

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: «Контрольно - надзорная функция в деятельности полиции»

Выполнил: Митрясов Андрей Александрович,
специальность - Правоохранительная
деятельность, год набора 2012, учебная группа
№022, младший лейтенант полиции

Руководитель: подполковник полиции Романюк
Владимир Станиславович
доцент кафедры
кандидат педагогических наук, доцент

Рецензент:

(ученая степень, ученое звание, должность, специальное звание)

(фамилия, имя, отчество)

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 ВИД ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ.....	7
§ 1. Юридическая природа и содержание административного надзора.....	13
§ 2. Субъекты административно - надзорной деятельности полиции и основы организации их деятельности.....	18
§ 3. Правовое регулирование административно - надзорной деятельности полиции в сфере охраны общественного порядка.....	30
ГЛАВА 2. АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ.....	35
§ 1. Административный надзор в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.....	35
§ 2. Административный надзор полиции в сфере охраны собственности.....	46
§ 3. Административный надзор полиции за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы.....	47
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	53
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	56

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы выпускного квалификационного исследования. За последние годы в социально - политической и экономической жизни страны произошли большие изменения. Принят ряд законов и других нормативно - правовых актов, изменивших компетенцию органов государственной власти, отношения собственности, содержание прав и обязанностей, непосредственно связанных со сферой охраны общественного порядка и безопасности. Положения Конституции Российской Федерации принципиально по - новому определяют место и роль личности в обществе, ставят в разряд государственной политики эффективную защиту основных прав и свобод граждан как высшей ценности.

Органы внутренних дел занимают одно из ведущих мест в системе государственных надзорных органов, поскольку имеют свой самостоятельный объект надзора – общественный порядок и общественную безопасность. Участвуя в данных общественных отношениях в качестве субъекта функциональной власти, органы внутренних дел, к сожалению, недостаточно эффективно влияют на оперативную обстановку, не в полной мере реализуют имеющиеся полномочия ввиду наличия правовых и организационных проблем. Тем самым, оправданно, что административный надзор в юридической литературе традиционно рассматривается в его соотношении с правоохранительной деятельностью.

Следовательно, тема исследования «Контрольно - надзорная функция в деятельности полиции» представляет высокий интерес как с теоретической точки зрения, так и с практической.

Актуальность темы обуславливают и сами задачи охраны общественного порядка, как и обеспечение общественной безопасности на территории Российской Федерации, которые возложены законодателем на полицию, тем самым объективно предопределила необходимость поиска новых форм и методов работы ее органов в современных условиях. Это вызывает потребность

их всестороннего теоретического исследования, либо переход государства в новое качественное состояние настоятельно требует не только поиска новых форм и методов в социальном обслуживании общества со стороны полиции, но и новой интерпретации оправданных практикой форм и методов деятельности полиции. К одной из таких форм деятельности полиции относятся контроль и надзор, осуществляемые сотрудниками органов внутренних дел.

Таким образом, исследование административного надзора в государственном управлении в целом и в сфере общественного порядка в частности вызывается насущными социально - экономическими, правовыми и политическими потребностями. Применительно к деятельности полиции эта проблема приобретает еще более четко выраженные очертания.

Степень научной разработанности. Многие отечественные ученые - административисты своими научными трудами внесли значительный вклад как в общую теорию права, так и в административное право в частности. К примеру, такие авторы как А.Г. Арбузкин, И.И. Веремеенко, А.В. Дюжаев, В.В. Жулев, Я.А. Здир, В.Б. Иссер, А.П. Кармолицкий, В.В. Курников, В.В. Лукьянов, А.А. Михайлов, В.П. Митин, О.В. Раков, Ф.С. Разаренов, МЛ. Саввин, М.С. Студеникина и другие исследовали актуальные проблемы административного права. Кроме того установлено, что до настоящего времени собственно контрольно - надзорная функция в деятельности полиции специально монографическому рассмотрению не подвергалась, ее исследования носили лишь фрагментарный характер.

Объектом выпускного квалификационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в контрольно - надзорной деятельности полиции.

Предметом исследования выступает организация и правовое регулирование контрольно - надзорной функции в деятельности полиции.

Целью выпускного квалификационного исследования является исследование организационно - правовых вопросов реализации контрольно - надзорной функции в деятельности полиции и формулирование на его основе

предложений по совершенствованию правового регулирования и практики реализации надзорных полномочий полиции.

Предмет, объект и цель определили следующие задачи:

- 1) исследовать юридическую природу и содержание административного надзора;
- 2) изучить субъекты административно - надзорной деятельности полиции и основы организации их деятельности
- 3) рассмотреть правовое регулирование административно - надзорной деятельности полиции в сфере охраны общественного порядка
- 4) исследовать административный надзор в сфере обеспечения безопасности дорожного движения;
- 5) исследовать административный надзор полиции в сфере охраны собственности
- 6) исследовать административный надзор полиции за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы

Методологической основой исследования являются диалектические познания социальных явлений, которые позволили достаточно полно вскрыть организационно - правовой механизм административного надзора в сфере охраны общественного порядка, что предопределило возможность избрания новых подходов к постановке и разрешению вопросов функционирования субъектов административного надзора. Кроме того, в исследовании использовались методы структурно - функционального и статистического анализа, а также традиционно - правовые методы, такие как теоретико - правовой, историко - правовой, сравнительно - правовой и другие.

Нормативно - правовую базу исследования составляют международные правовые акты, Конституция Российской Федерации, административное законодательство и другие законы и подзаконные акты Российской Федерации.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что сформулированные в нем научные положения и выводы развивают и дополняют имеющиеся научные знания, восполняют пробелы административно

- правовой науки в сфере реализации контрольно - надзорной функции полиции.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования выводов и предложений: 1) в законотворческой деятельности по совершенствованию соответствующих административно - правовых норм; 2) в дальнейших научных исследованиях; 3) в деятельности сотрудников полиции.

Структура исследования соответствует логике построения научного исследования, определяется его целями и задачами, а также состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, а также заключения и списка использованной литературы.

ГЛАВА 1. АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР КАК ВИД ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

В современных социально - экономических условиях все большее значение приобретает научное управление обществом. Неотъемлемым элементом такого управления является административный надзор, представляющий собой особый вид государственной деятельности органов исполнительной власти.

Органично вписываясь в систему способов обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении, административный надзор как юридическое явление представляет собой самостоятельный институт административного права Российской Федерации.

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

На протяжении довольно длительного времени научный спор между учеными идет вокруг понятий контроля и надзора в государственном управлении.

В научном и практическом обиходе термины «контроль» и «надзор» употребляются для обозначения сходных, а зачастую и не сходных управленческих и иных действий, осуществляемых государственными или негосударственными органами¹.

¹ Доровских Д.В. Общественный контроль в Российской Федерации: правовые основы //

Термин «надзор» употребляется для обозначения прокурорской деятельности, судебной деятельности, в том числе и Конституционного Суда, определенных видов административной деятельности полиции (надзора за безопасностью дорожного движения, административного надзора в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы), деятельности специальных органов исполнительной власти (надзор государственных инспекций), деятельности профсоюзов (надзор за соблюдением законодательства о труде), и т.д.

Каково же соотношение понятий «контроля» и «надзора»? Если обратиться к филологическому толкованию данных терминов, то выясняется: «контроль» - учет, проверка счетов, отчетности; «надзор» - деятельность по присмотру, наблюдению. «Контроль» - наблюдение, надсмотр за чем - либо с целью проверки; «надзор» - деятельность по наблюдению, присмотру, сопряженная с ответственностью за ее ведение¹. «Контроль» - проверка деятельности кого - либо, чего - либо, наблюдение с целью проверки; «надзор» - наблюдение с целью присмотра, проверки². Налицо, следовательно, смысловое совпадение: и в том, и в другом случае - наблюдение за чем - либо. Может быть, эти термины действительно синонимы?

Положительный ответ на этот вопрос, казалось бы, можно найти в тексте ряда нормативных актов, где термины «контроль» и «надзор» употребляются в одном значении, что особенно заметно при анализе организационно - правового статуса государственных инспекций.

Так, в разделе 5, который называется «Государственный и ведомственный санитарно - эпидемиологический надзор, производственный и общественный контроль», одним из направлений Госсанэпиднадзора названо: «Осуществление контроля за проведением гигиенических и противоэпидемических мероприятий, за соблюдением действующих санитарных правил

Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 6. – С. 14-18.

¹ Толковый словарь русского языка под ред. проф. Д.Н.Ушакова. М, 1938 г., Т.1, с. 1450; Т.2, с. 335.

² Словарь современного русского литературного языка. М., 1956 г., Т.5, с.1342, Т.7,с. 150.

предприятиями, организациями и гражданами». В Законе РФ «О стандартизации»¹ 16 раздел 3 называется «Государственный контроль и надзор за соблюдением требований государственных стандартов», а в тексте статей этого раздела разграничения понятий «контроля» и «надзора» нет.

Аналогичное совмещение понятий «надзора» и «контроля» характерно для большинства нормативных актов. Однако, юридическая наука с ее выводами, требующими точности употребления различных терминов, не дает оснований для положительного ответа на поставленный вопрос. И хотя научные выводы не всегда последовательно используются в процессе подготовки нормативных актов, думается, есть необходимые основания для того, чтобы провести грань между контрольной и надзорной деятельностью.

Если рассматривать закрепленный в Российской Конституции принцип разделения властей с этой точки зрения, то можно заметить, что контрольно - надзорная деятельность присуща всем органам, реализующим функции и законодательной, и исполнительной, и судебной власти, а также прокурорского надзор.

Небезосновательно В.Е.Чиркин, основываясь на данных сравнительного анализа конституционных положений различных государств мира, делает вывод о сформировавшейся в настоящее время тенденции выделения, наряду с законодательной, судебной и исполнительной властями, самостоятельной ветви власти - «контрольной власти»².

Общий характер контрольно - надзорной деятельности обусловлен, прежде всего, наличием для любого вида государственной деятельности управленческих аспектов.

И если для реализации исполнительной власти управленческий аспект преобладающий, он является целью этой реализации (не случайно до недавнего времени для обозначения этого процесса использовался термин «государственное управление»), то достижение реализации законодательной и

¹ Ведомости СНД, 1993 г., № 25, ст. 917.

² Чиркин В.Е. Контрольная власть. М., Государство и право, 2016 г., с. 10-19.

судебной властей - законотворчество и отправление правосудия, также невозможно без управления. Другими словами, управленческая деятельность есть общая функция для всех ветвей власти, и соответственно, контрольно - надзорная деятельность, являясь частью управленческой деятельности, также является для них общей.

