

Министерство внутренних дел Российской Федерации

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение
высшего образования «Казанский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Кафедра административного права, административной деятельности и
управления органами внутренних дел

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

**на тему: «Административный надзор, осуществляемый
полицией»**

Выполнил:

Слушатель 383 учебной группы

40.05.02 Правоохранительная деятельность,
год набора 2018

Орлов Дмитрий Олегович

Руководитель:

доцент кафедры административного права,
административной деятельности и управления
органами внутренних дел

Илиджев Александр Алексеевич

Рецензент

Начальник ОМВД России «Малопургинский»
подполковник полиции

Егоров Алексей Леонидович

Дата защиты: «__» _____ 2024 г. Оценка _____

Казань 2024

Содержание

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР КАК ФУНКЦИЯ ПОЛИЦИИ	6
§ 1. Понятие и сущность административного надзора, вопросы правового регулирования.....	6
§ 2. Формы и методы административного надзора	21
§ 3. Функции и задачи при осуществлении административного надзора	27
ГЛАВА 2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА ПОЛИЦИИ И ОСОБЕННОСТИ ЕГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ	32
§ 1. Административный надзор полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности	32
§ 2. Административный надзор полиции в области обеспечения безопасности дорожного движения.....	36
§ 3. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.....	44
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	55
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	59

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы обусловлена тем, что Конституция Российской Федерации определяет ключевую роль личности в обществе, делая защиту основных прав и свобод граждан приоритетом государственной политики. Контрольно-надзорная деятельность остается важнейшей функцией государства, охватывающей различные сферы, включая финансовую, бюджетную и административную. Государственный контроль и надзор охватывают как внутренние (внутриведомственные) аспекты, так и внешние элементы системы управления. На макроуровне контроль и надзор позволяют оценить эффективность государственной политики, а на микроуровне - обеспечивают выполнение нормативных актов и анализируют результативность отдельных решений. В текущих условиях, когда сохраняется угроза дезорганизации государственных и общественных институтов, общественный приоритет смещается в сторону коллективной безопасности. Это ведет к возможности частичного или полного ограничения прав и свобод граждан в интересах безопасности общества и государства. В частности, это связано с расширением полномочий правоохранительных органов для усиления надзора за отдельными категориями граждан. Вопросы правовой природы административного контроля и надзора, их разновидности и формы, а также соотношение между ними остаются актуальными темами научных исследований, поскольку проблема сбалансированного административного контроля продолжает сохранять свою значимость.

В последние годы внимание к вопросам государственного контроля и надзора заметно возросло, как среди законодателей, так и в научных кругах. Это связано, главным образом, с тем, что государственный контроль (надзор) стал рассматриваться как фактор, способствующий коррупции и создающий «административные барьеры», затрудняющие развитие предпринимательства. В то же время, контрольно-надзорная деятельность

органов внутренних дел, напрямую не связанная с предпринимательской деятельностью, продолжает существовать без должного правового регулирования.

Степень разработанности темы. Административный надзор в деятельности полиции активно изучается в российской правовой науке, однако до сих пор остаются нерешённые вопросы, касающиеся различий между понятиями "контроль" и "надзор", а также их правовой сущности и практического применения. Тему исследовали такие учёные, как Д.Н. Бахрах, А.В. Мартынов, Ф.С. Разаренов и другие. Тем не менее, необходимость дальнейшего анализа правового регулирования и применения административного надзора в деятельности полиции остаётся актуальной.

Объектом исследования является деятельность полиции, связанная с административным надзором в рамках правоохранительных функций Российской Федерации.

Предмет исследования включает правовые нормы и механизмы, регулирующие административный надзор, а также вопросы их практического применения органами полиции.

Цель исследования — проанализировать административный надзор в деятельности полиции, уделяя внимание правовым аспектам, формам и методам его реализации.

Задачи исследования

1. изучить правовую природу административного надзора и его роль в системе государственной власти;
2. проанализировать основные функции и задачи административного надзора, выполняемые полицией;
3. исследовать формы и методы административного надзора;
4. оценить влияние административного надзора на общественный порядок и безопасность;
5. определить правовые и организационные проблемы в практике применения административного надзора и предложить пути их решения.

В исследовании использованы как общенаучные, так и специальные юридические методы: формально-юридический метод для анализа нормативно-правовых актов, касающихся административного надзора; структурно-логический метод для систематизации понятий и выявления ключевых проблем; сравнительное правоведение для анализа практики применения административного надзора в России и за рубежом.

Нормативная база исследования включает Конституцию Российской Федерации, Федеральный закон «О полиции», Кодекс административного судопроизводства, КоАП РФ, а также подзаконные акты, регулирующие деятельность полиции в сфере административного надзора.

Эмпирическая база исследования опирается на статистические данные МВД РФ, материалы административного судопроизводства по делам, связанным с надзором, а также на судебную практику по вопросам обжалования решений об административном надзоре.

ГЛАВА 1. АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР КАК ФУНКЦИЯ ПОЛИЦИИ

§ 1. Понятие и сущность административного надзора, вопросы правового регулирувания

Для понимания теоретических основ административного надзора полиции в России важно учитывать его исторические корни. По мнению профессора О.И. Бекетова, современный административный надзор вырос из полицейского надзора, который существовал ещё до реформ Петра I¹. До появления этого термина использовалось понятие «благочиние», что означало поддержание общественного порядка. Хотя в те времена полиции как таковой не существовало, функции надзора и управления были прописаны в таких документах, как Русская Правда и договоры с Византией².

Исследователи С.П. Звягин, А.Б. Коновалов и С.В. Макаrchук отмечают, что с укреплением Руси возникла потребность в органах, которые не только применяли карательные меры, но и занимались надзором³. Это можно считать зарождением системы контроля, аналогичной современной.

При Иване III в Московском княжестве была создана городская стража, которая следила за порядком на улицах, особенно ночью. Нарушители подвергались телесным наказаниям или заключению. Позже появились губные избы, возглавляемые губными старостами, которые контролировали выполнение надзорных и уголовных функций.

¹ Бекетов О. И. Полицейский надзор: теоретико-правовое исследование: дис. ... д-ра. юрид. наук. Омск, 2011. С. 36.

² Середкин, С. А. История развития административного надзора полиции в России // Мир науки и образования. 2018. № 3(15). С. 9.

³ Звягин С. П. Полиция и милиция России в XVIII-начале XX вв / С. П. Звягин, А. Б. Коновалов, С. В. Макаrchук. Кемерово: Кемеровский государственный университет, 2001. С. 18.

С установлением династии Романовых и развитием монархии потребность в регулярной полиции стала более острой. Однако полноценные полицейские структуры удалось создать лишь при Петре I, когда в 1718 году в Санкт-Петербурге была учреждена должность генерал-полицмейстера. Это стало ключевым моментом в создании системы административного надзора⁴.

Император Николай I внёс значительный вклад в развитие полицейских функций, создав Отдельный корпус жандармов, который выполнял политический надзор. При Александре III, на фоне борьбы с революционными движениями, административный надзор был усилен. В 1882 году было введено "Положение о полицейском надзоре", которое дало полиции широкие полномочия по контролю за гражданами, признанными политически неблагонадёжными.

В Советском Союзе административный надзор был формализован только в 1966 году с принятием указа о надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы. Этот документ заложил основы системы надзора за осуждёнными, целью которого было предотвращение повторных преступлений.

После распада СССР необходимость в административном надзоре сохранялась, но до 2010 года он фактически не использовался. В 2011 году был принят новый Федеральный закон, который восстановил надзор за бывшими заключёнными, но теперь его могли назначать только суды⁵.

Понятие административного надзора является наследием советской правовой науки, но в доктрине до сих пор отсутствует единое определение административного надзора. Часто его смешивают с контролем, рассматривая как особую форму или разновидность контроля. Однако в последние годы тенденция сменилась: административный надзор все чаще отделяют от контроля, придавая ему более широкое значение и

⁴ Середкин, С. А. История развития административного надзора полиции в России // Мир науки и образования. 2018. № 3(15). С. 10.

⁵ Середкин С. А. История развития административного надзора полиции в России // Мир науки и образования. 2018. № 3(15). С. 24.

приоритетную роль. Это связано с тем, что государство все больше акцентирует внимание на надзорной деятельности⁶.

Подкрепляя данное утверждение, Д. Н. Бахрах указывает, что по мере приватизации государственных и муниципальных предприятий, а также сокращения государственного вмешательства в деятельность организаций и в жизнь граждан, с переходом к правовому государству, роль надзора будет возрастать за счет уменьшения контроля⁷.

Ф.С. Разаренов указывает на различия между контролем и надзором, подчеркивая, что органы внешнего контроля обладают более обширной компетенцией, позволяющей оценивать деятельность как с точки зрения ее правильности, так и целесообразности⁸. Кроме того, контроль и надзор отличаются по своему объекту. Административному надзору присущи специфические методы его реализации, что делает его самостоятельным организационно-правовым инструментом обеспечения законности в государственном управлении. Он представляет собой систематическое наблюдение за точным соблюдением законов, направленное на предупреждение, выявление и пресечение нарушений, а также на привлечение нарушителей к ответственности.

Следует отметить, что функция «привлечения нарушителей к ответственности» является прерогативой контроля, и включение ее в полномочия надзорного органа представляется некорректным.

Основная задача административного надзора заключается в его непосредственном взаимодействии с управляемыми объектами для достижения специфических целей. По мнению А.В. Мартынова, государство, осуществляющее публичное управление, через административный надзор должно воздействовать на «болевые точки» общественной жизни, то есть

⁶ Мухтарова О. С. Административно-надзорная деятельность полиции по обеспечению общественного порядка и безопасности // Юридическая наука. 2023. № 11. С. 60.

⁷ См.: Россинский Б. В. Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. 6-е изд., пересмотр. Москва : Норма : ИНФРА-М, 2020. С. 339.

⁸ См.: Николаев А. Г., Греков Н. Н. Административный надзор полиции // Алтайский юридический вестник. 2019. № 2(26). С. 69.

побуждать управляемые объекты к действию в соответствии с установленными нормами⁹.

Таким образом, вопросы определения сущности административного надзора и его роли в системе государственного управления до сих пор остаются предметом активных научных обсуждений.

Административный надзор реализует административно-правовые нормы на практике. Как отметил Д. Н. Бахрах, правотворческая деятельность и участие в определении правового режима поднадзорных объектов являются важными аспектами административно-надзорной деятельности. Органы административного надзора занимаются правотворчеством, создавая подзаконные нормативные акты¹⁰.

Анализ действующего законодательства показывает, что оно не устанавливает четких критериев для различения надзора и контроля. Например, в статьях 19.4, 19.4.1, 23.20 и 23.58 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ)¹¹ термины «контроль» и «надзор» используются как синонимы. Аналогичная ситуация наблюдается и в Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», где эти понятия также считаются идентичными.

Таким образом, законодательство не обеспечивает последовательности в толковании терминов «контроль» и «надзор»: иногда они рассматриваются как взаимозаменяемые, а иногда как противопоставленные.

Отсутствие четкого разграничения этих понятий в административном праве приводит к различным научным подходам к их определению. В

⁹ Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2011. С. 33.

¹⁰ См.: Россинский Б. В. Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. 6-е изд., пересмотр. Москва : Норма : ИНФРА-М, 2020. С. 341.

¹¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч.1). Ст. 1.

