй подход предполагает надзор как детально-легализованную форму управленческой деятельности.

Отсутствие единых правил проведения административного надзора, непрозрачность проводимых мер, излишняя забюрократизированность процесса и могут оказывать колоссальный негативный эффект на состояние законности в государстве. В работе была обоснована целесообразность систематизации правил проведения административного надзора.

В целом было показано, что административный надзор представляет собой деятельность уполномоченных органов исполнительной власти, направлен на соблюдение действующих в сфере управления обязательных правил (пожарной безопасности, дорожного движения, санитарии, строительных норм, экологических стандартов и т.п.).

Характерной чертой административного надзора является отсутствие организационной подчиненности между надзирающим и поднадзорными, при этом контролируется не вся деятельность организации или лица, а лишь исполнение определенных норм и правил.

Особенностью административного надзора считается также наличие у его субъектов юрисдикционных полномочий. Органы административного надзора и их должностные лица вправе применять к юридическим и физическим лицам меры административного принуждения предупредительного, пресекающего и карательного характера.

Из административного надзора можно выделить самостоятельный вид – надзор органов внутренних дел (полиции). Особенности такого надзора являются: правоохранный характер; субъектный состав полицейских надзорных органов (служб, подразделений); специальные правовые средства принудительного обеспечения и методы; негласное (оперативно-розыскное) обеспечение; строго определенные направления.

Административный надзор полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности можно считать общим видом полицейского надзора, таковым является систематическое наблюдение полиции в пределах своей компетенции за соблюдением гражданами, должностными лицами и организациями нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере общественного порядка и безопасности, он осуществляется в целях выявления, предупреждения и пресечения нарушений, а также обеспечения привлечения виновных к установленной законом ответственности.

Лицензионный надзор – это специально организованное систематическое наблюдение в пределах своей компетенции при помощи методов, характерных для общего административного надзора (лицензирование), и специальных полицейских правовых средств (проверка по учетам, установление личности др.) за соблюдением правил, регулирующих отношения, складывающиеся по поводу функционирования объектов, бесконтрольная деятельность которых может создавать угрозу общественной или государственной безопасности.

Персонифицированным полицейским надзором является протекающее в установленной правовой форме специально организованное наблюдение органов внутренних дел (полиции) за поведением лиц, известных своей

противоправной деятельностью и, в отношении которых на основании судебного решения установлен административный надзор в целях недопущения с их стороны возможных правонарушений.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Законы, нормативные правовые акты и иные официальные документы

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с изм. от 21.07.2014) // РГ. – 2014. - № 163.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 07.03.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 1 (ч. 1). - Ст. 1.
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 07.03.2017) // СЗ РФ. – 1996. - № 25. - Ст. 2954.
4. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // РГ. - 2004. - N 290.
5. Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "О полиции" // Собрание законодательства РФ. - 2011. - N 7. - Ст. 900.
6. Федеральный закон от 06.04.2011 N 64-ФЗ (ред. от 28.12.2013) "Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы" // Собрание законодательства РФ. - 2011. - N 15. - Ст. 2037.
7. Федеральный закон от 04.05.2011 N 99-ФЗ (ред. от 13.07.2015) "О лицензировании отдельных видов деятельности" // Собрание законодательства РФ. – 2011. - N 19. - Ст. 2716.
8. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 23.06.2014) "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" // РГ. – 2008. - № 266.
9. Федеральный закон от 30.03.1999 N 52-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" // Собрание законодательства РФ. - 1999. - N 14. - Ст. 1650.

10. Федеральный закон от 24.07.1998 N 127-ФЗ (ред. от 14.12.2015) "О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения" // Собрание законодательства РФ. – 1998. - N 31. - Ст. 3805.
11. Федеральный закон от 10.12.1995 N 196-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "О безопасности дорожного движения" // Собрание законодательства РФ. - 1995. - N 50. - Ст. 4873.
12. Федеральный закон от 21.12.1994 N 69-ФЗ (ред. от 23.06.2016) "О пожарной безопасности" // Собрание законодательства РФ. - 1994. - N 35. - Ст. 3649.
13. Закон РФ от 11.03.1992 № 2487-1 (ред. от 23.06.2014) "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" // РГ. – 1992. - № 100.
14. Указ Президента РФ от 15.06.1998 N 711 (ред. от 01.04.2015) "О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения" // Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 25. - Ст. 2897.
15. Постановление Правительства РФ от 23.06.2011 N 498 (ред. от 09.09.2015) "О некоторых вопросах осуществления частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности" (вместе с "Положением о лицензировании частной детективной (сыскной) деятельности", "Положением о лицензировании частной охранной деятельности", "Правилами ведения реестра лицензий на осуществление частной охранной деятельности и предоставления сведений из него", "Правилами уведомления частной охранной организацией органов внутренних дел о начале и об окончании оказания охранных услуг, изменении состава учредителей (участников)") // Собрание законодательства РФ. - 2011. - N 26. - Ст. 3820.
16. Приказ МВД России от 18.06.2012 N 589 (ред. от 23.09.2015) "Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по контролю за частной детективной (сыскной) и охранной деятельностью в Российской Федерации" // Российская газета. – 2012. - 22 августа.

17. Приказ МВД России от 30.06.2012 N 657 «О внесении изменений в Порядок осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, утвержденный приказом МВД России от 8 июля 2011 г. N 818» // Российская газета. - 2012. - 8 августа.
18. Приказ МВД России от 31.12.2012 N 1166 (ред. от 08.09.2016) "Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции" // Российская газета. – 2013. – 27 марта.
19. Приказ МВД России от 29.09.2011 N 1039 (ред. от 30.12.2014) "Об утверждении административных регламентов Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственных услуг по выдаче лицензии на частную детективную (сыскную) деятельность, лицензии на частную охранную деятельность и удостоверения частного охранника" // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2012. - N 3.
20. Приказ МВД России от 08.07.2011 N 818 (ред. от 29.03.2017) "О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы" // Российская газета. – 2011. – 26 августа.
21. Приказ МВД РФ от 02.03.2009 N 185 (ред. от 31.12.2009, с изм. от 27.03.2012) "Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения" // Российская газета. - 2009. - 07 июля.