Что же собой представляет контрольно - надзорная деятельность?

Существующая обширная научная литература определяет сущность и значение контрольно - надзорной деятельности со всевозможных сторон и в различных аспектах. Ее называют одной из общих функций управления, рассматривают как важное условие эффективной организации управления и одним из способов обеспечения законности в сфере реализации исполнительной власти, как проверка правильности тех или иных действий, как один из важных каналов получения объективной информации о жизни общества, как стадия управленческого цикла и т.д.

Как представляется, во всех этих характеристиках нет противоречий, так как они рассматривают один и тот же процесс контроля в различных аспектах, с различных точек зрения: либо в общеуправленческом, либо в юридическом смысле.

Процесс управления как определенное целенаправленное воздействие в целях упорядочения соответствующей системы, носит циклический характер и состоит из целого ряда постоянно сменяющих друг друга стадий: определение целей и принятие решений; организация исполнения решений; контроль за исполнением этих решений¹.

Таким образом, если рассматривать контрольно - надзорную деятельность применительно к каждому принятому решению, то ее можно определить как стадию управленческого цикла.

Если не связывать контрольно - надзорную деятельность с каждым отдельным решением, а рассматривать ее как в известной мере обособленный,

¹ Например, Старосьцяк Е. Элементы науки управления. М., Прогресс, 2015 г., с.340; Бахрах Д.Н. Управленческий цикл, Правоведение, 2016г., № 22, с. 46; Студенкина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М., Юр.лит. 2014 г., и другие.

самостоятельный, однородный по содержанию и имеющий особую целенаправленность вид деятельности, присущий всем органам управления независимо от их основных задач, то она (контрольно - надзорная деятельность) является функцией управления¹.

Административный надзор, являясь имманентным в целом государственному управлению, функционируя в этой системе, пронизывает практически весь процесс государственного управления. Именно поэтому для раскрытия его содержания необходимо обращение к понятиям более общего характера: государственное управление, его функции, межотраслевое управление и другим.

Однако, прежде всего, следует рассмотреть общее понятие административного надзора как самостоятельной формы правовой деятельности.

Итак, в правовом и организационном отношении понятия «контроль» и «надзор» являются близкими, но не тождественными категориями. Контроль, отражая в первую очередь управленческий, организационный аспект функционирования органов государственной власти, является интегрирующей, универсальной организационно - правовой категорией, объединяющей различные виды и формы проверочной деятельности, а также различные формы государственного реагирования на выявленные нарушения. В силу этого контроль охватывает как проверку законности тех или иных действий и решений должностных лиц, так и их целесообразность.

Надзор же, также являясь формой проверочной деятельности и отражая государственно - правовой аспект функционирования органов государственной власти, практически всегда связан исключительно с наблюдением за законностью действий и решений, абстрагируясь от их целесообразности, экономической выгоды, эффективности и т.д.

Органы надзора осуществляют свои функции и полномочия в отношении тех объектов, которые им организационно не подчинены; органы контроля - в

¹ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., Юрлит., 2013 г., с. 15.

основном в отношении организационно подчиненных объектов, однако действующее законодательство предусматривает и межотраслевой, надведомственный характер контрольной деятельности.

Административный надзор – это носящая систематический характер и обеспеченная мерами административного принуждения разновидность межотраслевой государственно - правовой деятельности контрольного характера, осуществляемая специальными (организационно обособленными) субъектами исполнительной власти в отношении неподчиненных им органов, организаций, учреждений, предприятий, должностных лиц и граждан по поводу соблюдения ими специальных правовых норм и общеобязательных правил в интересах обеспечения законности и правопорядка, соблюдения законных прав и интересов личности, общества, государства.

Административно - правовой статус субъекта административного надзора складывается из специфического сочетания элементов, отражающих целевое назначение, компетенцию, организационно - структурное построение, объем и распределение ответственности персонала конкретного надзорного органа.

Одной из ведущих составляющих общего статуса субъекта административного надзора является объем его полномочий в сфере применения административного принуждения.

По этому критерию субъекты надзора могут быть классифицированы на органы, обладающие полномочиями по: предупреждению и выявлению правонарушений; пресечению правонарушений; привлечению виновных лиц к ответственности и применению мер административного наказания; применению мер административно - процессуального обеспечения.

Основным субъектом обеспечения общественной безопасности являются органы внутренних дел, практически вся деятельность которых подчинена этой цели. Основными формами деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественной безопасности являются индивидуальные акты, среди которых присутствуют письменные, устные и конклюдентные акты.

Основными методами деятельности являются учетно - регистрационная, лицензионно - разрешительная работа и административный надзор, представляющие собой различные и самостоятельные методы управленческой деятельности.

§ 1. Юридическая природа и содержание административного надзора

Административный надзор как способ обеспечения законности и дисциплины представляет собой особый вид государственной деятельности специально уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц, направленный на строгое и точное исполнение органами исполнительной власти, коммерческими и некоммерческими организациями, а также гражданами общеобязательных правил, имеющих важное значение для общества и государства.

Понятие административного надзора, его соотношение с контролем в научных кругах является предметом дискуссии. По мнению одних авторов, административный надзор является разновидностью надведомственного государственного контроля, другие обосновывают позицию о том, что административный надзор – это самостоятельный вид контрольно - надзорной деятельности органов исполнительной власти.

Между тем имеются все основания, чтобы провести грань между контрольной и надзорной деятельностью, «развести» эти понятия, не отождествлять их, а определить особенности, назначение и место в системе

способов обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении¹.

Во - первых, различие между надведомственным или внешним контролем и административным надзором состоит в их содержании. Органы внешнего контроля обладают более широкой компетенцией: она включает в себя проверку состояния дел подконтрольного объекта не только с точки зрения законности, но и целесообразности принимаемых решений, что отражает, прежде всего, управленческий, организационный аспект контрольной деятельности. Кроме того, административный надзор связан с проверкой только законности действий конкретного объекта надзора, приобретая тем самым юридическую окраску.

Во - вторых, контроль и административный надзор различаются по объему полномочий. Контрольные полномочия связаны с вмешательством органов контроля в оперативно - хозяйственную, конкретную производственную деятельность подконтрольного объекта. При этом контрольные полномочия допускают возможность использования дисциплинарной власти - привлечение к дисциплинарной ответственности, вплоть до отстранения провинившегося сотрудника от занимаемой должности. Органы административного надзора такими полномочиями не обладают, они ограничиваются наблюдением, проверкой соблюдения определенных норм, нередко технико - юридического характера, общеобязательных правил, выявлением и пресечением правонарушений, привлечением виновных к административной ответственности.

В - третьих, административный надзор и контроль различаются по объектам наблюдения и проверки. С этой точки зрения административный надзор включает три его разновидности:

1. Осуществляется в отношении неопределенного (неперсонифицированного) круга физических и юридических лиц независимо

¹ Адмиралова И.А. Административно-юрисдикционная деятельность полиции по обеспечению прав и свобод граждан // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 8. – С. 798-805.

от их ведомственной подчиненности и формы собственности, не находящихся в каком - либо подчинении органов надзора, за соблюдением ими определенных правил, например правил пожарной безопасности;

2. Административный надзор распространяется на определенный круг граждан, должностных лиц, юридических лиц и по конкретным вопросам, например надзор за соблюдением гражданами правил приобретения, хранения и использования огнестрельного оружия, должностными лицами, ответственными за сохранность и использование радиоактивных материалов, средств цветного копирования;

3. Персонифицированный административный надзор, осуществляемый органами внутренних дел в отношении некоторых граждан, освобожденных из мест лишения свободы.

Таким образом, контрольные полномочия обычно касаются конкретных органов и их должностных лиц, предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений и не распространяются на граждан.

4. Административный надзор и контроль различаются по субъектам, их осуществляющим.

Административный надзор реализуется в деятельности большого числа государственных органов: это специализированные ведомства (например, Федеральная таможенная служба), государственные инспекции и надзоры, входящие в состав различных министерств и ведомств (например, санитарно - эпидемиологический надзор), иные специализированные надзорные органы (например, морской, речной, авиационный регистры), то есть, здесь наблюдается законченность организационного выделения субъектов данной деятельности в общей системе государственных органов исполнительной власти.

Органы надведомственного (внешнего) контроля такого разнообразия не имеют. К ним, прежде всего, относятся некоторые министерства и службы, так, например, Министерство финансов и Министерство образования и науки, Федеральная служба безопасности.

5. Административный надзор и контроль реализуются в различных организационных и правовых формах. Так, административный надзор может сопровождаться проверкой знаний правил дорожного движения водителей, правил обращения со служебным огнестрельным оружием лиц, занимающихся частной охранной деятельностью¹.

Организационно - административный надзор представляет процесс последовательно осуществляемых этапов или стадий:

А) предварительный – это анализ информации о поднадзорном объекте, разработка и доведение до объекта надзора соответствующих норм, правил его функционирования;

Б) текущий – это включающий систематическое и непосредственное наблюдение, инспектирование, проверки, в ходе которых выявляются нарушения, применяются меры пресечения, восстанавливается нарушенный порядок, решается вопрос о необходимости привлечения виновных к ответственности;

В) заключительный – это состоящий в анализе общего положения объекта надзора, выявлении тенденций, разработке предложений.

Правовые формы осуществления административного надзора также отличаются большой спецификой. В частности, он связан с оформлением и выдачей гражданам и юридическим лицам различных разрешений, лицензий, необходимых документов (например, пропуска в пограничную зону), позволяющих им реализовать свои субъективные права в той или иной сфере государственного управления.

6. Административный надзор и контроль характеризуют особые методы их осуществления. Для административного надзора основным методом является непосредственное постоянное наблюдение за соответствующими объектами, проверка по заявлениям и жалобам, а также по собственной

¹Адмиралова И.А. Административно-юрисдикционная деятельность полиции по обеспечению прав и свобод граждан // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 8. – С. 798-805.

инициативе. Арсенал методов внешнего контроля значительно шире: проверка, обследование, ревизия, проведение экспертизы и другие.

7. Административный надзор, как правило, связан с применением административного принуждения, причем надзорные органы используют административно - предупредительные меры (например, карантин), меры административного пресечения (например, запрещение эксплуатации неисправного автотранспорта), меры административно - процессуального обеспечения (например, изъятие вещей, товаров и документов), административные наказания.

Следовательно, органы административного надзора одновременно являются и органами административной юрисдикции. Органы надведомственного, внешнего контроля таким объемом административно - принудительных полномочий не обладают.