некоторых случаях, одна и та же деятельность может называться как надзором, так и контролем. На сегодняшний день нет единого понимания правовой природы этих понятий, их форм и методов.

Некоторые ученые полагают, что из-за сложности разграничения контрольных и надзорных функций, исполнительные органы власти следует называть контрольно-надзорными, поскольку их деятельность сочетает элементы и надзора, и контроля. Однако установить точную границу между ними часто оказывается затруднительно.

Административный контроль и надзор можно различить по двум ключевым признакам. Во-первых, при административном надзоре поднадзорный субъект не находится в организационном подчинении надзорного органа, в то время как административный контроль подразумевает взаимодействие внутри самого органа или его системы. Во-вторых, административный надзор ограничивается применением административно-принудительных мер, тогда как контроль позволяет использовать и меры дисциплинарной ответственности, например, в отношении должностных лиц.

Мнения ученых в отношении сущности административного (полицейского) надзора и его места в системе обеспечения законности расходятся. Одни, такие как Д.Н. Бахрах, М.С. Студеникина, А.А. Кармолицкий и Е.В. Шорина, считают административный надзор формой надведомственного государственного контроля. Другие, включая Р.И. Денисова, А.Л. Прозорова и Ф.С. Разаренова, утверждают, что административный надзор следует рассматривать как самостоятельный вид контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти¹².

Когда речь идет об общем полицейском (административном) надзоре, он представляет собой организованную систему с четкой структурой и формой. Полицейский надзор включает деятельность таких подразделений

¹² См.: Николаев А. Г., Греков Н. Н. Административный надзор полиции // Алтайский юридический вестник. 2019. № 2(26). С. 70.

полиции, как патрульно-постовая служба и служба участковых уполномоченных, направленную на поддержание общественного порядка, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений. Основу такой деятельности составляют планы комплексного использования полицейских сил, решения по организации службы, карты маршрутов патрулирования, приказы и другие управленческие акты. Важным элементом полицейского надзора является специальный надзор, который может охватывать как отдельные категории граждан, так и предметы, представляющие угрозу для общества. Особое внимание уделяется персонифицированному надзору за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

Таким образом, для дальнейшего исследования важно учитывать, что полиция обладает широкими контрольно-надзорными полномочиями, которые являются неотъемлемой частью ее административной деятельности. В административно-правовой науке выделяют три вида административного надзора: первый охватывает неопределенный круг лиц, второй — определенные субъекты или вопросы, и третий — поведение конкретных категорий граждан.

Административный надзор как форма контроля в системе государственного управления должен опираться на ключевые принципы, которые отражают его сущность в рамках административного права. В правовой науке такие принципы выступают ориентиром для применения норм права на практике, а также помогают восполнять пробелы в законодательстве. Эти принципы играют важную роль в регулировании управленческих отношений и позволяют избежать упрощенного подхода к сложным правовым вопросам.

В советской правовой теории принципам административного надзора не уделялось большого внимания. Однако исследователи активно изучали принципы государственного управления как важную часть административного права. Эти принципы делились на две категории:

политико-правовые и организационные. К первым относились, например, партийное руководство, участие граждан в управлении, демократический централизм, социалистическая законность и федерализм. Организационные принципы включали такие подходы, как отраслевой, территориальный и функциональный.

Административный надзор, как и другие институты административного права, строится на общих принципах управления. Но специфика надзора требует особого подхода. Например, он может быть как открытым, так и скрытым. В случае негласного надзора, специализированные органы следят за соблюдением законов, обеспечивая защиту граждан и общественный порядок, что не всегда позволяет применять принцип гласности¹³.

Некоторые ученые рассматривают административный надзор как часть правоохранительной деятельности, связывая его с обеспечением безопасности, пресечением преступлений и нарушений. Однако такое узкое понимание не отражает всей широты функций надзора. Он используется не только в правоохранительной сфере, но и в других областях, требующих государственного вмешательства. Например, в современном государственном управлении существуют специализированные органы, занимающиеся различными видами надзора — санитарным, пожарным, строительным, ветеринарным и другими.

Институт административного надзора включает как общие, так и специальные принципы, которые можно классифицировать на основе принятых в праве критериев. Общие принципы отражают общие черты административного надзора и делятся на правовые и организационные. Специальные принципы характеризуют внутреннее содержание надзора и служат основой для его структурных элементов, их можно подразделить на материальные и процессуальные.

¹³ См.: Николаев А. Г., Греков Н. Н. Административный надзор полиции // Алтайский юридический вестник. 2019. № 2(26). С. 71.

К общим правовым принципам административного надзора относятся следующие:

1. принцип законности;
2. принцип соблюдения прав и свобод человека и гражданина, защиты прав и законных интересов предпринимателей и юридических лиц;
3. принцип федерализма;
4. принцип открытости результатов административного надзора;
5. принцип профессионализма;
6. принцип ответственности;
7. принцип обжалования действий и решений, принимаемых в процессе административного надзора.

К организационным или организационно-функциональным принципам относятся:

1. принцип целевой направленности административного надзора;
2. принцип самостоятельности и независимости административного надзора;
3. принцип обязательного учета особенностей поднадзорного объекта;
4. принцип сочетания коллегиальности и единоначалия при административном надзоре;
5. принцип эффективности административного надзора;
6. принцип экономичности административного надзора;
7. принцип коммуникативности административного надзора;
8. принцип сочетания централизации и децентрализации при административном надзоре;
9. принцип своевременности административного надзора.

Материальные принципы административного надзора определяют статус субъектов, осуществляющих этот вид деятельности, которыми выступают соответствующие государственные органы исполнительной власти и их должностные лица. К таким принципам относятся:

1. наделение государственного органа функцией административного надзора;
2. нормативно-правовое закрепление предмета административного надзора;
3. финансирование проверок, проводимых органами административного надзора, за счет соответствующих бюджетных средств;
4. разграничение полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках федерального и регионального государственного надзора;
5. соответствие предмета административно-надзорного мероприятия компетенции органа государственного надзора;
6. запрет на взимание платы с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за проведение административно-надзорных мероприятий;
7. ответственность органов государственного надзора и их должностных лиц за нарушение законодательства Российской Федерации при осуществлении государственного надзора.

Процессуальные принципы регулируют деятельность должностных лиц, осуществляющих административный надзор. К ним относятся:

1. равенство граждан перед законом;
2. презумпция невиновности физического лица и презумпция добросовестности юридического лица;
3. проведение проверок в строгом соответствии с полномочиями органа административного надзора и его должностных лиц;
4. объективность при осуществлении административного надзора;
5. свобода оценки доказательств, полученных в ходе административного надзора, с запретом на использование доказательств, полученных незаконным путем;
6. проведение административно-надзорных мероприятий в строго процессуальной форме в соответствии с административными регламентами;

7. учет ранее проведенных административно-надзорных мероприятий;
8. периодичность и оперативность проведения административно-надзорных мероприятий;
9. проведение надзорных мероприятий только уполномоченными должностными лицами;
10. возможность обжалования результатов административного надзора в административном или судебном порядке.

Таким образом, система принципов административного надзора позволяет четко определить его особенности и отличить его от других видов государственно-управленческой деятельности.

Административный надзор играет значительную роль в государственном управлении социальными процессами, его значение в системе исполнительной власти и правоохранный потенциал подчеркивают важность юридической деятельности, осуществляемой на основе норм права уполномоченными лицами. Для эффективной реализации этого потенциала необходим глубокий анализ существующей правовой системы, который, в сочетании с теоретическими положениями, позволит создать структурированный и полноценный институт административного надзора.

Социальная эффективность и будущие перспективы административного надзора зависят от понимания его ключевых элементов и улучшения нормативно-правовой базы, регулирующей его деятельность.

Административный надзор отличается узкой специализацией, что проявляется в множестве его видов, таких как санитарно-эпидемиологический, пожарный, строительный, технический, экологический и другие. Каждый вид регулируется своим набором нормативных правовых актов, которые формируют специфические подсистемы. Нормативные акты, регулирующие административный надзор, могут принимать различные формы и обладать различной юридической силой.

Как правило, каждая такая подсистема основывается на федеральном законе, включая кодифицированные законодательные акты. В некоторых случаях главным источником правового регулирования выступает федеральный закон, в названии которого фигурируют категории «надзор» или «контроль». Например, такие законы, как Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения»¹⁴. Однако чаще всего это акты, регулирующие более широкий круг вопросов, такие как Градостроительный кодекс РФ, Федеральный закон «О безопасности дорожного движения»¹⁵ или законы о пожарной безопасности и санитарно-эпидемиологическом благополучии населения.

Законы первой группы обычно регулируют не только контрольно-надзорную деятельность, но и сопутствующие вопросы. Например, закон «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и ответственности за нарушение порядка их выполнения» устанавливает правила допуска перевозчиков к международным перевозкам, включая особые условия для перевозки определенных видов грузов, и требования к организации перевозок, такие как использование тахографов. Надзор, именуемый контролем, рассматривается в одной статье этого закона (ст. 11).

Законы второй группы включают нормы, регулирующие административно-надзорную деятельность, которые обычно объединены в отдельные разделы, главы или статьи. В некоторых случаях глава о надзоре может состоять из одной статьи, как, например, ст. 30 в гл. 5 Федерального закона «О безопасности дорожного движения».

¹⁴ О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения: Федеральный закон от 24.07.1998 № 127-ФЗ (ред. от 28.04.2023) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3805.

¹⁵ О безопасности дорожного движения: Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.

Нормативные правовые акты Правительства РФ, регулирующие административный надзор, делятся на статусные и процессуальные. Например, в сфере безопасности дорожного движения значим Указ Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения»¹⁶, который утвердил Положение о ГИБДД. Однако здесь отсутствует процессуальный акт второго уровня, что является специфической особенностью данного регулирования.

Акты федеральных органов исполнительной власти занимают третий уровень нормативного регулирования. Они распределяют полномочия между должностными лицами структурных и территориальных подразделений этих органов, а также устанавливают процедуры, которые необходимо соблюдать.

Административный регламент — это относительно новая форма правового регулирования в области административного надзора. Ранее правоотношения, связанные с административным надзором, регулировались в основном положениями или инструкциями, иногда — порядками, наставлениями и правилами. Однако теперь эта задача решается через принятие административных регламентов¹⁷.

Перечень приоритетных регламентов утверждается Правительственной комиссией по проведению административной реформы и согласовывается с Минэкономразвития России, что обеспечивает качество нормативного акта.

Впервые в практике нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти были установлены обязательные требования к содержанию административных регламентов для реализации государственных функций. В регламент обязательно должны входить следующие элементы:

¹⁶ О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения: Указ Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711 (ред. от 11.02.2023) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 25. Ст. 2897.

¹⁷ Фомина Т. Ф. Административный регламент, как акт государственного управления: юридическая сущность, понятие и признаки // Право и государство: теория и практика. 2024. № 3(231). С. 139.

- юридические факты, которые являются основанием для начала действия; должностное лицо, ответственное за выполнение действия; максимальный срок выполнения действия;
- обязанности и права должностного лица, включая решения, которые могут или должны быть приняты, а также критерии и процедуры выбора решений;
- формы и порядок контроля за принятием решений; способы фиксации результата, включая электронные формы;
- результат действия и порядок его передачи; процедура обжалования действий или решений, принятых в ходе выполнения регламента.