Монографии, учебники, учебные пособия

1. Административная деятельность ОВД: учебник для вузов / под ред. М. В. Костенникова, А. В. Куракина. - М.: Издательство Юрайт, 2015. — 521 с.

2. Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. — 687 с.
3. Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. - М.: Зерцало, 2012.
4. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник / Д. Н. Бахрах. - 5-е изд., перераб. и доп.. - М.: Эксмо, 2010. - 607 с.
5. Бельский К.С. Полицейское право. - М.: Дело и сервис, 2004. — 599 с.
6. Зырянов С. М. Административный надзор полиции: учебное пособие - М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2012. - 132 с.
7. Конин Н.М. Административное право России. - М.: Проспект, 2009. — 256 с.
8. Мартынов А.В. Административный надзор в России. Теоретические основы построения: монография/ Мартынов А.В. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012.— 183 с.
9. Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. - С-Пб.: Юрид. центр пресс, 2013. — 452 с.
- 10.Самойлюк Р.Н. Методы осуществления государственной власти в Российской Федерации монография / Под редакцией Н.В. Макарейко. - Нижний Новгород, 2015. — 180 с.
- 11.Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. - М.: Издательство Тихомирова. 2008.
- 12.Шохин Д.В. Административно-правовой институт разрешительной системы в механизме государственного управления: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 2012.

Статьи, научные публикации

1. Адмиралова И.А. Средства обеспечения законности административной деятельности полиции и обеспечение прав граждан // Современное право. - 2014. - N 10. - С. 60 - 67.
2. Артемьев Н.С., Понкратов В.А. Осуществление предупредительной функции административного надзора // Человек: преступление и наказание. - 2014. - № 2. - С. 13-16.
3. Бекетов О. И. Полицейский надзор: теоретико-правовое исследование: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук /О. И.Бекетов; Науч. конс. Ю. П. Соловей. - Челябинск,2011. - 37 с.
4. Вызулин Е.А. Административное законотворчество и организационно-тактические особенности расследования уклонения от административного надзора // Юридическая техника. Ежегодник № 9 «Стратегия, тактика, техника законотворчества (взаимосвязь, инновационные достижения, ошибки)». - 2015. - С. 188-191.
5. Денисенко В.В., Мумладзе М.А. Определение и содержание понятия «лицензия на право осуществления частной детективной либо охранной деятельности» // Вестник Волгоградской академии МВД России. - 2016. - № 2 (37). - С. 26-29.
6. Кокорин Е. Проблематика толкования понятий «надзор» и «контроль» в современной юридической литературе // Власть. - 2012. - № 1. - С. 121 - 123.
7. Кузнецов А.С. Контрольные и надзорные функции ГИБДД и их реализация // Административное право и процесс. - 2012. - № 1. - С. 58 - 60.
8. Кузнецов А.С. Нормативное правовое регулирование осуществления государственного контроля в деятельности ГИБДД МВД России // Образование. Наука . - 2013. - № 4. - С. 107-113.
9. Мартынов А.В. Принципы как необходимый элемент правовой конструкции административного надзора // Научный вестник Омской академии МВД России. - 2009. - № 4. - С. 35-38.

10. Мильшин Ю.Н. Разрешительные правоотношения: понятие, структура, участники. В сборнике: Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права Материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции: в 3 частях. Санкт-Петербургский университет МВД России. 2015. - С. 123-129.
11. Ноздрачев А.Ф. Административная разрешительная система: происхождение и содержание современного понятия // Журнал российского права. - 2014. - № 5 (209). - С. 37-48.
12. Потапенкова И.В. Административные процедуры, реализуемые в деятельности органов внутренних дел. В книге: Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права Материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В.Д. Сорокина: в 2-х частях. 2013. - С. 31-37.
13. Потапенкова И.В. Актуальные проблемы совершенствования правового регулирования деятельности полиции по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Вестник Московского университета МВД России. - 2012. - № 9. - С. 139-143.
14. Самойлюк Р.Н., Вызулин Е.А. К вопросу о соотношении понятий контроля и надзора в административной деятельности полиции // Наука. Мысль. - 2016. - № 9. - С. 114-118.
15. Сидорова М.В. Контрольно-надзорные функции ГИБДД // Наука и практика. - 2014. - № 1 (58). - С. 120-123.
16. Смородинова Ю.С. Методы осуществления государственного контроля и административного надзора органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Общество и право. - 2015. - № 2 (52). - С. 304-309.

- 17.Тяпкин С.Е. Понятие, признаки и назначение административного надзора // Бизнес в законе. - 2012. - № 5. – С. 71 – 73.
- 18.Фомин П.П. Административный надзор полиции как вид правоохранительной деятельности // Актуальные проблемы права: теория и практика. - 2016. - № 35. - С. 255-260.
- 19.Чернышов Д.В. Особенности функций, целей и задач административного надзора в российском административном праве // Юридическая наука: история и современность. - 2016. - № 2. - С. 52-59.

Эмпирические материалы

1. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.05.2017 N 15 "О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы" // Российская газета. – 2017. – 24 мая.
2. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.06.2013 N 22"О применении судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре" // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2013. - N 8 (утратило силу).
3. Определение Московского городского суда от 21.01.2011 N 4г/8-181/11 [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.03.2017).