Исходя из вышеизложенного, можно отметить, что административный надзор как самостоятельный вид государственной деятельности по обеспечению законности и дисциплины в процессе реализации исполнительной власти обладает следующими признаками:

- отсутствие организационной подчиненности субъектов надзора и поднадзорных объектов;
- возможность оценки деятельности поднадзорных объектов только с точки зрения законности и по достаточно узкому кругу специальных вопросов;
- невозможность вмешательства в оперативно - хозяйственную деятельность объекта надзора;
- наличие специального объекта надзорной деятельности - норм, правил, требований, стандартов, содержащихся в нормативных актах, и их исполнение физическими и юридическими лицами;
- возможность самостоятельного применения мер административного принуждения в случаях обнаружения правонарушений или возникновения угроз безопасности различным объектам;

– строгое ограничение данных мер принуждения правовыми рамками; наличием юрисдикционных полномочий¹.

Следовательно, административный надзор – это особый вид государственной управленческой деятельности, осуществляемой специальными органами исполнительной власти в отношении организационно не подчиненных им органов, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц и граждан по поводу исполнения ими общеобязательных норм, правил, стандартов, требований с использованием комплекса мер административного принуждения с целью предупреждения, выявления и пресечения правонарушений, восстановления установленного порядка и привлечения виновных к административной ответственности.

К федеральным органам исполнительной власти, основной деятельностью которых является административный надзор, относятся федеральные службы, различные инспекции в федеральных министерствах и иных федеральных органах исполнительной власти (ветеринарного, пожарного, рыбного, геодезического и др. надзора), а также территориальные органы надзора (например, энергетического).

Исходя из вышеизложенного, следует, что деятельность органов административного надзора направлена на соблюдение специальных норм, действующих во всех или многих отраслях и сферах управления, независимо от ведомственных границ. Их главная цель – это обеспечить безопасность граждан, общества, государства, а также надлежащее качество продукции, услуг и работ.

§ 2. Субъекты административно - надзорной деятельности полиции и основы организации их деятельности

¹ Михеев Д.С. Обеспечение общественного контроля – ключевое направление в развитии принципа гласности местного самоуправления // Lex Russica. – 2015. – № 4. – С. 24-32.

В деятельности органов внутренних дел наиболее ярко проявляются основные черты административного надзора. Именно в этой системе отраслевого управления они получили наиболее четкое организационное обособление. Обособленность данного звена помогает лучше понять функции административного надзора¹.

Необходимо отметить, что для управления в деятельности органов внутренних дел характерно не только «физическое» сосредоточение объектов и субъектов административного надзора, но и то, что они различаются как по форме, так и по способу образования, финансирования, и прочего. Кроме того, субъекты административного надзора в системе органов внутренних дел обладают полным объемом форм и методов, присущих этой деятельности в настоящее время.

Деятельность органов внутренних дел исследовалась учеными - административистами во всевозможных аспектах, однако, в основном преобладали три направления:

- управленческое (государственные и социальные аспекты);
- правовое;
- оценка эффективности деятельности отрасли как составной части правоохранительной системы.

Рассмотрение организационной структуры органов внутренних дел имеет несколько причин:

Во - первых, организационная структура органов внутренних дел, как и всех иных органов управления, должна соответствовать их функциональному содержанию. Достигнуть этого можно путем организационного размежевания внутри отрасли и оснащением каждого элемента структуры соответствующей компетенцией.

¹ Куянова А.В., Батов Е.В. Проблемы правового регулирования и организации деятельности подразделений специального назначения территориальных органов МВД России // Административное право и процесс. – 2016. – № 1. – С. 38-41.

Следовательно, подвергая анализу организационную структуру органов внутренних дел, можно выделить те ее элементы, которые по своему целевому назначению и характеру деятельности являются субъектами административного надзора.

Во - вторых, организационная структура органов внутренних дел и выделение из нее надзорных звеньев позволит судить об удельном весе административного надзора в функциональной структуре отрасли вообще и в рамках административной деятельности, в частности.

Таким образом, этот подход дает возможность судить об органах внутренних дел как о системе, в которой наиболее заметна совокупность надзорных полномочий. Для одних элементов системы они являются основными в компетенции, для других – осуществляются наряду с полномочиями иного характера.

В - третьих, организационное обособление в структуре органов внутренних дел звеньев административного надзора дает возможность обоснованного подхода к оценке соотносимого объекта управления в области внутренних дел и объектов надзорной деятельности.

В - четвертых, выделение в организационной структуре органов внутренних дел интересующие нас элементы - структуры дает возможность оценить уровень специализации данного звена государственного аппарата, а, следовательно, и наметить возможные и целесообразные пути его организационного совершенствования¹.

Исходя из вышеизложенного, органы внутренних дел, как отдельно взятая система, представляет собой совокупность составных частей, каждая из которых имеет свои задачи, силы и средства, обеспечивающие их выполнение. Специфика этих задач, формы и методы деятельности послужили с одной стороны разделению направлений деятельности, с другой стороны объединению

¹ Уманская В.П. Теоретическое и законодательное соотношение контроля и надзора // Административное право и процесс. – 2015. – № 4. – С 23.

внутри системы тех ее звеньев, задачи которых близки по своему содержанию, либо их деятельность имеет общий объект воздействия.

В настоящее время некоторые ученые - административисты, исследуя органы внутренних дел, подразделяют их на:

- оперативные (противодействия общеуголовной преступности, экономической безопасности и противодействия коррупции, противодействия экстремизму, оперативно - розыскной информации, оперативно - поисковые, специальных технических мероприятий, собственной безопасности и государственной защиты);

- специального назначения (ОМОН, ОМСН, авиации);

- охраны общественного порядка (строевые подразделения патрульно постовой службы, охраны дипломатических представительств и консульств иностранных государств, участковых уполномоченных полиции, по делам несовершеннолетних, временной изоляции для несовершеннолетних правонарушителей);

- лицензионно - разрешительной работы и контроля за частной детективной и охранной деятельностью;

- государственной охраны имущества;

- обеспечения безопасности дорожного движения;

- охранно - конвойной службы и исполнения административного законодательства (охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых, центры исполнения административного законодательства);

- экспертно - криминалистические;

- службы предварительного расследования в форме дознания;

- дежурные части;

- отдельные подразделения управления и обеспечения по решению Министра внутренних дел Российской Федерации.

Кроме того, в состав полиции входят образовательные учреждения Министерства внутренних дел Российской Федерации, Национальное центральное бюро Интерпола при Министерстве внутренних дел Российской

Федерации и подразделения Национального центрального бюро Интерпола при территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации¹.

Каждая из указанных частей системы органов внутренних дел имеет не только свое внутреннее организационное построение, но и функциональную структуру. Последняя и дает возможность выделить тех звеньев, которые осуществляют административный надзор в сфере охраны общественного порядка.

Полиция является основной частью органов внутренних дел, через которую государство осуществляет управление общественным порядком. С этой позиции общественный порядок выступает как объект деятельности полиции. Такова общая оценка. Однако полиция представляет собой достаточно сложную по своему организационному и функциональному построению часть органов внутренних дел².

В состав криминальной полиции входят: оперативно - розыскные, научно - технические и иные подразделения, необходимые для решения стоящих перед ней задач и оказания помощи, полиции общественной безопасности.

В состав полиции общественной безопасности входят: дежурные части, подразделения патрульно - постовой службы, охраны объектов по договорам, участковых инспекторов полиции, изоляторов для временного содержания задержанных и заключенных под стражу лиц и иные подразделения, необходимые для решения стоящих перед ней задач.

Из всех вышеперечисленных подразделений полиции общественной безопасности административный надзор не осуществляют только изоляторы для временного содержания задержанных и заключенных под стражу лиц, а остальные подразделения в большей или меньшей степени осуществляют его.

В составе полиции общественной безопасности служба собственно обеспечения общественного порядка имеет специальные задачи,

¹ Романов А.К. Полиция вместо милиции // ЭЖ-Юрист. – 2010. – 35. – С. 34.

² Денисенко В.В. Административная юрисдикция органов внутренних дел: учебник. – М.: ГУК МВД России, 2012. – С. 80.

характеризующие ее деятельность как надзорную во всех установленных законом правовых формах и осуществляемую соответствующими методами. Именно в целях реализации задачи по осуществлению административного надзора в составе полиции и созданы ее строевые подразделения. Кроме того, как и всякая иная деятельность, административный надзор в сфере охраны общественного порядка складывается из нескольких этапов:

1) Подготовительный (организационный), где сама служба выступает как объект управления, осуществляемого соответствующими органами внутренних дел. Он включает в себя различные организационные мероприятия, так например, начиная с инструктажа и заканчивая постановкой конкретных задач каждому исполнителю. Этот этап очень важен тем, что для того чтобы работа была эффективна, необходима хорошая организация и подготовка.

2) Систематическое наблюдение за состоянием общественного порядка в целях выяснения и пресечения противоправных посягательств на него. Этот этап по существу и характеризует содержание охранной деятельности, то есть ее смысл и назначение административного надзора. В процессе наблюдения за общественным порядком не только выявляются факты правонарушений, но и принимаются меры к прекращению противоправных действий, восстановлению должного порядка в общественных местах, созданию условий спокойствия и безопасности людей, сохранности материальных ценностей, также выясняются обстоятельства способствующие совершению правонарушений и многое другое. На характеристику данного этапа влияет еще и то, что служба обеспечения общественного порядка выполняет и большую организационную функцию в области рассматриваемых общественных отношений. Она вытекает из задач обеспечения должного общественного порядка, что диктует необходимость применения не только оперативных мер восстановительного характера, но и действий по сбору и обработке поступающей информации, а, следовательно, и оценки оперативной обстановки. Это в свою очередь служит основой для принятия рациональных

управленческих решений. Такой видится главная связь «внутренней» и «внешней» деятельности службы охраны общественного порядка¹.

В этой связи необходимо обратить внимание на следующее. На первый взгляд может показаться, что применение, например, мер по восстановлению должного общественного порядка, в случае его нарушения, есть деятельность, находящаяся за пределами собственно административного надзора. Однако дело обстоит не так. Наблюдение за состоянием охраны общественного порядка, пресечение любых попыток нарушить его, а также осуществление различных мероприятий по наведению должного порядка в общественных местах, соответствующего его правовому режиму – есть единый процесс, характеризующий административный надзор в сфере государственного управления вообще и в области охраны общественного порядка, в частности, как динамичную функцию органов управления. Поэтому применительно к общественному порядку, деятельность субъектов административного надзора следует оценивать как деятельность, организующую его функционирование. Следовательно, такая оценка возможна лишь по отношению специального объекта – общественного порядка².