Признано, что введение административных регламентов для выполнения государственной функции по административному надзору стало важным шагом вперед в обеспечении законности и эффективности надзорной деятельности¹⁸.

Сложившиеся представления о структуре административного права позволяют рассматривать административный надзор как самостоятельный правовой институт. Основной массив правоотношений, возникающих в процессе осуществления административного надзора, включает взаимодействие между надзорным органом и объектом надзора. Эти отношения можно обозначить как административно-надзорные. Кроме того, успешное осуществление надзора невозможно без учета сопутствующих отношений, связанных с организацией и внутренним контролем внутри надзорных органов. Важным аспектом, который требует дальнейшего изучения, являются отношения, связанные с истребованием документов, назначением экспертиз и обжалованием действий или решений надзорных органов.

¹⁸ Крюкова Е. М., Хан К. А., Сулейманова О. Л. Роль административных регламентов в деятельности органов внутренних дел // Интернаука. 2023. № 2-5(272). С. 17.

Поэтому необходимы четкие нормы административного права, которые будут регулировать эти отношения и обеспечивать их правовую завершенность, включая определение субъектов, содержания и юридических фактов, служащих основанием для возникновения данных правоотношений.

Задачи нормативного правового регулирования административного надзора можно определить, исходя из предмета регулирования и потребностей правовой системы. Во-первых, важно закрепить юридические факты, которые будут основаниями для возникновения, изменения или прекращения надзорных правоотношений. Во-вторых, следует определить круг участников этих отношений. В-третьих, необходимо закрепить правовой статус участников надзорных взаимодействий. И, наконец, в-четвертых, нужно регламентировать административно-надзорные процедуры.

Будущее развитие института административного надзора напрямую связано с систематизацией его правовых норм. Этот институт требует создания нормативного правового акта общего характера, который бы объединил все аспекты и заполнил существующие пробелы в правовом регулировании на различных уровнях. Такая кодификация могла бы быть реализована в форме федерального закона или кодекса. Уставы, положения или правила не подходят для этой задачи из-за их ведомственного характера, а также из-за того, что они не могут охватывать деятельность различных органов исполнительной власти в полной мере. К тому же, ограничения прав и свобод граждан, которые могут быть предусмотрены в этих актах, допустимы только в рамках федерального закона и исключительно в той мере, которая необходима для защиты основ конституционного строя, здоровья, прав и законных интересов других лиц, а также обеспечения безопасности государства.

Совершенствование правовой базы для создания и функционирования административного надзора, а также систематизация правовых норм в этой области являются ключевыми факторами для укрепления законности и правопорядка в Российской Федерации.

Выводы.

В России административный надзор зародился еще до реформ Петра I, когда его функции исполнялись в рамках полицейской деятельности, связанной с поддержанием порядка. Со временем, особенно после создания полиции Петром I, надзор эволюционировал, сохранив свою основную цель — контроль за соблюдением законности.

Со временем административный надзор стал отдельной правовой категорией. Однако в законодательстве и практике до сих пор часто смешивают понятия "контроль" и "надзор", что требует уточнения и совершенствования правовой базы.

Нужда в четком правовом разграничении: В российском законодательстве термины "контроль" и "надзор" часто используются взаимозаменяемо, что усложняет правоприменение. Это указывает на необходимость более чёткого разграничения этих понятий на уровне закона и правоприменения.

Административный надзор реализуется через наблюдение за соблюдением законов, предотвращение нарушений и привлечение к ответственности. Его главная задача — обеспечить законность в управлении, опираясь на определенные правовые принципы.

Административный надзор отличается тем, что надзорные органы не подчиняют себе объекты надзора. Вместо этого он направлен на профилактику нарушений с использованием административно-принудительных мер, что отличает его от дисциплинарных санкций, характерных для контроля.

Административный надзор охватывает различные сферы — от общественного порядка до строительной и санитарной безопасности. Существуют как общие формы надзора, охватывающие широкий круг субъектов, так и специальные — для конкретных категорий.

Нечеткость в различении понятий "контроль" и "надзор" в законодательстве, а также разный подход к их регулированию требует

кодификации и упорядочивания правовых норм. Это необходимо для устранения пробелов в законах и улучшения работы органов.

§ 2. Формы и методы административного надзора

Административный надзор включает специфические процедуры, через которые осуществляются контрольные действия государственных органов. В административном праве такие процедуры представляют собой формализованные шаги, с помощью которых органы власти решают конкретные задачи, связанные с защитой прав граждан и организаций. К таким процедурам можно отнести лицензионные, регистрационные и другие виды производства¹⁹.

Согласно С. М. Зырянову, современные административные процессы включают множество последовательных процедур, таких как планирование, согласование, проверка и другие, которые составляют логичную цепочку действий. Весь процесс начинается с подготовки, где органы определяют объекты для надзора²⁰.

Особенно четко прописана законодательная процедура плановых проверок. Она включает четыре основных этапа:

1. Формирование плана. Подготовка начинается в первой половине года до проведения проверок, а до 1 ноября план направляется в органы прокуратуры.

¹⁹ Крюкова Е. М., Хан К. А., Сулейманова О. Л. Роль административных регламентов в деятельности органов внутренних дел // Интернаука. 2023. № 2-5(272). С. 17.

²⁰ Зырянов С.М. Административный надзор полиции и полицейский надзор: соотношение правовых категорий // Журнал российского права. 2012. № 2. С. 46.

2. Согласование плана в прокуратуре. План проверок согласуется на разных уровнях, начиная с районного и заканчивая федеральным, после чего до конца года план публикуется на сайте Генеральной прокуратуры.

3. Проведение проверок. Здесь надзорные органы корректируют свои планы на основе сводного плана, готовятся к проверкам, проводят мероприятия и составляют акты, выносят предписания, если выявлены нарушения, и, при необходимости, передают дела в правоохранительные органы.

4. Отчётность. На этом этапе органы отчитываются перед Министерством экономического развития, Правительством и другими уполномоченными органами.

Так, муниципальное казенное учреждение "Пермская дирекция дорожного движения" оспорило предписание старшего инспектора ГИБДД, выданное 16 июля 2020 года. Это предписание требовало в течение 30 дней заменить светофорные объекты на пешеходном переходе на улице Якутской в Перми в соответствии с требованиями ГОСТ Р 52289-2019.

Учреждение посчитало данное предписание незаконным и обратилось в арбитражный суд, утверждая, что предписание было вынесено без проведения необходимой проверки. Арбитражные суды всех инстанций (Пермский край, Семнадцатый апелляционный суд и Арбитражный суд Уральского округа) поддержали позицию учреждения, указав, что проверка в порядке, установленном законом, не проводилась, и приказ о проверке не издавался. В связи с этим суды признали предписание незаконным.

Управление МВД России по городу Перми подало кассационную жалобу в Верховный суд, но судья Верховного Суда РФ отказала в передаче жалобы для дальнейшего рассмотрения, указав, что судами не были

допущены существенные нарушения норм права, которые могли бы повлиять на исход дела²¹.

С. М. Зырянов отмечает, что в законодательстве о надзоре есть пробелы. Например, сроки для подготовки сводных планов слишком сжаты, что затрудняет внесение корректировок и полноценное согласование с другими органами. Закон также не предусматривает возможности изменений уже опубликованного плана²².

Помимо плановых, проводятся внеплановые проверки, когда возникает угроза жизни и здоровью людей, животным или окружающей среде. Эти проверки могут быть сокращенными, если срочность ситуации требует немедленных действий. Такие проверки, по своей природе, менее продолжительны, но также проходят несколько этапов — от принятия решения о проверке до отчётности.

Методы административного надзора включают различные подходы к осуществлению контрольных функций. Исследователи, такие как Ю. С. Адушкин и В. М. Манохин, считают, что метод — это форма воздействия одного участника управления на другого. Методы административного надзора можно разделить по трём критериям: процедурным, организационным и функциональным.

1. Процедурные методы: зависят от ситуации и предполагают разные подходы к планированию и реализации проверок.

2. Организационные методы: включают комплексные проверки и коллективные действия, когда несколько специалистов участвуют в проверке объекта.

²¹ Определение Верховного Суда РФ от 20.08.2021 N 309-ЭС21-13487 по делу N А50-19595/2020. — Доступ из справ.-правов. сист. «КонсультантПлюс» (дата обрац. 25.07.2024).

²² Зырянов С.М. Административный надзор полиции и полицейский надзор: соотношение правовых категорий // Журнал российского права. 2012. № 2. С. 47.

3. Функциональные методы: это, например, лицензирование, аттестация или экспертные исследования, когда органы проверяют соответствие определённым нормативам или стандартам.

В зависимости от целей и задач, методы могут быть плановыми, внеплановыми или экстренными, что позволяет органам гибко реагировать на любые нарушения или угрозы.

Процедурные методы связаны с особенностями их исполнения и зависят от ситуации, в которой применяются организационные и функциональные подходы. Организационные методы, в свою очередь, зависят от специфики их реализации органами административного надзора. Функциональные методы отражают специфику контрольной и надзорной деятельности государственных органов.

Разделение по процедурному критерию приводит к выделению следующих методов административного надзора:

1. Метод оперативных действий контрольного органа применяется только в отношении органов, ответственных за государственный контроль.

2. Метод экстренных действий используется в условиях чрезвычайных ситуаций, определённых законом, будь то социального, природного или техногенного характера.

3. Метод плановой деятельности распространяется на проверки подконтрольных объектов как государственными органами, так и органами административного надзора. Плановые проверки являются основной и регулярной процедурой в рамках их деятельности.

4. Метод внеплановой деятельности активируется в случаях, когда возникает необходимость проведения контроля из-за непредвиденных обстоятельств или по запросу заинтересованных лиц.

Методы административного контроля и надзора также можно классифицировать по организационным критериям:

- Комплексный метод предполагает сочетание нескольких способов и охватывает различные аспекты деятельности подконтрольных

объектов. Например, комплексный ветеринарный надзор может включать проверку состояния животных и условий содержания одновременно.

- Коллективный метод подразумевает участие группы специалистов в проверке, что обеспечивает более полный и объективный контроль.
- Единоличный метод реализуется, когда проверку проводит один уполномоченный представитель органа, обладающий соответствующими полномочиями.
- Метод выездного контроля осуществляется непосредственно на объекте проверки, что позволяет инспектору получить непосредственные данные и наблюдать за процессом в реальном времени.
- Документарный метод основывается на анализе предоставленных документов без необходимости выезда на объект.

Организационные методы также включают предупреждение возможных нарушений, устранение уже выявленных проблем и восстановление прежних условий управления.

По функциональному критерию выделяются следующие методы:

- Метод анализа основывается на исследовании показателей и параметров деятельности объектов.
- Метод осмотра подразумевает визуальное исследование объектов, связанных с управлением, для выявления отклонений от норм.
- Метод проверки заключается в наблюдении за функционированием объекта в течение определённого времени.
- Метод лицензирования заключается в выдаче разрешений на осуществление определённой деятельности под контролем надзорного органа.
- Метод аттестации предусматривает проверку знаний и навыков сотрудников подконтрольных объектов.

- Метод экспертной оценки используется для специального анализа объектов на предмет их безопасности и соответствия установленным стандартам.

В правоохранительных органах практикуются следующие методы административного надзора:

1. Прямое наблюдение за соблюдением правил должностными лицами и гражданами.
2. Регулярные проверки исполнения установленных норм и требований.
3. Рассмотрение жалоб и сообщений о нарушениях от граждан и организаций, а также информации из средств массовой информации.

Вывод. Административный надзор представляет собой систему формализованных процедур и методов, направленных на обеспечение соблюдения законов и предотвращение нарушений. Основные формы и методы надзора, такие как плановые и внеплановые проверки, оперативные действия и экстренные меры, позволяют органам гибко реагировать на нарушения и обеспечивать безопасность. Разнообразие методов — от анализа и осмотра до лицензирования и экспертных исследований — свидетельствует о многогранности надзорной деятельности. Однако, несмотря на детально прописанные процедуры, существуют проблемы с законодательным регулированием, такие как ограниченные сроки для согласования проверок и отсутствие возможности внесения изменений в планы проверок. Это указывает на необходимость дальнейшего совершенствования нормативно-правовой базы и повышения эффективности административного надзора.

§ 3. Функции и задачи при осуществлении административного надзора

Функции административного надзора в рамках административного права остаются слабо исследованной областью. В то же время, детальное изучение этих функций играет ключевую роль в раскрытии сути и содержания самого надзора. Именно функции отражают его содержание, что позволяет сформировать точное представление об этом явлении и отделить его от других, схожих в административном праве.

Функции административного надзора представляют собой основные направления деятельности надзорных органов, которые государство наделяет полномочиями для достижения поставленных задач. К сожалению, в научных работах по административному праву вопрос о функциях надзора освещён весьма ограниченно, и часто они рассматриваются лишь в теме поддержания законности или безопасности, без более глубоких классификаций.

Само понятие "функция" в юридическом смысле понимается как деятельность или обязанность. М.Н. Марченко отмечает, что правовая категория "функция" остаётся многозначной как в российской, так и зарубежной науке. В философском и социологическом плане она трактуется как внешняя форма выражения определённой деятельности в рамках правоотношений. Здесь стоит отметить вклад философии права в развитие понятия "функция", которое связано с обязательствами субъектов, действующих в соответствии с законом, правовыми традициями и нормами.

Б.Н. Бахрах считает, что "функция управления" — это конкретное направление деятельности органов государственного управления, направленное на определённые объекты. Функции государственных органов отражают задачи и цели, стоящие перед ними, и показывают, как органы власти воздействуют на объекты управления.

Особое внимание заслуживает точка зрения Д.Н. Бахраха, который описывает функции административного надзора как определённые виды

деятельности, направленные на конкретные управленческие объекты. Он подчёркивает, что каждое направление работы государственных органов определяется их задачами и целями, что делает функции важным элементом взаимодействия между субъектами и объектами управления. Однако при этом стоит отметить, что одних функций недостаточно для полного понимания всего механизма взаимодействия в государственном управлении, поскольку функции лишь обозначают направления деятельности, но не описывают методы, которыми она осуществляется.

Как указывает Д.В. Осинцев, административно-правовое воздействие — это совокупность юридических методов, направленных на защиту публичных интересов. Функции при этом определяют основные характеристики такого воздействия, но не могут быть включены в категорию методов. Функции задают направления, в которых применяются методы, но эти понятия не являются взаимозаменяемыми.

Функции государственных органов — это практические действия, которые они выполняют в рамках своей компетенции. Компетенция определяет права и обязанности органа, а функции отражают конкретные шаги, которые принимаются для достижения целей. Если компетенция касается рамок полномочий, то функции показывают, как эти полномочия реализуются в реальных ситуациях.

Исследователи, такие как Ю.А. Тихомиров и Д.Н. Бахрах, предлагают различать функции и задачи, подчеркивая, что их не следует путать с компетенцией. Тихомиров отмечает, что компетенция включает в себя публичные дела, установленные законом, а функции и задачи определяют цели и способы их достижения. Это позволяет рассматривать функции административного надзора как отдельные категории, которые не должны включаться в состав компетенции органов власти.

Функции административного надзора заключаются в выполнении конкретных действий, направленных на контроль и обеспечение соблюдения законов. Например, негласный надзор предполагает скрытое наблюдение, и

здесь принцип гласности не всегда применим. Некоторые исследователи относят административный надзор к правоохранительной деятельности, связывая его с поддержанием правопорядка и профилактикой нарушений. Однако такое понимание слишком узко, поскольку административный надзор используется в различных сферах государственного управления, выходящих за рамки правоохранительных задач.

Задачи административного надзора также тесно связаны с его функциями. Они указывают на конкретные проблемы, которые должны быть решены. Например, государство может осуществлять финансовый контроль для проверки эффективного использования ресурсов. Важно отметить, что задачи определяют необходимость функций: задачи определяют, что нужно сделать, а функции описывают, как это будет выполнено.

Одним из ключевых направлений административного надзора является обеспечение соблюдения обязательных норм и правил. Это включает меры профилактики нарушений и привлечение к ответственности. Тихомиров отмечает, что надзор представляет собой наблюдение за соблюдением правил физическими и юридическими лицами.

Важным аспектом является то, что многие задачи и функции надзора пересекаются с задачами других органов, таких как прокуратура или суды. Прокуратура следит за соблюдением законов, а суды — за обеспечением правосудия. Это показывает, что надзорные функции могут выполнять разные государственные структуры.

Приведем пример.

7 июля 2020 года инспектор дорожного надзора ОГИБДД Альшеевского района Республики Башкортостан выявил на 76 км автомобильной дороги "Стерлитамак-Раевский" отсутствие барьерных ограждений, дорожных знаков и разметки. Эти нарушения не соответствовали требованиям ГОСТ Р 50597-2017, что создало угрозу безопасности дорожного движения и стало основанием для привлечения Государственного казенного учреждения Управление дорожного хозяйства

Республики Башкортостан (ГКУ УДХ) к ответственности по ч. 1 ст. 12.34 КоАП РФ.

Действующие стандарты требуют, чтобы дороги были оборудованы знаками, ограждениями и разметкой для обеспечения безопасности. Ответственность за соблюдение этих норм несет организация, обслуживающая дорогу, в данном случае — ГКУ УДХ. Мировой судья судебного участка N 3 по Кировскому району г. Уфы признал ГКУ УДХ виновным в нарушении требований и наложил штраф в размере 100 000 рублей.

Однако 14 декабря 2020 года Кировский районный суд отменил это постановление и прекратил производство по делу. Суд указал, что ГКУ УДХ не было должным образом извещено о составлении протокола, так как уведомление было направлено по электронной почте, что не обеспечивает надлежащей фиксации вручения. Представители ГКУ УДХ не присутствовали при составлении протокола, что нарушило их право на участие в процессе. Суд сослался на нарушение требований ст. 25.15 КоАП РФ, касающихся извещения участников производства.

ГКУ УДХ обжаловало решение в Шестой кассационный суд общей юрисдикции, настаивая на том, что протокол был составлен с нарушениями. Однако кассационный суд не нашел оснований для удовлетворения жалобы. Суд подтвердил, что решение Кировского районного суда было вынесено в рамках норм процессуального права и не содержало существенных нарушений. Суд оставил в силе решение о прекращении производства по делу.

Роль дорожного надзора в этом деле была важнейшей. Инспектор ОГИБДД своевременно выявил нарушения, угрожающие безопасности на дороге, зафиксировав отсутствие необходимых элементов инфраструктуры. Эти действия подтверждают важность надзора за состоянием дорог для предотвращения аварийных ситуаций.

Итог: Шестой кассационный суд оставил без изменений решение Кировского районного суда от 14 декабря 2020 года, отменившее постановление мирового судьи, и прекратил производство по делу в отношении ГКУ УДХ²³.

Таким образом, задачи и функции административного надзора выходят за рамки только правоохранительной деятельности и включают множество других аспектов государственного управления. Это не только безопасность, но и соблюдение правопорядка, защита интересов граждан и организаций. Административный надзор должен осуществляться строго в рамках закона и распространяться на такие сферы, как здравоохранение, образование и культура.

²³ Постановление Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 07.07.2021 N 16-3894/2021. – Доступ из справ.-правов. сист. «КонсультантПлюс» (дата обрац. 25.07.2024).

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

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

Рассмотрим ключевые направления административного надзора, осуществляемого органами внутренних дел. Сюда можно отнести:

- надзор за соблюдением общественного порядка и обеспечение безопасности граждан,
- надзор за безопасностью на дорогах,
- надзор за лицами, освободившимися из мест лишения свободы.

Основным элементом обеспечения общественного порядка выступает патрульно-постовая служба. Все сотрудники органов внутренних дел, участвующие в её работе, обязаны руководствоваться соответствующим уставом, как во время исполнения своих обязанностей, так и вне службы, если они пресекают преступления или другие правонарушения.

Патрулирование включает различные виды нарядов, такие как патрульные группы, посты, наряды сопровождения, контрольно-пропускные пункты, заслоны и резервы. Для выполнения этих задач используются автомобили, мотоциклы, катера, вертолёт, а также специальные средства связи и наблюдения, огнестрельное оружие, служебные животные и другие технические ресурсы.

Основная задача патрульных нарядов — визуальное наблюдение за поведением граждан в общественных местах, уделяя особое внимание зонам, где вероятны преступления, местам массового скопления людей и объектам

транспорта²⁴. Также патрули сопровождают поезда, суда и проводят рейды в прибрежных зонах, предотвращая противоправные действия и разъясняя гражданам недопустимость антиобщественного поведения.

Во время наблюдений сотрудники полиции также занимаются поиском лиц и имущества, объявленных в розыск, и следят за поведением людей, недавно освобождённых из мест лишения свободы или находящихся под условным осуждением. Особое внимание уделяется лицам, вызывающим подозрения своим поведением или внешним видом, а также группам граждан, собирающимся в общественных местах, чтобы избежать возникновения конфликтных ситуаций.

Патрули также обращают внимание на нарушения дорожного движения и потенциально опасные действия, такие как игры детей в местах повышенного риска. Полицейские обязаны вмешиваться при нарушениях общественного порядка и принимать меры по устранению угроз безопасности. Если возникает необходимость, сотрудники полиции обязаны информировать дежурного о случившихся инцидентах и привлекать дополнительные ресурсы для предотвращения угроз.

Административный надзор на транспорте включает выявление лиц, намеревающихся совершить кражи, предотвращение опасных действий на железнодорожных путях и контроль за соблюдением правил безопасности при посадке и высадке пассажиров. Также полицейские следят за состоянием транспортного оборудования и пресекают попытки его порчи.

Особое внимание уделяется несовершеннолетним, чтобы предотвратить случаи бродяжничества, попрошайничества и правонарушений.

Административный надзор, осуществляемый полицией, играет важную роль в поддержании общественного порядка и безопасности, будучи

²⁴ Об утверждении Наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции территориальных органов МВД России: Приказ МВД России от 28.06.2021 N 495. – Доступ из справ.-правов. сист. «КонсультантПлюс» (дата обрац. 25.07.2024).

значимой частью правовой системы. Его профилактическая функция требует более глубокого изучения с точки зрения законности в рамках государственного управления.

Профилактическая деятельность полиции при реализации административного надзора характеризуется несколькими важными аспектами:

- Применение правовых механизмов, направленных на предотвращение правонарушений.
- Координация работы органов внутренних дел на разных уровнях для достижения наибольшей эффективности.
- Выполнение задач, связанных с обеспечением безопасности и поддержанием общественного порядка.
- Четкая организация и структурированность мер в зависимости от территории и времени их применения.
- Влияние не только на причины и условия правонарушений, но и на лиц, склонных к противоправным действиям²⁵.