Применение санкций к нарушителям и иных мер административного принуждения. Особенностью здесь является то, что личный состав службы обеспечения общественного порядка, непосредственно осуществляющий наблюдение за состоянием объекта, лишь проводит задержание правонарушителей (например, в случае совершения ими мелкого хулиганства или другого правонарушения) и доставляет их в дежурную часть. Здесь составляются необходимые документы (объяснение, протокол), на основании которых начальник органа внутренних дел, рассматривает дело об административном правонарушении и налагает административное взыскание, либо направляет материалы проверки судье для рассмотрения и принятия

¹ Васильева Ф.П. Правовое положение полиции МВД России: учебник. – М., 2014. – С. 220.

² Безруков А.В. Роль государственных и муниципальных органов власти в механизме обеспечения правопорядка в России // Административное право и процесс. – 2016. – № 2. – С. 17-21.

решения, либо направляет в тот орган или тому должностному лицу, который правомочен налагать административное взыскание за данное правонарушение.

Таким образом, служба обеспечения общественного порядка, выступая в качестве субъекта административного надзора, в своем арсенале мер административного принуждения имеет в основном те, которые связаны с прекращением противоправных действий, восстановлением должного порядка, задержанием правонарушителей, а в необходимых случаях и применением физической силы, специальных средств и оружия.

Кроме вышеперечисленных подразделений полиции к субъектам административного надзора можно отнести подразделения участковых инспекторов полиции и подразделения вневедомственной охраны при органах внутренних дел.

Отнесение подразделения участковых инспекторов полиции к субъектам административного надзора можно объяснить тем, что деятельность участковых инспекторов полиция носит многофункциональный характер. Так, например, участковые инспектора полиции решают самые различные аспекты полицейской работы, в том числе и те, для реализации которых предназначены специальные службы полиции (охрана общественного порядка, обеспечение безопасности дорожного движения и прочие) и то, что они наблюдают за соблюдением разнообразных специальных норм (правил дорожного движения, пожарной безопасности, охраны общественного порядка и прочие), относящиеся к сфере административного надзора¹.

Подразделения участковых инспекторов полиции в качестве отдельного структурного подразделения входит в состав полиции общественной безопасности. Организация их работы возложена на начальника отдела внутренних дел, его заместителя, руководителей подразделений по руководству

¹ Головкин В.В. Административно-юрисдикционная деятельность в современном административном процессе // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы всероссийской ежегодной научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора В.Д. Сорокина, 21 марта 2014 г. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета МВД России, 2014. Ч. 2. С. 98 - 97.

участковыми инспекторами полиции. Организационно - методическое обеспечение деятельности участковых инспекторов полиции осуществляют соответствующие подразделения полиции общественной безопасности Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства внутренних дел республик в составе Российской Федерации, УВД (ГУВД) краев, областей, городов Москвы, Санкт - Петербурга и Ленинградской области, автономных образований в составе РФ. Структура подразделения участковых инспекторов полиции включает в себя: начальник отдела (отделения) по руководству участковыми инспекторами полиции, заместитель начальника, старший участковый инспектор, участковый инспектор, помощник участкового инспектора.

Основными задачами участкового инспектора полиции являются:

- обеспечение личной и имущественной безопасности граждан;
- охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;
- предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- раскрытие преступлений, по делам о которых производство предварительного следствия не обязательно, а также активное участие в раскрытии преступлений, по делам, о которых производство предварительного следствия обязательно;
- оказание в пределах своей компетенции помощи гражданам,
- должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям и объединениям в осуществлении их законных прав и интересов.

На подразделения участковых инспекторов полиции возложен комплекс соответствующих функций, основными из которых являются:

- профилактика правонарушений;
- индивидуальная профилактическая работа;
- поддержание правопорядка в общественных местах на своем административном участке;

- пресечение противоправных действий;
- борьба с правонарушениями несовершеннолетних;
- поддержание тесных связей с населением и общественными формированиями;
- обеспечение безопасности дорожного движения;
- осуществление надзора за соблюдением правил лицензионно - разрешительной системы;
- охрана собственности;
- участие в раскрытии и расследовании преступлений.

Для того чтобы закончить характеристику субъектов административного надзора, необходимо рассмотреть такое подразделение как вневедомственная охрана при отделе внутренних дел или подразделение охраны объектов по договорам.

В систему вневедомственной охраны (подразделения охраны объектов по договорам) входит:

- главное управление вневедомственной охраны МВД РФ;
- управление (отделы) вневедомственной охраны при МВД республик в составе РФ, управление (главное управление) внутренних дел краев, областей, городов Москвы, Санкт - Петербурга и Ленинградской области, автономных областей и округов);
- отделы (отделения) вневедомственной охраны при ОВД районов, городов.
- охрана имущества собственников на основе договоров;
- участие в разработке и реализации государственных мер по упорядочению и совершенствованию охраны материальных ценностей;
- проведение на территории Российской Федерации единой технической политики в области создания средств охранной сигнализации их промышленного освоения, контроля за качеством, тактики их применения, внедрение и эксплуатационного обслуживания.

Исходя из тех задач, которые возложены на вневедомственную охрану при отделе внутренних дел, она осуществляет ряд функций:

- непосредственная охрана имущества предприятий, учреждений, организаций (не зависимо от форм собственности);
- непосредственная охрана личного имущества граждан;
- внедрение в охрану современных технических средств;
- инспектирование ведомственной охраны;
- обеспечение общественного порядка в зонах расположения охраняемых объектов.

В отношении последней функции хотелось бы остановиться поподробнее. Эту функцию осуществляют в основном полицейские подразделения вневедомственной охраны. Служебным нарядам вневедомственной охраны меняется обязанность предупреждение и пресечение преступлений и других правонарушений в районе постов и маршрутов патрулирования. И хотя эта функция является как бы «дополнительной», но в тоже время работники этой службы вносит огромный вклад в сфере охраны общественного порядка.

Организация патрульно - постовой службы подразделений полиции охраны по единой дислокации с другими силами полиции значительно увеличивает плотность полицейских нарядов и значительно расширяет возможность органа внутренних дел в борьбе с преступностью и охране общественного порядка.

Для более полного исследования субъектов административного надзора полиции необходимо рассмотреть организацию взаимодействия субъектов административного надзора между собой. Взаимодействие субъектов административного надзора очень важно, так как, если оно организовано правильно, то позволяет добиться положительных результатов в деятельности всех субъектов административного надзора.

Взаимодействие может быть организовано по единой дислокации, то есть по плану комплексного использования сил и средств полиции. По этому плану работают не все субъекты административного надзора, а лишь патрульно -

постовая служба полиции, служба обеспечения общественного порядка, государственная инспекция безопасного дорожного движения, вневедомственная охрана и дежурная часть органа внутренних дел, которая осуществляет контроль за работой этих субъектов во время дежурных суток.

Также взаимодействие может осуществляться:

- путем обмена информации;
- совместного планирования и осуществления совместных мероприятий.

Здесь организацию взаимодействия лежит на начальнике органа внутренних дел и его заместителя начальника полиции общественной безопасности, при этом инициативу во взаимодействии должны проявлять и начальники отраслевых подразделений.

Взаимодействие может быть как двухстороннее (так, например, подразделение лицензионно - разрешительной работы и контроля за частной детективной и охранной деятельностью и участковыми инспекторами полиции), так и многостороннее (например, государственная инспекция безопасности дорожного движения, служба обеспечения общественного порядка, участковые инспектора полиции и другие).

Главная задача взаимодействия, скоординировать усилия всех субъектов административного надзора для осуществления более качественного и надежного надзора за деятельностью поднадзорных объектов. При этом не должно быть перекладывание своих обязанностей от одного субъекта другому и здесь большую роль играет начальник органа внутренних дел.

Исходя из вышеизложенного следует, что с целью надлежащего осуществления взаимодействия между субъектами административного надзора необходимо издать ведомственный акт Министерства внутренних дел РФ, который бы назывался «Инструкция об организации взаимодействия служб полиции общественной безопасности по осуществлению административного надзора в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности». В этой инструкции необходимо предусмотреть общие вопросы взаимодействия, какие конкретно субъекты взаимодействуют между собой, по

каким вопросам и прочие. Кроме того, наличие этой инструкции не позволит перекладывать свои обязанности на другие субъекты, а также позволит поднять организацию взаимодействия на более высокий уровень. Такова общая характеристика субъектов административного надзора, составляющих особую группу служб в системе Российской полиции.

§ 3. Правовое регулирование административно - надзорной деятельности полиции в сфере охраны общественного порядка

Где бы на территории Российской Федерации полиция ни осуществляла свои функции, руководствоваться в своей деятельности она должна правилами, установленными Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, Федеральным законом «О полиции», другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, касающимися ее деятельности. До внесения соответствующих изменений в законодательство полиция в пределах своего назначения и компетенции вправе выполнять обязанности, которые нормативными правовыми актами возложены на полицию¹.

Данное положение распространяется также на сотрудников полиции, находящихся за пределами Российской Федерации.

К числу законов, в которых содержатся положения, регулирующие правовой статус либо касающиеся регулирования деятельности полиции, относятся: Конституция РФ, Уголовно - процессуальный кодекс РФ, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Гражданский

¹ Доровских Д.В. Общественный контроль в Российской Федерации: правовые основы // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 6. – С. 14-18.

кодекс РФ; Федеральные законы: от 25 декабря 2008 года № 273 - ФЗ «О противодействии коррупции», от 10 июня 2008 года № 76 - ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», от 4 апреля 2005 года № 32 - ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», от 27 июля 2004 года № 79 - ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», от 25 апреля 2002 года № 40 - ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств», от 28 марта 1998 года № 52 - ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно - исполнительной системы», от 13 декабря 1996 года № 150 - ФЗ «Об оружии», от 12 августа 1995 года № 144 - ФЗ «Об оперативно - розыскной деятельности» и некоторые другие законы.

Обязательными для исполнения полицией также признаются некоторые ведомственные нормативные правовые акты. Это, прежде всего:

- Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в органах внутренних дел Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о происшествиях;
- Инструкция о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений;
- Инструкция о порядке учета и хранения лицензий и разрешений, выдаваемых органами внутренних дел при осуществлении государственного контроля за оборотом гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации;
- Инструкция о порядке допуска сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих и работников органов внутренних

дел, военнослужащих и гражданского персонала внутренних войск МВД России к государственной тайне;

- Инструкция о порядке проведения сотрудниками органов внутренних дел гласного оперативно - розыскного мероприятия обследования помещений, зданий.