Главной целью профилактики является устранение факторов, провоцирующих правонарушения, а также воздействие на формирование антиобщественного поведения. Полиция в рамках административного надзора имеет возможность воздействовать на поведение граждан ещё до совершения правонарушений, что делает эту функцию важным элементом в системе предотвращения преступности.

Задачи административного надзора как меры профилактики заключаются в следующем:

- Ограничение влияния негативных социальных процессов, которые могут привести к правонарушениям.
- Устранение факторов, способствующих совершению преступлений и правонарушений.

²⁵ Фомин П. П. Профилактическое значение административного надзора полиции в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности // Вестник Луганской академии внутренних дел имени Э.А. Дидоренко. 2016. № 1(1). С. 149.

- Нейтрализация негативного влияния окружения, которое может формировать антиобщественные установки.
- Воздействие на лиц, склонных к противоправным действиям, с целью предотвращения их дальнейшего негативного поведения.

Эффективная работа полиции в этой сфере снижает необходимость в других формах вмешательства, будь то политические, экономические или социальные меры, что способствует улучшению общественного порядка в целом²⁶.

Полиция, являясь органом, отвечающим за поддержание общественного порядка, наделена широкими полномочиями в сфере административного надзора. Эти полномочия можно разделить на общие и специальные, причем они соотносятся по принципу общего и частного. В своей деятельности полицейские могут действовать как самостоятельно, так и во взаимодействии с другими правоохранительными органами, включая службы уголовно-исполнительной системы, нацгвардии и др. Их обязанности охватывают документальное сопровождение надзорной деятельности, профилактическую работу с поднадзорными лицами, контроль за соблюдением возложенных обязанностей и отчеты о проделанной работе²⁷.

Таким образом, административный надзор, направленный на поддержание общественного порядка, осуществляется патрульно-постовой службой посредством наблюдения за поведением граждан и принятия мер при выявлении нарушений или преступлений и имеет ярко выраженную профилактическую направленность.

²⁶ Мухтарова О. С. Административно-надзорная деятельность полиции по обеспечению общественного порядка и безопасности // Юридическая наука. 2023. № 11. С. 62.

²⁷ Мухтарова О. С. Административно-надзорная деятельность полиции по обеспечению общественного порядка и безопасности // Юридическая наука. 2023. № 11. С. 63.

§ 2. Административный надзор полиции в области обеспечения безопасности дорожного движения

В России часто происходят резкие перемены погоды, что сказывается на состоянии дорог и влияет на стиль вождения. Такие условия повышают вероятность ДТП, что делает состояние дорожной сети особенно важным. В подобных обстоятельствах крайне значимы как качественное строительство дорог и переездов, так и их своевременный ремонт и обслуживание. Соответственно, надзор Госавтоинспекции за состоянием дорог и их инфраструктуры приобретает большое значение.

Данные свидетельствуют о том, что Госавтоинспекции активно ведет надзор за строительством, ремонтом и содержанием дорожной сети, включая железнодорожные переезды, но основная цель службы – это постоянная работа по снижению аварийности на дорогах.

В соответствии с пунктами 1 и 2 статьи 30 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», государственный надзор в этой сфере осуществляется с целью контроля за соблюдением правил эксплуатации дорог и транспортных средств. Надзор охватывает деятельность юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан в отношении безопасности дорожного движения, и его реализация находится в ведении уполномоченных государственных органов.

Согласно Указу Президента РФ от 15.06.1998 № 711, Госавтоинспекция обязана контролировать соблюдение законодательных норм и стандартов безопасности дорожного движения как со стороны граждан, так и организаций. В задачи службы также входит профилактика ДТП и снижение их тяжести.

Пункт 11 Положения о Госавтоинспекции возлагает на службу функции контроля за соблюдением правил дорожного движения и

нормативных актов, касающихся проектирования, строительства и реконструкции дорог и транспортных объектов. Госавтоинспекция также отвечает за контроль за безопасностью железнодорожных переездов и линий городского транспорта.

Целью федерального надзора за безопасностью дорожного движения является выявление и предотвращение нарушений со стороны юридических и физических лиц, занимающихся эксплуатацией дорог, транспортных средств, их обслуживанием и ремонтом. Этот вид надзора включает:

- проведение проверок деятельности поднадзорных лиц;
- принятие мер по выявлению и устранению нарушений;
- контроль за исполнением обязательных требований и анализ правоприменительной практики.

С.И. обратилась в суд с административным иском, в котором просила признать незаконными действия инспектора ДПС ОБДПС ГИБДД УМВД России по г. Волгограду старшего лейтенанта полиции К. по изъятию у неё свидетельства о регистрации транспортного средства Scoda Oktavia и его передаче судебным приставам. Также С.И. требовала обязать ГИБДД вернуть ей изъятое свидетельство и взыскать расходы по госпошлине в размере 300 рублей.

С.И. указала, что 16 декабря 2019 года её автомобиль был остановлен инспектором ДПС. Инспектор не разъяснил причину остановки, но запросил документы на автомобиль. Затем инспектор передал свидетельство о регистрации автомобиля судебным приставам без составления протокола об изъятии и без выдачи копии этого документа. При последующем обращении к инспектору с просьбой вернуть свидетельство она получила отказ, что, по её мнению, нарушило её право на управление и пользование транспортным средством.

Решением Ворошиловского районного суда г. Волгограда от 29 июля 2020 года иск С.И. был отклонён. Апелляционное определение судебной

коллегии по административным делам Волгоградского областного суда от 28 октября 2020 года оставило решение без изменений.

С.И. подала кассационную жалобу, утверждая, что предыдущие судебные акты были приняты с нарушениями норм материального права и что их выводы не соответствуют обстоятельствам дела.

Суд кассационной инстанции рассмотрел дело, изучил доводы кассационной жалобы и заслушал пояснения представителя ГУ МВД России по Волгоградской области, который поддержал решение предыдущих инстанций. Суд пришёл к выводу, что оснований для удовлетворения кассационной жалобы нет.

Суд отметил, что 16 декабря 2019 года в ходе совместного рейда инспектор ДПС К. остановил автомобиль С.И., чтобы проверить документы. После этого он передал свидетельство о регистрации автомобиля судебному приставу-исполнителю. Это действие было обусловлено задолженностью С.И. и соответствовало ст. 6 Федерального закона "Об исполнительном производстве". Кроме того, судебный пристав-исполнитель составил акт об аресте автомобиля в рамках исполнительного производства, возбужденного против С.И.

Суд кассационной инстанции также указал, что полиция действовала в рамках своих полномочий и в соответствии с законом, оказывая содействие службе судебных приставов. Порядок таких взаимодействий регулируется совместным приказом Минюста и МВД России.

С учётом всех обстоятельств суд кассационной инстанции пришёл к выводу, что действия инспектора ДПС и судебных приставов были законными и не нарушали права С.И. Суд подтвердил правильность выводов судов первой и апелляционной инстанций, отказав в удовлетворении кассационной жалобы.

Таким образом, решение Ворошиловского районного суда г. Волгограда от 29 июля 2020 года и апелляционное определение

Волгоградского областного суда от 28 октября 2020 года были оставлены без изменений, а кассационная жалоба С.И. — без удовлетворения²⁸.

2 мая 2023 года МВД России выпустило Приказ № 264, который утвердил новый порядок надзора за соблюдением правил дорожного движения²⁹. Этот документ был официально опубликован 30 июня и вступил в силу 11 июля 2023 года, одновременно отменив предыдущий приказ № 664.

В рамках части 1 статьи 13 Закона о полиции сотрудникам полиции предоставлен ряд ключевых полномочий, связанных с обеспечением правопорядка. В их числе:

- Требование прекратить незаконные действия.
- Проверка документов у граждан и должностных лиц при наличии подозрений на правонарушение или необходимость задержания.
- Контроль за наличием разрешений и лицензий на виды деятельности, поднадзорные полиции.
- Вызов граждан для разбирательства по административным делам и получение от них необходимых сведений.
- Принудительная доставка в полицию тех, кто уклоняется от явки по вызову.
- Запрос данных от различных организаций, в том числе персональных.
- Получение информации от медучреждений о пострадавших в ДТП или лицах, которым противопоказано управление транспортом.
- Доступ в государственные и муниципальные органы для изучения документов, связанных с административными делами.

²⁸ Кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 30.03.2021 N 88а-8999/2021. – Доступ из справ.-правов. сист. «КонсультантПлюс» (дата обрац. 25.07.2024).

²⁹ Об утверждении Порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения: Приказ МВД России от 02 мая 2023 г. № 264 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 30.06.2023.

- Требование покинуть место правонарушения для сохранения доказательств и обеспечения безопасности.
- Ограничение доступа к территориям и объектам для обеспечения безопасности.
- Разгон собраний, представляющих угрозу общественному порядку.
- Составление протоколов о правонарушениях, сбор доказательств и применение мер обеспечения.
- Доставка в медучреждения лиц в состоянии опьянения.
- Направление на медицинское освидетельствование для проверки на алкоголь или наркотики.
- Личный досмотр и проверка вещей при наличии оснований.

Многие из этих полномочий пересекаются с теми, что предусмотрены КоАП РФ для лиц, занимающихся административным производством.

В сфере безопасности дорожного движения сотрудники полиции обладают дополнительными полномочиями, как это указано в пунктах 20 и 21 части 1 статьи 13 Закона о полиции:

- Остановка транспортных средств и проверка водительских удостоверений, документов на транспорт и страховых полисов.
- Осмотр транспортных средств и грузов при подозрении на их незаконное использование.
- Задержание транспортных средств, находящихся в розыске.
- Временное ограничение или прекращение дорожного движения в связи с массовыми мероприятиями или неудовлетворительным состоянием дорог.
- Выдача разрешений на использование специальных сигналов на транспортных средствах.
- Требование соблюдения мер безопасности на дорогах от организаций и органов власти.

- Ограничение или запрет на проведение дорожных работ, если они создают угрозу безопасности.
- Задержание транспортных средств и лишение водителей прав в соответствии с законом.
- Запрет на эксплуатацию транспортных средств с неисправностями, без страховки или с поддельными документами.
- Проверка деятельности предприятий в сфере безопасности дорожного движения и выдача предписаний по устранению нарушений.

Постановлением Первого кассационного суда общей юрисдикции от 23 августа 2023 года рассмотрена кассационная жалоба А. на апелляционное решение Московского областного суда от 11 января 2023 года по делу о возмещении ущерба, причинённого ДТП. А. обратился с иском к АО "МОСТОТРЕСТ-СЕРВИС", указывая, что его автомобиль был повреждён из-за дефектов дорожного покрытия, за состояние которого отвечал ответчик.

Истец утверждал, что дорожное покрытие на участке дороги было повреждено, что привело к аварии.

Определением инспектора ДПС ГИБДД ОМВД России по Александровскому району от ДД.ММ.ГГГГ установлено, что А. ФИО26., управляя автомобилем, не учла дорожные и погодные условия и не справилась с управлением, совершила наезд на металлическое ограждение, при этом в возбуждении дела об административном правонарушении отказано.

По результатам проверки органами дорожного надзора был составлен акт, подтверждающий наличие дефектов, и ответчику было выдано предписание устранить их.

Суд первой инстанции удовлетворил исковые требования А., опираясь на данные дорожного надзора, которые подтвердили ненадлежащее состояние дороги. Однако апелляционный суд отменил решение, указав на выводы судебной автотехнической экспертизы, согласно которым авария произошла по вине водителя, который не учёл погодные условия и не

справился с управлением, а дефекты дороги не находились в причинной связи с ДТП.

Кассационный суд подтвердил выводы апелляционного суда, указав, что дорожные дефекты не стали основной причиной ДТП. Хотя органы дорожного надзора выявили недостатки, они не сыграли решающей роли в происшествии. Кассационная жалоба А. была отклонена, а апелляционное решение оставлено в силе³⁰.

Все действия полиции должны осуществляться в строгом соответствии с законом и не нарушать права граждан. Для этого предусмотрена система контроля за деятельностью сотрудников.

Статья 13 Федерального закона «О полиции» наделяет сотрудников полиции правом требовать от граждан и должностных лиц прекратить противоправные действия или действия, мешающие законной деятельности органов власти. Полицейские также могут проверять документы, удостоверяющие личность, при наличии оснований для административного производства. Однако закон не предусматривает обязательного письменного оформления таких требований, что вызывает вопросы о необходимости документирования для правовой оценки и контроля их исполнения.

На практике законные требования полиции могут быть озвучены как устно, так и в виде официальных актов, таких как предписания или представления. Эти требования обязательны к исполнению, и их игнорирование влечет административную ответственность. Но наложение наказания не всегда приводит к реальному исполнению требований³¹.

Часто возникают ситуации, когда требования полиции не фиксируются документально, что создает правовую неопределённость. Там же, где такие

³⁰ Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 23.08.2023 N 88-20565/2023(2-3807/2021). – Доступ из справ.-правов. сист. «КонсультантПлюс» (дата обрац. 25.07.2024).

³¹ Ландерсон Н. В. Меры административного понуждения, применяемые в сфере контрольно-надзорной деятельности полиции / Н. В. Ландерсон // Актуальные проблемы полицейского права : Материалы международной научно-практической конференции, Омск, 01–02 июня 2022 года. Омск: Омская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2022. С. 36.

требования оформлены, например, в сфере дорожной безопасности, предусмотрен механизм принудительного исполнения через суд.

Это подчеркивает важность разработки единой системы документирования полицейских требований. Введение такой системы поможет снизить правовые споры и повысить прозрачность контроля за их исполнением.

Итак, административный надзор полиции в сфере дорожной безопасности — важнейший элемент поддержания порядка на дорогах. Основные задачи Госавтоинспекции включают контроль за качеством строительства, ремонта и содержания дорог, а также железнодорожных переездов, что напрямую влияет на снижение аварийности.

Законодательство, регулирующее деятельность Госавтоинспекции, опирается на Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» и Указ Президента РФ №711, которые четко определяют задачи службы: от контроля за соблюдением стандартов безопасности до мониторинга состояния инфраструктуры. Это касается как частных лиц, так и организаций, на которых также возложена обязанность по соблюдению установленных требований.

Приказ МВД №264, вступивший в силу в 2023 году, обновил порядок надзора за соблюдением правил дорожного движения. Полиция наделена дополнительными полномочиями, включая право на проверку документов, временное ограничение движения и задержание транспортных средств, что помогает оперативнее реагировать на угрозы безопасности.

Административный надзор направлен не только на устранение нарушений, но и на их предотвращение. Полицейские могут требовать прекратить противоправные действия и оформлять свои предписания в установленном порядке, что улучшает контроль и способствует правоприменительной практике.

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

Административный надзор применяется к лицам, имеющим неснятую или непогашенную судимость за тяжкие и особо тяжкие преступления, рецидивы, преступления против несовершеннолетних, а также за ряд правонарушений, указанных в статьях 228, 228.3, 231 и 234.1 УК РФ³². Это касается тех, кто нарушал правила во время отбывания наказания или после освобождения в течение года совершил два и более административных правонарушений, связанных с общественным порядком, безопасностью или здоровьем.

После принятия закона об административном надзоре МВД России провело анализ его применения и выявило ряд проблем, которые мешали эффективно вводить надзор. Это привело к внесению изменений в законодательство. В 2017 году список преступлений, после которых устанавливается обязательный надзор, был расширен. Теперь надзор распространяется на лиц, освободившихся из мест лишения свободы с судимостью за преступления против несовершеннолетних, на рецидивистов и тех, кто совершил преступления против общественной безопасности³³.

Надзор вводится по ходатайству полиции или исправительного учреждения и может продолжаться от одного до трёх лет в зависимости от срока снятия судимости. В случаях преступлений против несовершеннолетних надзор действует до полной отмены судимости. Процесс подачи и рассмотрения заявлений регулируется Главой 29 Кодекса

³² Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

³³ Кодзокова Л. А. Особенности осуществления административного надзора полицией // Социально-политические науки. 2019. № 3. С. 171.

административного судопроизводства³⁴, где прописаны условия и порядок рассмотрения таких дел.

Управление МВД России по г. Краснодару обратилось в суд с административным иском, требуя установить административный надзор в отношении С. сроком на три года с рядом ограничений, включая обязательную регистрацию 4 раза в месяц, ночные ограничения на выход из дома, запрет на посещение массовых мероприятий, питейных заведений и выезд за пределы муниципального образования без разрешения полиции.

С. был освобождён условно-досрочно с неснятой судимостью за особо тяжкие преступления и неоднократно привлекался к административной ответственности за правонарушения. Суд первой инстанции удовлетворил иск и установил надзор. Суд апелляционной инстанции оставил решение в силе.

Прокурор Краснодарского края в кассационном представлении указал на необходимость конкретизации запрета на выезд за пределы г. Краснодара. Четвёртый кассационный суд общей юрисдикции согласился с доводами прокурора и изменил решение судов, уточнив запрет на выезд за пределы муниципального образования город Краснодар³⁵.

Начальник следственного изолятора обратился в суд с заявлением об установлении административного надзора в отношении Краснобаева А.С., осужденного за преступление против несовершеннолетних. Якутский городской суд удовлетворил это требование, установив административные ограничения для Краснобаева. Однако в кассационной жалобе Краснобаев просил отменить эти решения.

Верховный Суд, рассмотрев дело, установил, что суды неправильно применили нормы права. Краснобаев не был осужден за преступление против

³⁴ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: Федеральный закон от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 14.02.2024) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

³⁵ Кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 15.02.2024 N 88а-5587/2024. – Доступ из справ.-правов. сист. «КонсультантПлюс» (дата обрац. 25.07.2024).

половой неприкосновенности несовершеннолетней, а за тяжкое преступление (изнасилование). Не были предоставлены доказательства того, что Краснобаев признавался злостным нарушителем порядка в колонии, что являлось необходимым для установления административного надзора. Верховный Суд отменил решения предыдущих инстанций и отказал в установлении надзора³⁶.

Судебное разбирательство по вопросам административного надзора должно проводиться быстро, обычно в тот же день, когда поступает заявление. Если суд сочтёт нужным, могут быть проведены предварительные процедуры, однако присутствие поднадзорного на заседании не всегда обязательно. В случае, когда возможно ограничение его конституционных прав, суд может потребовать его явку.

Если заявление о надзоре не соответствует требованиям, его возвращают, но заявитель может подать его повторно. Решение суда выносится в срок и сразу же направляется всем заинтересованным сторонам. При изменении обстоятельств, таких как смена места жительства поднадзорного, дело может быть передано в другой суд³⁷.

Таким образом, административный надзор назначается лицам с судимостью за тяжкие преступления после освобождения из мест лишения свободы. Процесс инициируется органами полиции или исправительными учреждениями и проводится в соответствии с законодательством, которое предусматривает оперативное судебное рассмотрение.

Надзор за бывшими заключенными после их освобождения играет важную роль в работе органов внутренних дел. Этот процесс направлен на контроль соблюдения установленных судом ограничений и обязательств в рамках федерального законодательства. Согласно приказу МВД РФ от 8

³⁶ Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 21.10.2015 N 74-КГ15-141. – Доступ из справ.-правов. сист. «КонсультантПлюс» (дата обрац. 25.07.2024).

³⁷ Румянцев Н. В., Журавлев В. В. Административный надзор как вид дисциплинарного принуждения, реализуемого во внешне организационной деятельности полиции // Вестник Пермского института ФСИН России. 2022. № 2(45). С. 140.

июля 2011 года № 818, сотрудники полиции следят за выполнением поднадзорными лицами предписанных норм и обязательств.

Система органов внутренних дел развивается динамично, что способствует их эффективности. Важные аспекты успеха включают в себя грамотную расстановку приоритетов и гибкую структуру, которая регулярно обновляется в соответствии с нормативной базой. Ответственность за надзор возложена на территориальные подразделения полиции, которые организуют и реализуют весь процесс³⁸.

Законодательство чётко регламентирует порядок осуществления надзора: от момента получения информации об освобождении заключённого до проведения профилактических мероприятий на всём протяжении надзорного периода. Каждое поднадзорное лицо обязательно регистрируется в специальном учете, а решение о надзоре принимается без учета поведения осуждённого в период отбывания наказания.

Уклонение от административного надзора достаточно часто встречается в практике судов.

Второй кассационный суд общей юрисдикции рассмотрел жалобу заместителя начальника ОМВД России по Дзержинскому городскому району г. Ярославля Ч. на решение Дзержинского районного суда г. Ярославля от 15 июня 2022 года. Ранее, постановлением мирового судьи судебного участка №4 Дзержинского судебного района г. Ярославля от 11 мая 2022 года, А. был признан виновным в нарушении части 1 статьи 19.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) и оштрафован на 1000 рублей за нарушение условий административного надзора.

Однако районный суд отменил это постановление, признав, что в действиях А. отсутствует состав правонарушения. Основанием для отмены решения стало то, что А., находившийся под административным надзором с

³⁸ Кодзокова Л. А. Особенности осуществления административного надзора полицией // Социально-политические науки. 2019. № 3. С. 171.

марта 2019 года, впервые нарушил установленный график регистрации в полиции, опоздав на 30 минут из-за необходимости ухода за несовершеннолетним ребенком. Судья посчитал, что такие обстоятельства не свидетельствуют о злом нарушении, а доказательств вины А. в несоблюдении условий надзора предоставлено не было.

Ч. подал жалобу, утверждая, что решение суда первой инстанции не учитывало всех фактов. А. был ознакомлен с графиком регистрации и знал об ответственности за нарушение условий надзора. Кроме того, ранее он уже допускал опоздания и получал устные замечания от сотрудников полиции.

Кассационный суд изучил материалы дела и пришел к выводу, что суд первой инстанции не полностью и не всесторонне исследовал обстоятельства дела. Однако, к моменту рассмотрения жалобы срок давности привлечения к административной ответственности, установленный статьей 4.5 КоАП РФ, истек. Это означало, что привлечение А. к ответственности больше не может обсуждаться, и возобновление производства по делу невозможно³⁹.

Так, С. был осужден за уклонение от административного надзора после освобождения из колонии. Ему было предписано прибыть по месту жительства и зарегистрироваться в органах полиции, однако он сознательно уклонился от исполнения этого требования, приехав в Москву и скрыв своё местоположение от правоохранительных органов. С. был объявлен в розыск и позже задержан.