Однако не только принимаемые МВД России ведомственные нормативные правовые акты регулируют деятельность полиции. Согласно ч. 2 ст. 30 Федерального закона от 17 января 1992 года № 2202 - 1 «О прокуратуре Российской Федерации» по не требующим законодательного регулирования вопросам дознания обязательными для органов дознания признаются указания Генерального прокурора РФ. Полиция не названа среди органов дознания. Однако сотрудники полиции являются одновременно сотрудниками органов внутренних дел. Последние же, согласно п. 1 ч. 1 ст. 40 Уголовно - процессуального кодекса РФ, признаются органами дознания.

Полиция не вправе применять нормы закона, если вступившим в силу для Российской Федерации международным договором, решение о согласии на обязательность которого для Российской Федерации было принято в форме федерального закона, установлены иные правила, чем предусмотренные законом. В этих случаях применяются правила международного договора Российской Федерации¹.

Если законом не урегулирован порядок производства какого - либо непосредственно связанного с правоприменительной деятельностью полиции или даже названного в законе действия (решения), допустимо использование нормы права, регулирующей производство наиболее сходного с ним случая. К примеру, процедура требования в порядке, установленном ст. 144 Уголовно - процессуального кодекса РФ, необходимых материалов и опроса лиц с их согласия в соответствии со ст. Уголовно - процессуального кодекса РФ законом не урегулированы. Именно поэтому при оформлении протокола - требования,

¹ Соловей Ю.П. Полицейское право и его место в системе современного административного права // Полицейское право. – 2015. – № 1(1). – С. 6-11.

как правило, используется предусмотренная в уголовном процессе форма протокола выемки, а в случае опроса лица, не достигшего 14 лет, как и при допросе таких свидетелей такого же возраста (ст. 191 Уголовно - процессуального кодекса РФ), рекомендуется приглашать педагога¹.

Тем не менее, исходя из вышеизложенного, законодатель не запрещает применение правовых норм по аналогии, если при этом не будут ущемлены права и законные интересы вовлеченных в процесс правоприменения субъектов.

Таким образом, рассмотрев первую главу можно сформулировать следующие выводы.

1. Общественный порядок есть явление социальное, так как в нем участвует большинство населения страны либо в качестве объекта, либо субъекта, также здесь практически реализуются различные политические, экономические и социально - культурные интересы государства, общества, организаций и граждан;

2. Общественный порядок отражает собой совокупную волевою деятельность людей, направленную на достижение запланированных ими целей, по которым можно судить об этой деятельности как о продолжении общественного процесса, направленного на поддержание надлежащего порядка;

3. Общественный порядок, является управляемым процессом, в котором главным субъектом выступает государство в лице специальных органов, организационно закрепленных в их единой системе;

4. Значимость административного надзора в структуре функций полиции отводится важная роль. Это происходит потому, что одной из основных функций полиции является административная деятельность, а она, в свою очередь, подразделяется на основные виды: охрану общественного порядка;

¹ Скрипкин Г.Ф. К вопросу об охране общественного порядка органами местного самоуправления в свете принятия Закона о полиции // Вестник Московского университета МВД России. – 2012. – № 2. – С. 22.

контроль за соблюдением правил паспортной системы; контроль за правилами пребывания в РФ иностранных граждан и лиц без гражданства и транзитного проезда через территорию России: осуществление разрешительной системы; обеспечение безопасности дорожного движения; охрану собственности по договорам. И во всех перечисленных видах административный надзор, является, очень важным средством, осуществления данной деятельности (особенно при обеспечении безопасности дорожного движения, охране общественного порядка и другие).

ГЛАВА 2. АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

§ 1. Административный надзор в сфере обеспечения безопасности дорожного движения

Административный надзор, прежде всего, тесно связан с таким понятием как безопасность дорожного движения, которая является составной частью общественной безопасности. Как правило, это понятие связывают с источником повышенной опасности: «Общественная безопасность - система общественных отношений, складывающихся в соответствии с правовыми, техническими, строительными и другими нормами при использовании объектов и предметов, представляющих повышенную опасность для людей и общества в целом, или при наступлении особых условий в связи со стихийными бедствиями либо другими чрезвычайными обстоятельствами социального или техногенного характера»¹. В то же время, угрозы общественной безопасности не исчерпываются только источниками повышенной опасности. В ст. 1 Закона Российской Федерации «О безопасности» безопасность определяется как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз.

В современных условиях она рассматривается как одна из главнейших целей и неотъемлемое слагаемое деятельности людей, социальных групп, общества, государства, как одна из важнейших характеристик, показывающих

¹ Административное право: учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М, 2015. С. 689.

степень устойчивости социальных взаимосвязей, определяющую общечеловеческую ценность и значимость общественных отношений¹.

Безопасность достигается проведением единой государственной политики в области обеспечения безопасности, системой мер экономического, политического, организационного и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства².

Юридическими гарантиями необходимого уровня защищенности объектов безопасности в Российской Федерации являются система правовых норм, регулирующих отношения в сфере безопасности, определение основных направлений деятельности органов государственной власти и управления в данной области, формирование органов обеспечения безопасности и механизма контроля и надзора за соблюдением норм права.

Существующая система норм права определяет лишь меру возможного поведения³.

Для достижения целей, установленных в регулятивных нормах права, охраны урегулированных правом общественных отношений нужны специальные средства, гарантирующие соблюдение требований этих норм: установление дополнительных запретов, обязанностей и разрешительного порядка реализации прав участников дорожного движения, проведение предварительных (превентивных) проверок, проведение специальных мер для установления и поддержания режимных правил (экспертизы, учет показателей безопасности дорожного движения, государственная регистрация, лицензирование), осуществление контроля и надзора.

Госавтоинспекция безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации (Госавтоинспекция) осуществляет

¹ Орлов А.Н. Теория и практика лицензионных отношений: дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2001. С. 12.

² О безопасности: федеральный закон РФ от 28 декабря 2010 г. (ред. от 05.10.2015 г.) // Российская газета. 2010. 29 декабря.

³ Резвых В.Д. Административно-правовое обеспечение режима социалистического хозяйствования // Управление и право. М., 2017. С. 170.

специальные контрольные, надзорные и разрешительные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения.

На Госавтоинспекцию возлагаются следующие обязанности:

а) осуществление государственного контроля и надзора за соблюдением нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения, которыми устанавливаются требования:

- к проектированию, строительству, реконструкции дорог (за исключением государственного надзора при строительстве и реконструкции автомобильных дорог), дорожных сооружений, железнодорожных переездов, линий городского электрического транспорта;

- к эксплуатационному состоянию и ремонту автомобильных дорог (за исключением государственного надзора при их капитальном ремонте), дорожных сооружений, железнодорожных переездов, а также к установке и эксплуатации технических средств организации дорожного движения;

- к конструкции и техническому состоянию находящихся в эксплуатации автотранспортных средств, прицепов к ним и предметов их дополнительного оборудования;

- к изменению конструкции зарегистрированных в Госавтоинспекции автотранспортных средств и прицепов к ним;

- к перевозкам в пределах компетенции Госавтоинспекции тяжеловесных, опасных и крупногабаритных грузов¹;

б) принятие квалификационных экзаменов на получение права управления автотранспортными средствами, трамваями и троллейбусами, выдача водительских удостоверений, а также согласование программ подготовки (переподготовки) водителей автотранспортных средств, трамваев и троллейбусов, выдача заключений соискателям лицензий на осуществление образовательной деятельности (при подготовке водителей

¹ Молчанов П.В. Административная политика в области обеспечения безопасности дорожного движения: направления и тенденции (по результатам социологических исследований) // Административное право и процесс. – 2016. – № 10. – С. 15-21.

автомототранспортных средств) о соответствии учебно - материальной базы установленным требованиям;

в) регистрация и учет автотранспортных средств и прицепов к ним, предназначенных для движения по автомобильным дорогам общего пользования, выдача регистрационных документов и государственных регистрационных знаков на зарегистрированные автотранспортные средства и прицепы к ним, а также выдача паспортов транспортных средств в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации;

г) организация и проведение в порядке и сроки, которые установлены законодательством Российской Федерации, государственного технического осмотра автотранспортных средств и прицепов к ним;

д) регулирование дорожного движения, в том числе с использованием технических средств и автоматизированных систем, обеспечение организации движения транспортных средств и пешеходов в местах проведения аварийно - спасательных работ и массовых мероприятий;

е) участие в мероприятиях по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности;

ж) организация и проведение в порядке, определяемом Министерством внутренних дел Российской Федерации, работы по розыску угнанных и похищенных автотранспортных средств, а также автотранспортных средств участников дорожного движения, скрывшихся с мест дорожно - транспортных происшествий;

з) осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации производства по делам об административных правонарушениях;

и) осуществление на месте дорожно - транспортного происшествия неотложных действий по спасению людей, в том числе принятие мер по эвакуации людей и оказанию им первой медицинской помощи, оказание в соответствии с законодательством Российской Федерации первой доврачебной помощи пострадавшим, а также содействие в транспортировке поврежденных транспортных средств и охране имущества, оставшегося без присмотра;

к) проведение в соответствии с законодательством Российской Федерации дознания по делам о преступлениях против безопасности дорожного движения и преступлениях, связанных с эксплуатацией транспортных средств;

л) осуществление в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, государственного учета показателей состояния безопасности дорожного движения;

м) ведение учета бланков водительских удостоверений, государственных регистрационных знаков на транспортные средства, справок - счетов и другой специальной продукции, необходимой для допуска транспортных средств и их водителей к участию в дорожном движении.