Осужденный подал кассационную жалобу, считая наказание чрезмерно суровым. Прокурор возразил, что приговор был справедливым. Суд кассационной инстанции не нашел нарушений закона, указав, что С. был предупрежден о последствиях уклонения и что назначенное наказание соответствует закону. Жалоба была отклонена⁴⁰.

³⁹ Постановление Второго кассационного суда общей юрисдикции от 14.11.2022 N 16-6802/2022. – Доступ из справ.-правов. сист. «КонсультантПлюс» (дата обращ. 25.07.2024).

⁴⁰ Постановление Первого кассационного суда общей юрисдикции от 01.02.2023 N 77-323/2023. – Доступ из справ.-правов. сист. «КонсультантПлюс» (дата обращ. 25.07.2024).

Инициатива по установлению надзора исходит от органов внутренних дел или исправительных учреждений, при этом ключевое внимание уделяется тому, как освобожденный ведет себя в обществе. Хотя законодательство устанавливает общие рамки, механизм профилактической работы с бывшими осужденными не всегда однозначен.

Работа полиции с поднадзорными должна быть ориентирована на воспитание и устранение негативных факторов, способных повлиять на их поведение, включая профилактические меры. Эффективность воспитательной работы требует анализа ряда факторов:

1. Социально-экономический статус: возраст, семейное положение, образование, профессиональные навыки и работа.
2. Домашние и социальные связи: отношения с семьёй, соседями, друзьями и коллегами.
3. Личностные и психологические характеристики: взгляды, приоритеты, хобби и черты характера.
4. Физическое и психическое здоровье.
5. Склонности к асоциальному поведению⁴¹.

Эти данные помогут выстроить продуктивное общение как с самим поднадзорным, так и с его окружением, а регулярные воспитательные беседы должны проводиться на постоянной основе.

Один из значительных недостатков в работе правоохранительных органов заключается в том, что некоторые лица совершают повторные преступления после освобождения. Это может быть следствием недостаточной координации с другими службами и недостаточного применения административных мер для предотвращения рецидивов. Проблемы также связаны с тем, что многие освобожденные не имеют постоянного места жительства и регистрации. Решением может стать их размещение в специализированных центрах.

⁴¹ Румянцев Н. В., Журавлев В. В. Административный надзор как вид дисциплинарного принуждения, реализуемого во внешне организационной деятельности полиции // Вестник Пермского института ФСИН России. 2022. № 2(45). С. 141.

Необходимо также улучшить механизм поиска лиц, уклоняющихся от регистрации или покинувших место жительства, включая возможность объявления в розыск в предусмотренных законом случаях.

Надзор за бывшими заключёнными требует усилий со стороны различных подразделений полиции, включая дорожные службы и охранные подразделения. Сотрудники полиции обязаны контролировать соблюдение закона, проводить профилактическую работу, проверять условия хранения оружия и рассматривать жалобы граждан.⁴²

Действующее законодательство акцентирует внимание на карательных мерах, но не всегда достаточно способствует реабилитации поднадзорных лиц. Социальная адаптация таких лиц нуждается в более активной поддержке, включая психологическую и юридическую помощь.

Важно, чтобы законодатели продолжили совершенствовать нормативную базу, предоставив полиции полномочия не только по предотвращению правонарушений, но и по поддержке бывших заключённых в их социальной реинтеграции. Следует также отметить, что надзор за бывшими осужденными — сложная задача, требующая как контроля за соблюдением ограничений, так и профилактической работы. Проблемы рецидивов и недостатки в социальной адаптации требуют дальнейших улучшений в нормативно-правовом регулировании и взаимодействии различных ведомств⁴³.

Методы административного надзора включают регулярные проверки, постоянное наблюдение, осмотр поднадзорных объектов, анализ

⁴² Караваев А. А. К вопросу о профилактическом характере административного надзора полиции в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы // Полиция и общество: проблемы и перспективы взаимодействия. 2023. № 5. С. 78.

⁴³ Румянцев Н. В., Журавлев В. В. Административный надзор как вид дисциплинарного принуждения, реализуемого во внешне организационной деятельности полиции // Вестник Пермского института ФСИН России. 2022. № 2(45). С. 142..

документации и мониторинг обращений, что способствует предупреждению нарушений и поддержанию общественного порядка⁴⁴.

Так, Постановлением мирового судьи судебного участка № 4 Пучежского района Ивановской области от 4 февраля 2021 года ФИО был признан виновным в нарушении административного надзора, предусмотренного частью 3 статьи 19.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ). За это нарушение ему было назначено наказание в виде административного ареста на 10 суток.

Основанием для привлечения к ответственности стало то, что 28 января 2021 года ФИО не явился для обязательной регистрации в отделение полиции, нарушив условия административного надзора, установленного в отношении него решением суда. Суд пришел к выводу, что это было повторным нарушением, поскольку ранее, 13 февраля 2020 года, ФИО уже был привлечён к ответственности по части 1 статьи 19.24 КоАП РФ за аналогичное правонарушение.

Однако в протесте, поданном заместителем прокурора Ивановской области, указывалось, что постановление от 13 февраля 2020 года было отменено 9 апреля 2020 года. Это значит, что на момент совершения нового правонарушения ФИО не мог считаться повторно привлечённым к административной ответственности, а значит, квалифицирующий признак "повторности" отсутствовал.

Заместитель прокурора просил суд переквалифицировать действия ФИО с части 3 статьи 19.24 на часть 1 статьи 19.24 КоАП РФ, что предусматривает менее серьёзные последствия. Согласно части 1 статьи 19.24, за несоблюдение установленных административных ограничений предусмотрен штраф или арест на срок до 15 суток, но без учёта "повторности".

⁴⁴ Кодзокова Л. А. Особенности осуществления административного надзора полицией // Социально-политические науки. 2019. № 3. С. 172.

Суд согласился с доводами прокуратуры. Было установлено, что признака повторности в действиях ФИО не было, так как предыдущее постановление о его нарушении было отменено. Суд переквалифицировал правонарушение ФИО с части 3 статьи 19.24 на часть 1 той же статьи, что не ухудшило его положение и не усилило назначенное наказание.

Учитывая данные о личности ФИО и характер совершенного административного правонарушения, суд решил оставить наказание в виде административного ареста на 10 суток, посчитав его соответствующим цели наказания.

Таким образом, постановление мирового судьи от 4 февраля 2021 года было изменено. Действия ФИО были переквалифицированы на часть 1 статьи 19.24 КоАП РФ, и назначенное ему наказание в виде административного ареста на 10 суток оставлено без изменения⁴⁵.

Надзор включает в себя контроль за соблюдением установленных правил через инспекции, регистрацию, лицензирование, нормативное регулирование и информирование всех сторон. Обязанности правоохранительных органов при этом сводятся к сбору информации, применению предупреждающих и ограничительных мер, привлечению к ответственности, ведению документации, выдаче разрешений и законодательной деятельности.

Существуют четыре основные категории принципов, на которых базируется административный надзор за освобожденными лицами: общие правовые, определяющие фундаментальные закономерности; организационно-функциональные, касающиеся процедур управления; материальные, регулирующие правовой статус участников; и процессуальные, описывающие процедуры, которые должны выполняться

⁴⁵ Постановление Второго кассационного суда общей юрисдикции от 18.04.2022 по делу N 16-1614/2022. – Доступ из справ.-правов. сист. «КонсультантПлюс» (дата обращ. 25.07.2024).

должностными лицами. Эти принципы охватывают все аспекты, важные для эффективного надзора за бывшими заключенными⁴⁶.

Административный надзор классифицируется по методу идентификации объектов контроля, по форме надзорных действий и по целям обеспечения безопасности. Он может быть как общим, охватывающим широкую группу граждан и объектов, так и индивидуальным, направленным на конкретных лиц, представляющих потенциальную угрозу.

Административный надзор представляет собой тщательный контроль за исполнением законов, сопровождающийся возможностью применения мер административного принуждения. Как отмечает А.И. Сапожников, надзор осуществляется через наблюдение, осмотр, визиты и другие способы, обеспечивая общественный порядок и защиту граждан. В случаях индивидуального надзора особое внимание уделяется контролю за лицами, отбывшими наказание за тяжкие преступления.

Надзор может быть как открытым, видимым для всех, так и скрытым. Открытый надзор обычно заметен для поднадзорных лиц и окружающих. А.С. Телегин выделяет особую форму надзора, направленную на контроль за определенными категориями граждан, такими как лица, вышедшие из заключения.

Таким образом, установленные законодательно формы и методы административного надзора за бывшими заключёнными достаточно эффективны для предотвращения возможных преступлений. Однако, несмотря на принятые меры, существует риск рецидива среди освобожденных лиц. Это подчеркивает необходимость дальнейшего совершенствования Федерального закона № 64-ФЗ, регулирующего административный надзор и деятельность органов внутренних дел.

Анализ существующей практики показывает, что текущие законодательные полномочия, направленные на надзор, не обеспечивают

⁴⁶ Румянцев Н. В., Журавлев В. В. Административный надзор как вид дисциплинарного принуждения, реализуемого во внешне организационной деятельности полиции // Вестник Пермского института ФСИН России. 2022. № 2(45). С. 143.

полноценной реинтеграции освобожденных лиц. Это требует дополнительной правовой поддержки, включая меры психологической, правовой и образовательной помощи.

Необходимы дальнейшие законодательные усилия, направленные на улучшение нормативной базы, расширение полномочий органов внутренних дел, позволяющих не только контролировать, но и способствовать успешной адаптации бывших заключённых к жизни в обществе.

Таким образом, административный надзор за освобожденными лицами включает проверку, постоянное наблюдение, осмотры и анализ документов. Различают разные виды надзора — общий и индивидуальный, открытый и скрытый. Хотя существующие меры направлены на предотвращение повторных преступлений, риск рецидива сохраняется, что требует дальнейшего развития правовой поддержки социальной адаптации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По результатам проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

В первой главе рассмотрены общетеоретические вопросы административного надзора.

Административный надзор в России имеет глубокие исторические корни, уходящие в эпоху полицейского надзора, существовавшего еще до реформ Петра I. Он постепенно превратился в ключевой элемент правоохранительной системы. Сегодня административный надзор представляет собой отдельную правовую категорию, отличающуюся от контроля своими функциями и методами.

Административный надзор включает в себя разнообразные методы и процедуры, направленные на обеспечение соблюдения законов и предотвращение нарушений. Среди них выделяются плановые и внеплановые проверки, а также оперативные и экстренные меры. Методы надзора, такие как анализ, осмотр, лицензирование и экспертная оценка, позволяют гибко реагировать на правонарушения. Однако остаются пробелы в законодательном регулировании, такие как ограниченные сроки согласования и невозможность корректировки планов проверок, что подчеркивает необходимость совершенствования нормативной базы.

Функции административного надзора, несмотря на недостаточную изученность, являются важным инструментом государственного управления. Они определяют направления деятельности надзорных органов и задачи, которые эти органы должны решать. Эти функции распространяются не только на правоохранительную сферу, но и на другие аспекты государственного управления, включая безопасность и защиту правопорядка. Для повышения эффективности административного надзора требуется четкое

правовое регулирование и расширение его применения в различных сферах управления.

Основная цель административного надзора полиции заключается не только в выявлении нарушений и привлечении к ответственности, но и в проведении профилактической работы, направленной на предотвращение правонарушений и поддержание общественного порядка.

В России до сих пор нет единого нормативного акта, регулирующего все аспекты административного надзора. Разрозненные законы охватывают лишь отдельные виды надзора, такие как дорожная безопасность или надзор за лицами, освободившимися из мест лишения свободы.

Во второй главе проанализированы основные направления административного надзора, осуществляемого полицией: поддержание общественного порядка, безопасность на дорогах и контроль за освобожденными из мест лишения свободы.

Охрана общественного порядка осуществляется патрульно-постовой службой, сотрудники которой следят за соблюдением норм поведения в общественных местах и предотвращают правонарушения. Важной особенностью работы полиции здесь является её профилактическая роль — предотвращение преступлений до их совершения. Благодаря этому подходу удаётся снизить вероятность преступных действий.

Безопасность дорожного движения находится под контролем Госавтоинспекции. Она следит за состоянием дорог, проводит их ремонт и контролирует соблюдение водителями правил дорожного движения. Особенно важно это в условиях непредсказуемых погодных условий, характерных для России, которые повышают риски ДТП. Законодательная база, регулирующая эту деятельность, чётко определена и поддерживается актуальными нормативными актами.

Контроль за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы, направлен на снижение вероятности повторных преступлений. Полиция

следит за соблюдением этих лицами установленных правил, проводит профилактические беседы.

В исследовании были выявлены следующие теоретические и практические проблемы в сфере административного надзора, осуществляемого полицией:

В российском законодательстве часто отсутствует чёткое различие между понятиями "контроль" и "надзор". Это приводит к путанице при их применении на практике, затрудняя разграничение полномочий правоохранительных органов. Для устранения этой проблемы требуется систематизация и кодификация норм административного права, что позволит более чётко определять роль и функции каждого из этих понятий.

Существующие законодательные акты, касающиеся административного надзора, охватывают его отдельные аспекты, что делает регулирование фрагментарным и усложняет работу органов внутренних дел. Необходимо создать единый нормативно-правовой акт, который комплексно охватывал бы все формы и методы административного надзора, с учётом современных требований и практики его применения.

Ещё одной проблемой является отсутствие стандартизации в процедурах документирования полицейских требований и предписаний. Часто они остаются не зафиксированными письменно, что усложняет контроль их исполнения и ведёт к правовой неопределённости. Введение обязательного документирования всех предписаний полиции поможет повысить прозрачность их работы и обеспечить лучшее соблюдение требований.

Также стоит обратить внимание на проблему реинтеграции освобождённых из мест лишения свободы. Высокий риск рецидива во многом связан с недостаточной профилактической работой и отсутствием необходимой социальной поддержки. Чтобы снизить вероятность повторных преступлений, нужно наладить более тесное сотрудничество полиции с

социальными службами и улучшить координацию между различными ведомствами, занимающимися реабилитацией бывших заключённых.

Решение этих проблем требует комплексного пересмотра правового регулирования административного надзора и внедрения более эффективных практических мер для повышения его результативности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. - 1993. - №237; 2020. - №55.
2. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. №1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. - 2020. - № 11. - Ст. 1416.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 1 (ч.1). - Ст. 1.
4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: Федеральный закон от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 14.02.2024) // Собрание законодательства РФ. – 2015. - N 10. - Ст. 1391.
5. Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 25. - Ст. 2954.
6. О полиции: Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ (ред. от 04.08.2023) // Собрание законодательства РФ. - 2011. - N 7. - Ст. 900.
7. О безопасности: Федеральный закон от 28.12.2010 N 390-ФЗ (ред. от 10.07.2023) // Собрание законодательства РФ. - 2011. - N 1. - Ст. 2.
8. О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 01.07.2011 N 170-ФЗ (ред. от 24.07.2023) // Собрание законодательства РФ. - 2011. - N 27. - Ст. 3881.

9. О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения: Федеральный закон от 24.07.1998 № 127-ФЗ (ред. от 28.04.2023) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3805.
10. О безопасности дорожного движения: Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 50. - Ст. 4873.
11. Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в области безопасности дорожного движения: Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 N 1101 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 05.07.2021.
12. Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности: Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 345 (ред. от 26.09.2023) // Собрание законодательства РФ. - 2014. - 05.05. - № 18 (часть IV). - Ст. 2188.
13. О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения: Указ Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711 (ред. от 11.02.2023) // Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 25. - Ст. 2897.
14. Об утверждении Наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции территориальных органов МВД России: Приказ МВД России от 28.06.2021 № 495. – Доступ из справ.-правов. сист. «КонсультантПлюс» (дата обрац. 25.07.2024).
15. Об утверждении Порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения: Приказ МВД России от 02 мая 2023 г. № 264 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 30.06.2023.

2. Учебники и учебные пособия, книги, справочники, монографии

1. Административная деятельность ОВД: учебник для вузов / под ред. М. В. Костенникова, А. В. Куракина. — М.: Юрайт, 2020. — 521 с.
2. Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник / Д. Н. Бахрах, - М.: Эксмо, 2020. - 789 с.
3. Бекетов, О. И. Полицейский надзор: теоретико-правовое исследование: дис. ... д-ра. юрид. наук. — Омск, 2011. — 319 с.
4. Звягин, С. П. Полиция и милиция России в XVIII-начале XX вв / С. П. Звягин, А. Б. Коновалов, С. В. Макаrchук. — Кемерово: Кемеровский государственный университет, 2001. — 100 с.
5. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации: аналитический доклад - 2019 / С. М. Плаксин, И. А. Абузарова, А. В. Кашанин [и др.]. - М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2020. - 136 с.
6. Мартынов, А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Воронеж, 2011. — 55 с.
7. Организация деятельности служб и подразделений полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности: учебник для студентов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.В. Гордиенко. — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2019. — 463 с.
8. Ракша, Н. С. Административная деятельность полиции Российской Федерации / Н. С. Ракша. — Курск : ООО "Литера", 2020. — 128 с.

3. Статьи, научные публикации

1. Афонин, В. В. О роли органов внутренних дел в обеспечении безопасности дорожного движения на современном этапе / В. В. Афонин // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова. – 2021. – № 1(86). – С. 109-113.
2. Галишин, Л.Х. Актуальные проблемы ГИБДД по надзору за строительством, ремонтом и содержанием дорог, дорожных сооружений и железнодорожных переездов // Вестник НЦБЖД. - 2016. - № 2 (28). - С. 8-16.
3. Гнездилова, Д. М. Перспективы развития деятельности Госавтоинспекции по контролю (надзору) с учетом историко-правового опыта / Д. М. Гнездилова // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. – 2021. – № 1(57). – С. 88-93.
4. Горовой, В. В. Проблемы осуществления административного надзора / В. В. Горовой, Т. В. Степанова // Право и государство: теория и практика. – 2022. – № 2(206). – С. 226-228.
5. Зырянов, С.М. Административный надзор полиции и полицейский надзор: соотношение правовых категорий / С.М. Зырянов // Журнал российского права. – 2012. – № 2. – С. 46–54.
6. Караваев, А. А. К вопросу о профилактическом характере административного надзора полиции в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы / А. А. Караваев // Полиция и общество: проблемы и перспективы взаимодействия. – 2023. – № 5. – С. 78-82.
7. Кодзокова, Л. А. Особенности осуществления административного надзора полицией / Л. А. Кодзокова // Социально-политические науки. – 2019. – № 3. – С. 171-172.

8. Крюкова, Е. М. Роль административных регламентов в деятельности органов внутренних дел / Е. М. Крюкова, К. А. Хан, О. Л. Сулейманова // Интернаука. – 2023. – № 2-5(272). – С. 17-19.
9. Ландерсон, Н. В. Меры административного понуждения, применяемые в сфере контрольно-надзорной деятельности полиции / Н. В. Ландерсон // Актуальные проблемы полицейского права : Материалы международной научно-практической конференции, Омск, 01–02 июня 2022 года. – Омск: Омская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2022. – С. 28-39.
10. Мухтарова, О. С. Административно-надзорная деятельность полиции по обеспечению общественного порядка и безопасности / О. С. Мухтарова // Юридическая наука. – 2023. – № 11. – С. 60-64.
11. Мухтарова, О. С. Административно-надзорная деятельность полиции по обеспечению общественного порядка и безопасности / О. С. Мухтарова // Юридическая наука. – 2023. – № 11. – С. 60-64.
12. Николаев, А. Г. Административный надзор полиции / А. Г. Николаев, Н. Н. Греков // Алтайский юридический вестник. – 2019. – № 2(26). – С. 68-71.
13. Россинский, Б. В. Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков, - 6-е изд., пересмотр. - Москва : Норма : ИНФРА-М, 2020. - 640 с.
14. Румянцев, Н. В. Административный надзор как вид дисциплинарного принуждения, реализуемого во внешне организационной деятельности полиции / Н. В. Румянцев, В. В. Журавлев // Вестник Пермского института ФСИН России. – 2022. – № 2(45). – С. 140-146.
15. Середкин, С. А. История развития административного надзора полиции в России / С. А. Середкин // Мир науки и образования. – 2018. – № 3(15). – С. 9-24.
16. Фомин, П. П. Профилактическое значение административного надзора полиции в сфере обеспечения общественного порядка и общественной

безопасности / П. П. Фомин // Вестник Луганской академии внутренних дел имени Э.А. Дидоренко. – 2016. – № 1(1). – С. 143-152.

17. Фомина, Т. Ф. Административный регламент, как акт государственного управления: юридическая сущность, понятие и признаки / Т. Ф. Фомина // Право и государство: теория и практика. – 2024. – № 3(231). – С. 139-141.

4. Эмпирические материалы (материалы судебной, следственной практики и т.д.)

1. О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, связанных с несоблюдением административных ограничений, устанавливаемых при административном надзоре: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22.12.2022 № 40 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2023. – № 3.
2. Определение Верховного Суда РФ от 20.08.2021 N 309-ЭС21-13487 по делу N А50-19595/2020. – Доступ из справ.-правов. сист. «КонсультантПлюс» (дата обрац. 25.07.2024).
3. Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 21.10.2015 N 74-КГ15-141. – Доступ из справ.-правов. сист. «КонсультантПлюс» (дата обрац. 25.07.2024).
4. Постановление Первого кассационного суда общей юрисдикции от 01.02.2023 N 77-323/2023. – Доступ из справ.-правов. сист. «КонсультантПлюс» (дата обрац. 25.07.2024).
5. Постановление Второго кассационного суда общей юрисдикции от 14.11.2022 N 16-6802/2022. – Доступ из справ.-правов. сист. «КонсультантПлюс» (дата обрац. 25.07.2024).
6. Постановление Второго кассационного суда общей юрисдикции от 18.04.2022 по делу N 16-1614/2022. – Доступ из справ.-правов. сист. «КонсультантПлюс» (дата обрац. 25.07.2024).

7. Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 23.08.2023 N 88-20565/2023(2-3807/2021). – Доступ из справ.-правов. сист. «КонсультантПлюс» (дата обрац. 25.07.2024).
8. Кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 15.02.2024 N 88а-5587/2024. – Доступ из справ.-правов. сист. «КонсультантПлюс» (дата обрац. 25.07.2024).
9. Кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 30.03.2021 N 88а-8999/2021. – Доступ из справ.-правов. сист. «КонсультантПлюс» (дата обрац. 25.07.2024).
10. Постановление Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 07.07.2021 N 16-3894/2021. – Доступ из справ.-правов. сист. «КонсультантПлюс» (дата обрац. 25.07.2024).