н) изучение условий дорожного движения, принятие мер по совершенствованию организации движения транспортных средств и пешеходов, согласование в установленном порядке проектов организации дорожного движения в городах и на автомобильных дорогах, программ подготовки и переподготовки специалистов по безопасности дорожного движения;

о) осуществление в установленном порядке сопровождения транспортных средств;

п) участие в работе градостроительных и технических советов, комиссий по приемке в эксплуатацию дорог, дорожных сооружений, железнодорожных переездов, линий городского электрического транспорта, в работе комиссий по открытию маршрутов регулярного движения общественного транспорта, а также в оценке соответствия этих маршрутов установленным требованиям безопасности дорожного движения в процессе их эксплуатации;

р) разъяснение законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения с использованием средств массовой информации, а также собственных изданий, проведение в этих целях смотров, конкурсов, соревнований, содействие соответствующим органам исполнительной власти в

организации обучения граждан правилам безопасного поведения на дорогах, в пропаганде правил дорожного движения;¹

с) разработка предложений по повышению безопасности дорожного движения, в том числе совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления муниципальных образований, юридическими лицами и общественными объединениями;

т) выявление причин и условий, способствующих совершению дорожно - транспортных происшествий, нарушений правил дорожного движения, иных противоправных действий, влекущих угрозу безопасности дорожного движения, принятие мер по их устранению;

у) выдача разрешений юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям на осуществление деятельности по изготовлению бланков водительских удостоверений, государственных регистрационных знаков на транспортные средства, справок - счетов и другой специальной продукции, необходимой для допуска транспортных средств и их водителей к участию в дорожном движении, перечень которой утверждается Правительством Российской Федерации, а также на производство работ по установке и обслуживанию технических средств организации дорожного движения, ведение реестра выданных, приостановленных и аннулированных разрешений;

ф) выдача в установленном порядке разрешений на установку на транспортных средствах устройств для подачи специальных световых и звуковых сигналов, условных опознавательных знаков (сигналов);

х) создание, обеспечение функционирования и ведение в порядке, определяемом Министром внутренних дел Российской Федерации, информационных банков (баз) данных, а также предоставление содержащихся в них сведений федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного

¹ Наставление по организации деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД РФ по пропаганде безопасности дорожного движения, утвержденное приказом МВД РФ от 2 декабря 2003 г. N 930

самоуправления муниципальных образований, организациям и гражданам в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

ц) участие во взаимодействии с соответствующими подразделениями федеральных органов государственной охраны в обеспечении безопасного и беспрепятственного проезда транспортных средств, в которых следуют объекты государственной охраны;

ч) осуществление приема граждан, обеспечение своевременного и в полном объеме рассмотрения их устных и письменных обращений с последующим уведомлением граждан о принятых решениях в установленный законодательством Российской Федерации срок¹.

Госавтоинспекция для выполнения возложенных на нее обязанностей имеет право:

а) запрашивать и получать в установленном порядке от органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований, организаций и должностных лиц сведения о соблюдении ими законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения;

б) давать юридическим лицам и должностным лицам обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения, а в случае неприятия по таким предписаниям необходимых мер привлекать виновных лиц к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации. Предписания даются главными государственными инспекторами безопасности дорожного движения в соответствии с их компетенцией в письменной форме с указанием сроков представления информации о принимаемых мерах;

в) участвовать в разработке проектов законодательных и иных нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного

¹ Россинский Б.В. Административные наказания в сфере дорожного движения и аварийность на автомобильном транспорте // Административное право и процесс. – 2014. – № 5. – С. 8-17

движения, вносить в установленном порядке предложения по их совершенствованию;

г) предписывать или разрешать соответствующим организациям установку и снятие технических средств организации дорожного движения;

д) временно ограничивать или запрещать дорожное движение, изменять его организацию на отдельных участках дорог при проведении массовых мероприятий и в иных случаях в целях создания необходимых условий для безопасного движения транспортных средств и пешеходов либо если пользование транспортными средствами угрожает безопасности дорожного движения, а также на железнодорожных переездах, не отвечающих правилам их содержания в безопасном для дорожного движения состоянии, ограничивать или запрещать проведение на дорогах ремонтно - строительных и других работ, осуществляемых с нарушением требований нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения;

е) запрещать при несоблюдении требований нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения перевозку крупногабаритных, тяжеловесных или опасных грузов, а также движение общественного транспорта по установленным маршрутам;

ж) запрещать эксплуатацию автомототранспортных средств и прицепов к ним, тракторов и других самоходных машин в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в том числе со снятием государственных регистрационных знаков, до устранения причин, послуживших основанием для такого запрещения, а также при наличии неисправностей и условий, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации, а эксплуатацию троллейбусов и трамваев - при наличии неисправностей, предусмотренных соответствующими правилами технической эксплуатации; запрещать эксплуатацию транспортных средств, которые имеют скрытые, поддельные, измененные номера узлов и агрегатов либо государственные регистрационные знаки, а равно при несоответствии

маркировки транспортных средств данным, указанным в регистрационных документах;

з) не допускать к участию в дорожном движении путем отказа в регистрации и выдаче соответствующих документов следующие автотранспортные средства и прицепы к ним: Решением Верховного Суда РФ от 26 сентября 2003 г. N ГКПИ03 - 1012 подпункт "з" пункта 12 настоящего Положения признан не противоречащим действующему законодательству

- изготовленные в Российской Федерации или ввозимые на ее территорию сроком более чем на шесть месяцев, или в конструкцию которых внесены изменения, - без документов, удостоверяющих их соответствие установленным требованиям безопасности дорожного движения; имеющие скрытые, поддельные, измененные номера узлов и агрегатов или государственные регистрационные знаки;

- владельцами которых не исполнена установленная федеральным законом обязанность по страхованию гражданской ответственности;

и) останавливать транспортные средства и проверять документы на право пользования и управления ими, страховой полис обязательного страхования гражданской ответственности владельца транспортного средства, а также документы на транспортное средство и перевозимый груз, изымать эти документы в случаях, предусмотренных федеральным законом;

к) отстранять от управления транспортными средствами лиц, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения, лиц, не имеющих документов на право управления или пользования транспортными средствами либо страхового полиса обязательного страхования гражданской ответственности, а также лиц, управляющих транспортными средствами с заведомо неисправными тормозной системой (за исключением стояночного тормоза), рулевым управлением или сцепным устройством (в составе поезда);

л) освидетельствовать на состояние алкогольного опьянения, направлять на медицинское освидетельствование на состояние опьянения управляющих

транспортными средствами лиц, которые подозреваются в совершении административного правонарушения в области дорожного движения и в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения, а также направлять или доставлять на медицинское освидетельствование на состояние опьянения лиц, которые подозреваются в совершении преступления против безопасности дорожного движения и эксплуатации транспорта, для объективного рассмотрения дела в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

м) использовать в установленном порядке специальные технические и транспортные средства для выявления и фиксации нарушений правил дорожного движения, контроля за техническим состоянием транспортных средств и дорог, принудительной остановки и задержания транспортных средств, дешифровки показаний тахографов;

н) осуществлять в установленном законодательством Российской Федерации порядке административное задержание и личный досмотр граждан, совершивших административное правонарушение, осмотр транспортных средств и грузов с участием водителей или граждан, сопровождающих грузы, производить досмотр транспортных средств при подозрении, что они используются в противоправных целях;

о) вызывать в Госавтоинспекцию граждан и должностных лиц по находящимся в производстве делам и материалам, получать от них необходимые объяснения, справки, документы (их копии);

п) составлять протоколы об административных правонарушениях, назначать в пределах своей компетенции административные наказания юридическим лицам, должностным лицам и гражданам, совершившим административное правонарушение, применять иные меры, предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях;

р) использовать для доставления в лечебные учреждения граждан, нуждающихся в срочной медицинской помощи, для транспортировки поврежденных при авариях транспортных средств, а также в других

предусмотренных законодательством Российской Федерации случаях транспортные средства предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений и граждан, кроме транспортных средств, принадлежащих дипломатическим, консульским и иным представительствам иностранных государств, международным организациям, и транспортных средств специального назначения;

с) пользоваться беспрепятственно в служебных целях средствами связи, принадлежащими юридическим лицам и гражданам;

т) участвовать в установленном порядке в выполнении возложенных на Министерство внутренних дел Российской Федерации функций государственного заказчика по разработке и изготовлению технических средств контроля за соблюдением правил дорожного движения, аварийно - спасательного оборудования, применяемого на месте дорожно - транспортного происшествия в целях снижения тяжести его последствий, а также иных технических средств, автоматизированных систем и приборов, способствующих повышению безопасности дорожного движения;

у) участвовать совместно с заинтересованными организациями и учреждениями в определении приоритетных тем и направлений научных исследований в области обеспечения безопасности дорожного движения, осуществлять в установленном порядке их реализацию, а также участвовать во внедрении в практическую деятельность Госавтоинспекции научных разработок;

ф) участвовать в установленном порядке в работе международных организаций по проблемам безопасности дорожного движения, разрабатывать и осуществлять совместно с заинтересованными организациями и учреждениями мероприятия, обеспечивающие выполнение международных обязательств Российской Федерации в этой области;

х) осуществлять в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях задержание транспортных

средств с помещением их в специально отведенные места до устранения причин задержания;

ц) утратил силу;

ч) осуществлять согласование установки рекламной конструкции при обращении за таким согласованием;

ш) осуществлять в соответствии с законодательством Российской Федерации задержание транспортных средств, находящихся в розыске;

щ) обращаться в суд с иском о признании недействительным разрешения на установку рекламной конструкции в случае несоответствия рекламной конструкции требованиям нормативных актов по безопасности движения транспорта¹.

§ 2. Административный надзор полиции в сфере охраны собственности

Вневедомственная охрана в соответствии с возложенными на нее задачами:

- обеспечивает охрану имущества, а также оказывает другие услуги, предусмотренные договорами с собственниками;

- в пределах своей компетенции подготавливает проекты нормативных актов по вопросам защиты имущества от преступных и иных противоправных посягательств;

- участвует в подготовке и выполнении государственных, региональных и иных программ и мероприятий по обеспечению сохранности материальных ценностей;

¹ Молчанов П.В. Общая характеристика полномочий Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения // Административное право и процесс. – 2016. – № 12. – С. 36-44.

- осуществляет инспектирование ведомственной охраны предприятий, учреждений и организаций;
- организует и проводит научные исследования, опытно - конструкторские и иные работы в области создания и применения средств охранной сигнализации, выполняет функции генерального заказчика указанных средств для собственных нужд;
- осуществляет на охраняемых объектах технический надзор за выполнением проектных и монтажных работ по оборудованию средствами охранной сигнализации, использованием приборов и систем охраны в соответствии с технической документацией, прием их в эксплуатацию, обслуживание и ремонт. Проводит эти работы на договорной основе на неохраемых объектах;
- организует и проводит испытания средств охранной сигнализации, в том числе и зарубежной, а также обеспечивает в установленном порядке выдачу сертификатов на ее использование на территории Российской Федерации;
- участвует в разработке и согласовании стандартов на средства охранной сигнализации.

§ 3. Административный надзор полиции за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы

Одним из важных направлений деятельности органов внутренних дел является предупредительно – профилактическая работа и прежде всего выявление потенциально криминогенной части населения, отдельных категорий лиц, склонных к совершению административных наказуемых

правонарушений и преступлений, принятие предусмотренных законом мер по недопущению и пресечению их противоправного поведения.

Несмотря на значительные социально - экономические и правовые изменения в стране, основным предупредительно – профилактическим инструментом продолжает оставаться административный надзор органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

Дополнения и изменения законодательства за последнее время оказали заметное влияние на правоприменительную практику, в том числе этого направления.

Однако отдельные проблемы административного надзора не нашли своего правового регулирования¹.

В том числе: несоответствие законодательству круга лиц, в отношении которых можно установить административный надзор, потребность в комментарии основания установления надзора, социальная адаптация лиц, освобожденных из мест исполнения наказания, ослабление государственного принуждения выполнения правил и ограничений административного надзора,

Правовой основой рассматриваемой деятельности является Положение об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, утвержденном Указом ПВС СССР от 26 июня 1966 г., с изменениями и дополнениями, внесенными указами от 12 июня 1970 г., от 5 марта 1981 г, и от 22 сентября 1983 г.

Положение содержит перечень категорий лиц, в отношении которых может быть установлен административный надзор.

К ним Положение относит:

- а) признанных судом особо опасными рецидивистами;
- б) судимых к лишению свободы за тяжкие преступления или судимых два и более раза к лишению свободы за любые умышленные преступления, либо ранее освобождавшихся из мест лишения свободы до полного отбытия

¹ Уманская В.П. Теоретическое и законодательное соотношение контроля и надзора // Административное право и процесс. – 2015. – № 4. – С 23.

назначенного судом срока наказания досрочно или с обязательным привлечением к труду и вновь совершивших умышленное преступление в течение неотбытой части наказания или обязательного срока работы, если их поведение в период отбывания срока наказания в местах лишения свободы свидетельствует об упорном нежелании встать на путь исправления и приобщении к честной трудовой жизни;

в) судимых за тяжкие преступления или судимых два и более раза к лишению свободы за любые умышленные преступления либо ранее освободившихся из мест лишения свободы до полного отбытия назначенного судом срока наказания условно - досрочно или условно с обязательным привлечением к труду и вновь совершивших умышленное преступление в течение неотбытой части наказания или обязательного срока работы, если они после отбытия наказания или условно - досрочного освобождения от наказания систематически нарушают общественный порядок и правила социалистического общежития, несмотря на предупреждения органов внутренних дел о прекращении антиобщественного образа жизни.

Новые Законы Российской Федерации - Уголовный кодекс, Уголовно - процессуальный кодекс, Исправительный кодекс и Закон «О полиции» по существу упразднили правовой институт «условно - досрочное освобождение с обязательным привлечением к труду», изъяли его положения из законодательных актов России.

Обращает на себя внимание тот факт, что условно - досрочное освобождение из мест лишения свободы не оказывает влияние на период возможного установления административного надзора. Положением этот срок определен в 3 года с момента фактического освобождения из мест лишения свободы, в том числе в случае условно - досрочного освобождения.

В соответствии с Положением административный надзор в отношении особо опасных рецидивистов может быть установлен по инициативе администрации мест лишения свободы и по инициативе полиции.

Более подробно рассмотрим проблемы связанные с основанием установления надзора, в первую очередь по инициативе полиции.

Наряду с признаками субъектов административного надзора указанных категорий лиц, к обязательным элементам основания следует отнести;

1. систематическое нарушение конкретным лицом общественного порядка и общепринятых правил общежития;
2. материалы, содержащие сведения о фактах нарушения общественного порядка и общепринятых правил общежития;
3. письменные предупреждения о необходимости прекращения антиобщественного образа жизни и возможности установления административного надзора по каждому факту (за исключением последнего) совершением лицом, подпадающим под действие Положения, нарушения общественного порядка и общепринятых правил общежития.

К элементам основания установления административного надзора отнесено нарушение правил социалистического общежития. Переход к иным общественным отношениям сущность правил общежития не изменил. Независимо от идеологической окраски это общепринятые правила общежития, представляющие собой совокупность устоявшихся межличностных отношений, связанных с бытовым пользованием коммунальными услугами в жилом фонде¹.

Нарушение общепринятых правил общежития умышленные действия, которые в силу сложных взаимоотношений и длительного совместного проживания участников бытовых конфликтов, не подлежат квалификации по признакам, предусмотренным Кодексом РФ об административных правонарушениях.

Важные требования к основанию к установлению надзора это полнота, объективность исследования фактов нарушения общественного порядка и

¹ Уманская В.П. Теоретическое и законодательное соотношение контроля и надзора // Административное право и процесс. – 2015. – № 4. – С 23.

общепринятых правил общежития, законность принятого решения, правильное документирование¹.

Перечисленные выше обстоятельства позволяют утверждать, что основанием установлением административного надзора по инициативе полиции являются материалы, свидетельствующие о том, что лицо, по своим признакам подпадающее под определенные категории в течении года дважды привлекалось к административной ответственности или мерам общественного воздействия за нарушения общественного порядка или общепринятых правил общежития по каждому факту предупреждалось о прекращении антиобщественного образа жизни и возможности установления административного надзора. Несмотря на это вновь нарушило общественный порядок или общепринятые правила общежития, за что привлекалось к административной ответственности или мерам общественного воздействия.

Основание установления надзоров это совокупность взаиморавноценных, находящихся в неразрывной связи элементов. Отсутствие или не надлежащие состояние одного из элементов исключает признание других элементов основанием установления административного надзора.

Необходимо рассмотреть основания установления административного надзора в отношении особо опасных рецидивистов.

В практике существует не точное толкование порядков и основание установления административного надзора за этой категорией лиц в частности распространено мнение о необходимости установления административного надзора по инициативе милиции при совершении ими одного правонарушения. В свою очередь администрация мест лишения свободы зачастую не устанавливает надзор в отношении особо - опасных рецидивистов, которые вперед отбытия наказания зарекомендовали себя с положительной стороны, принимали активное участие в трудовой деятельности и общественных

¹ Старилов Ю.Н., Мартынов А.В. Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» // Административное право и процесс. – 2015. – № 10. – С. 84-88.

мероприятиях. Такие поправки в законодательство не оправданы. Основанием для установления административного надзора является вступивший в законную силу приговор суда, по которому данное лицо признается особо - опасным рецидивистом.

Другая важная проблема социальная адаптация лиц, освободившихся из отбытия наказания, это связано с обострением ситуаций по обеспечению жилой площадью и трудоустройством.

Следствием этой проблемы является необходимость розыска лиц, не прибывших к избранному месту жительства и самовольно покинувших место жительства. Положение и нормативные акты МВД России организацию розыска лиц, состоящих под административным надзором не определяют.

Особый интерес представляет статья 13 Положения, содержащие основания прекращения административного надзора является не этичным отсутствие в этом перечне основания смерть лица, состоящего под административным надзором.

Отмена уголовной ответственности за нарушение правил административного надзора, по мнению практических работников, снизило его профилактическое влияние на криминогенный контингент.

Кроме того, существует проблема взыскания штрафа за нарушение правил административного надзора по Кодексу РФ об административных правонарушениях.

Ряд этих проблем может быть решен путем принятия Закона «Об административном надзоре» и введение в ст. 167 КоАП РФ санкции административный арест.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Одним из важнейших условий строительства правового государства в Российской Федерации является совершенствование управления во всех сферах деятельности государства. В связи с этим повышается и роль науки административного права, которая уделяет повышенное внимание государственному управлению и улучшению его эффективности.

В данной работе была сделана попытка организационно - правового рассмотрения административного надзора и контроля в деятельности полиции в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, связанного с обеспечением законности в государственном управлении вообще и в управлении в системе полиции, в частности.

Исследование организационно - правовых вопросов административного надзора и контроля осуществлено по двум направлениям.

Первое направление – это теоретический аспект, включающий в себя:

- обоснование теоретических положений административного надзора полиции в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности как одного из способов обеспечения законности в государственном управлении;
- определение места, которое занимает административный надзор в структуре функций полиции.

Второе направление связано с практической реализацией организационно - правовых вопросов административного надзора и контроля в рамках правоохранительной деятельности полиции. Здесь исследовались правовое положение субъектов надзора в системе полиции, надзорные полномочия всех

субъектов надзора, обладающие такими полномочиями, а также исследования форм и методов административного надзора полиции в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Проанализировав и изучив нормативную базу, учебную и научную литературу по выбранной теме и принимая во внимание различные мнения ученых - административистов в отношении административного надзора и контроля в деятельности полиции, можно сформулировать следующие выводы о проделанной работе.

1. Разработанные теоретические положения административного надзора полиции в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности позволяют со всей очевидностью говорить о надзоре как об одном из способов обеспечения законности в государственном управлении;

2. Также важно отметить изучение групп вопросов, связанных с взаимодействием административного надзора с другими способами обеспечения законности и другими системами правоохраны. Проведенное исследование позволяет четко разграничить между собой, государственный контроль и административный надзор, прокурорский надзор и административный надзор. Кроме того, сформулированы предложения по совершенствованию надзора в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Дана классификация оптимальных форм и методов надзорной деятельности. Полномочия, обеспечивающие в совокупности реализацию функции административного надзора в области внутренних дел, по существу отражают главную особенность этой деятельности, заключающуюся в активном воздействии на систему не подчиненных субъектов соответствующих общественных отношений;

3. Контрольно - надзорная деятельность по своей целевой направленности является правоохранительной деятельностью, защищающей права граждан, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств. Вопросы, связанные с обеспечением соответствующих органов рациональным набором надзорных полномочий, природа которых связана с

реализацией властных полномочий для достижения юридически значимых результатов в государственном управлении нуждаются в научном осмыслении и практическом разрешении;

4. Большое значение в исследовании данной работы уделяется субъектам, осуществляющим административный надзор, сформулированы предложения, направленные на совершенствование системы субъектов исследуемой деятельности, исследованы надзорные полномочия у полицейских субъектов надзора и даны предложения по их оптимизации;

5. Важнейшее условие эффективности деятельности субъектов административного надзора является его полное самостоятельное распоряжение всеми силами и средствами, которые необходимы субъектам надзора для осуществления своей деятельности. Основным условием эффективности надзорной деятельности относится высокая квалификация, профессионализм непосредственных исполнителей, осуществляющих административный надзор;

6. Не менее важными являются вопросы, относящиеся к правовому режиму поднадзорных объектов. Для нормального функционирования субъектов надзора необходимо предельно ясное законодательство, следовательно, такие правовые нормы, которые реально могут поддерживать надлежащий правовой режим. Желательно избегать большого объема ведомственных и «местных» предписывающих и запрещающих норм. Поскольку, нормативные акты, устанавливающие правовой режим поднадзорных объектов должны быть предметом общегосударственного внимания, так как такие понятия как «общественный порядок», «общественная безопасность», «безопасность дорожного движения» в большинстве случаев являются предметом правового регулирования «местных» органов власти.

Таковы основные выводы и предложения, являющиеся результатом данного исследования. Таким образом, цель выпускной квалификационной работы достигнута, а решение задач нашло свое отражение в основной части работы.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Законы, нормативные правовые акты и иные официальные документы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.: с внесенными изменениями от 21 июля 2014 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – 04 августа.
2. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации: федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195 - ФЗ (ред. от 07 июня 2017 г.) – М.: Проспект, 2017. – 458 с.
3. Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63 - ФЗ (ред. от 17 ноября 2017 г.) – М.: Проспект, 2017. – 224 с.
4. Уголовно–процессуальный кодекс Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174 - ФЗ (ред. от 17 апреля 2017 г.) – М.: Проспект, 2017. – 260 с.
5. О полиции: федеральный закон от 07 февраля 2011 № 3 - ФЗ (ред. от 28 мая 2017) – М.: Проспект, 2017. – 112 с.
6. О безопасности: федеральный закон РФ от 28 декабря 2010 г. (ред. от 05.10.2015 г.) // Российская газета. 2010. 29 декабря.
7. Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно - постовой службы полиции: Приказ МВД РФ от 29 января 2008 г. № 80 (ред. от 12 февраля 2015 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2008. – 7 июля.

Монографии, учебники, учебные пособия

8. Абдулаев М.И. Теория государства и права: учебник для вузов. – М.: Магистр - Пресс, 2016. – 410 с.
9. Административное право: учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М.: Юрист, 2012. – 454 с.
10. Безруков А.В. Конституционно - правовые аспекты осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка в России: монография. – М., 2015. – 320 с.
11. Васильева Ф.П. Правовое положение полиции МВД России: учебник. – М., 2014. – 458 с.
12. Денисенко В.В. Административная юрисдикция органов внутренних дел: учебник. – М.: ГУК МВД России, 2012. – 176 с.
13. Дугенец А.С. Административно - юрисдикционный процесс: Монография. – М.: ВНИИ МВД России, 2013. – 274 с.
14. Мелехин А.В. Теория государства и права: учебник. 2 - е изд., перераб. и доп. // СПС «КонсультантПлюс».
15. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно - процессуальное право. – СПб.: Издательство Юридического института (Санкт - Петербург), 2012. – 474 с.
16. Старосьцяк Е. Элементы науки управления. – М.: Прогресс, 1965. – 280 с.
17. Элементарные начала общей теории права: учебное пособие для вузов / под ред. проф. В.И. Червонюка. – М.: Колос, 2013. – 327 с.

Статьи и научные публикации

18. Адмиралова И.А. Административно - юрисдикционная деятельность полиции по обеспечению прав и свобод граждан // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 8. – С. 798 - 805.
19. Антонов С.Н., Кузин В.В., Левченко А.Л., Якимов А.Ю. Законодательство Российской Федерации в области обеспечения безопасности

дорожного движения (состояние, перспективы) // Административное право и процесс. – 2014. – № 4. – С. 34 - 43.

20. Антонов С.Н. Федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения: проблемы нормативного правового регулирования // Административное право и процесс. – 2017. – № 1. – С. 25 - 30.

21. Безруков А.В. Роль государственных и муниципальных органов власти в механизме обеспечения правопорядка в России // Административное право и процесс. – 2016. – № 2. – С. 17 - 21.

22. Бекетов О.И. Полномочия субъектов специального лицензионно - разрешительного полицейского надзора и проблемы реализации прав физических и юридических лиц // Полицейское право. – 2014. – № 2. – С. 66 - 71.

23. Владыкина Т.А. Рассмотрение мировым судьей дел об оскорблении: эволюция законодательства и судебной практики // Мировой судья. – 2014. – № 7. – С. 58.

24. Гайдов Д.В. Практика привлечения к административной ответственности владельцев оружия, нарушивших сроки продления разрешения на хранение и ношение оружия, а также лиц, осуществляющих хранение и ношение оружия на основании разрешения, срок действия которого истек // Административное право и процесс. – 2016. – № 4. – С. 31 - 34.

25. Гальченко А. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях // Законность. – 2014. – № 2. – С. 45.

26. Головки В.В. Административно - юрисдикционная деятельность в современном административном процессе // Актуальные проблемы административного и административно - процессуального права: Материалы всероссийской ежегодной научно - практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора В.Д. Сорокина, 21 марта 2014 г. СПб.: Издательство Санкт - Петербургского университета МВД России, 2014. Ч. 2. С. 98 - 97.

27. Гончаров И.В. Создание в России полиции: переименование или изменение содержания? // Российская юстиция. – 2013. – № 12. – С. 41.
28. Густова Л.В. Функции полиции Российской Федерации, Великобритании и США // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 11. – С. 170 - 177.
29. Дерюга А.Н. Профилактика и предупреждение административных и иных правонарушений: теоретико - прикладные сходства и отличия // Административное право и процесс. – 2016. – № 10. – С. 44 - 49.
30. Доровских Д.В. Общественный контроль в Российской Федерации: правовые основы // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 6. – С. 14 - 18.
31. Занин Т.М. Административно - юрисдикционная деятельность полиции как объект общественной оценки // Актуальные проблемы административного и административно - процессуального права: Материалы всероссийской ежегодной научно - практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора В.Д. Сорокина, 21 марта 2014 г. СПб.: Издательство Санкт - Петербургского университета МВД России, 2014. Ч. 2. С. 98 - 101.
32. Занин Т.М. Является ли деятельность физических лиц объектом прокурорского надзора? // Законность. – 2015. – № 9. – С. 27.
33. Зубарев С.М. Система общественного контроля за деятельностью органов публичной власти // Административное право и процесс. – 2014. – № 10. – С. 20 - 26.
34. Ишмуратов П.Н. Проблемные вопросы реализации полицией полномочий по проверке у граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства документов, удостоверяющих их личность // Миграционное право. – 2016. – № 4. – С. 37 - 40.
35. Куянова А.В., Батов Е.В. Проблемы правового регулирования и организации деятельности подразделений специального назначения территориальных органов МВД России // Административное право и процесс. –

2016. – № 1. – С. 38 - 41.

36. Литучая С.Е. Полномочия прокурора по возбуждению дел об административных правонарушениях по ст. 5.61 КоАП // Законность. – 2016. – № 7. – С. 30 - 31.

37. Мартынов А.В. Современное состояние и перспективы развития системы общественного контроля в России // Административное право и процесс. – 2014. – № 10. – С. 8 - 16.

38. Михеев Д.С. Обеспечение общественного контроля – ключевое направление в развитии принципа гласности местного самоуправления // Lex Russica. – 2015. – № 4. – С. 24 - 32.

39. Молчанов П.В. Общая характеристика полномочий Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения // Административное право и процесс. – 2016. – № 12. – С. 36 - 44.

40. Молчанов П.В. Административная политика в области обеспечения безопасности дорожного движения: направления и тенденции (по результатам социологических исследований) // Административное право и процесс. – 2016. – № 10. – С. 15 - 21.

41. Поляков А. О принципе благорасположенности и о главном правиле адвокатского мышления // Русский адвокат. – 2015. – № 2. – С. 18 - 21.

42. Романов А.К. Полиция вместо милиции // ЭЖ - Юрист. – 2010. – 35. – С. 34.

43. Россинский Б.В. Административные наказания в сфере дорожного движения и аварийность на автомобильном транспорте // Административное право и процесс. – 2014. – № 5. – С. 8 - 17.

44. Скрипкин Г.Ф. К вопросу об охране общественного порядка органами местного самоуправления в свете принятия Закона о полиции // Вестник Московского университета МВД России. – 2012. – № 2. – С. 22.

45. Соловей Ю.П. Полицейское право и его место в системе современного административного права // Полицейское право. – 2015. – № 1(1). – С. 6 - 11.

46. Соколова Н.С. Разграничение полномочий между федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды: основные проблемы // Вестник Пермского университета. – 2013. – № 1. – С. 31.

47. Сургутсков В.И. О понятии лицензионно - надзорной деятельности (лицензионно - разрешительном надзоре) // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. – 2016. – № 1. – С. 58 - 60.

48. Старилов Ю.Н., Мартынов А.В. Всероссийская научно - практическая конференция «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» // Административное право и процесс. – 2015. – № 10. – С. 84 - 88.

49. Ступаченко Е.В. Состав участников постоянно действующих координационных совещаний по обеспечению правопорядка в субъектах РФ // Законность. – 2014. – № 7. – С. 45.

50. Уманская В.П. Теоретическое и законодательное соотношение контроля и надзора // Административное право и процесс. – 2015. – № 4. – С. 23.

51. Федотова Ю.Г. Контрольные полномочия избирательных комиссий в механизме обеспечения безопасности Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 2. – С. 34 - 36.

52. Шевцов А.В. К вопросу о теоретико - правовых основах осуществления сотрудниками органов внутренних дел административно - юрисдикционных производств // Административное право и процесс. – 2016. – № 8. – С. 58 - 62.

53. Шугрина Е.С. Правовое регулирование муниципального контроля в Российской Федерации. // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 8. – С. 26 - 37.

Диссертации и авторефераты диссертаций

54. Алексеев С.Н. Эффективность институционально - правового

механизма обеспечения правопорядка: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2011.

55. Баликоева Л.М. Полномочия органов местного самоуправления по обеспечению правопорядка: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2013.

56. Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Москва, 2010.

57. Молчанов П.В. Возбуждение дела об административном правонарушении в области дорожного движения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2008.

58. Мукабенов М.В. Субъекты административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2015.

59. Шевченко О.А. Возбуждение и административное расследование дел об административном правонарушении в области дорожного движения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2015.

Электронные источники

60. Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации <http://www.vsrp.ru>

61. Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации <http://www.ksrf.ru>.

62. Официальный сайт Правительства Российской Федерации <http://government.ru>.

63. Официальный сайт МВД России <http://www.mvd.ru>

64. Справочная правовая система «Гарант» <http://www.garant.ru>

65. Справочная правовая система «КонсультантПлюс