

**БЕЛГОРОДСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
МВД РОССИИ ИМЕНИ И.Д. ПУТИЛИНА**

**Административный надзор,
осуществляемый полицией за лицами,
освобожденными из мест лишения свободы**

Учебное пособие

**Белгород
Белгородский юридический институт МВД России
имени И.Д. Путилина
2022**

УДК 351.7
ББК 67.401.133
А 31

Печатается по решению
редакционно-издательского совета
Бел ЮИ МВД России
имени И.Д. Путилина

Авторы: **Геворкян И.Ш.**; **Демченко Н.В.**, кандидат юридических наук;
Волков П.А., кандидат юридических наук; **Степкин Р.М.**, кандидат юридиче-
ских наук; **Лазуренко В.С.**; **Красноруцкий Р.А.**; **Свиридов С.А.**

А 31 Административный надзор, осуществляемый полицией за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : учебное пособие / И. Ш. Геворкян, Н. В. Демченко, П. А. Волков [и др.]. – Белгород : Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина, 2022. – 38 с.

ISBN 978-5-91776-456-6

Рецензенты:

Павлова Е.В., кандидат юридических наук, доцент (Орловский юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова);

Толдинов А.П., начальник Управления организации деятельности участковых уполномоченных полиции и подразделений по делам несовершеннолетних УМВД России по Белгородской области.

В пособии рассматриваются теоретико-правовые основы организации деятельности органов внутренних дел по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Материал пособия направлен на формирование у обучающихся и сотрудников органов внутренних дел способности осуществлять наблюдение за соблюдением лицами, состоящими под административным надзором, установленных судом временных ограничений их прав и свобод, а также за выполнением ими предусмотренных законодательными актами обязанностей.

Предназначено для курсантов и слушателей образовательных организаций системы МВД России, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

УДК 351.7
ББК 67.401.133

ISBN 978-5-91776-456-6

© Белгородский юридический институт
МВД России имени И.Д. Путилина, 2022

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	4
Раздел 1. Теоретические основы административного надзора в деятельности полиции.....	5
1.1. Полицейский надзор в период существования Российской империи и в СССР.....	5
1.2. Понятие, содержание и субъекты административного надзора.....	10
1.3. Методы и формы административного надзора.....	14
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>17</i>
Раздел 2. Организационные и правовые основы общего полицейского надзора.....	18
2.1. Понятие и характеристика общего полицейского надзора.....	18
2.2. Полномочия субъектов, осуществляющих общий полицейский надзор.....	20
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>24</i>
Раздел 3. Особенности персонифицированного полицейского (административного) надзора.....	25
3.1. Понятие и характеристика персонифицированного полицейского надзора.....	25
3.2. Организация административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.....	28
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>33</i>
Заключение.....	34
Библиографический список.....	36

ВВЕДЕНИЕ

Исправляют ли стены уголовно-исправительного учреждения? На этот вопрос сложно ответить однозначно, ведь, по статистике Министерства внутренних дел Российской Федерации, каждый третий бывший заключенный повторно переступает границу дозволенного, то есть нарушает закон. С целью предупреждения совершения лицом преступлений повторно законодательством предусмотрена такая мера, как административный надзор, устанавливаемый судом.

Для того, чтобы свести рецидивы преступлений к минимуму, принят Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» и приказ МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Вышеуказанные документы являются основными правовыми актами, содержащими широкий комплекс санкционных норм, затрагивающих и ограничивающих свободы граждан, вступивших в конфликт с законом.

Институт административного надзора является весьма значимым институтом в системе российского права. Благодаря административному надзору выполняется одна из таких важных функций полиции, как профилактика и предупреждение преступлений. Данная функция является основополагающей и одной из самых значимых, поскольку от качества выполнения полицией деятельности по профилактике и предупреждению преступлений зависит уровень криминогенной обстановки в стране, ведь гораздо легче предупредить преступление, нежели потом его выявлять и раскрывать.

Значимость данного института также состоит в том, что только при осуществлении должного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, можно сформировать у них правомерное поведение, что во многом упрощает деятельность органов внутренних дел.

РАЗДЕЛ 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ

1.1. ПОЛИЦЕЙСКИЙ НАДЗОР В ПЕРИОД СУЩЕСТВОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ И В СССР

В Российской Федерации принят Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» [2], закрепляющий основные положения об административном надзоре, однако, несомненно, данный вид надзора появился задолго до принятия данного нормативного правового акта. Сначала административный надзор существовал без какого-либо его официального закрепления, но в 1882 г. в Российской империи принят первый правовой акт, который регулировал общественные отношения в области полицейского надзора. Так, 12 марта 1882 года было принято Положение о полицейском надзоре [5].

В данном Положении указывалось, что такое полицейский надзор и что он собой представляет. Однако сразу, издав одно положение, урегулировать всю область данных общественных отношений не получилось, в связи с чем нормы вышеуказанного правового акта дополнялись различными уставами и распоряжениями.

В Российской империи понятие полицейского надзора представляло собой особую меру предупреждения преступных действий, направленных против государственного порядка, которая устанавливалась в отношении лиц, представляющих опасность и вред для общества.

В качестве основных признаков полицейского надзора в Российской империи можно выделить следующие:

1. Данный вид надзора устанавливался в отношении лиц, которые представляют какой-либо вред или опасность для общества или государства.
2. Полицейский надзор носил превентивный, то есть предупреждающий характер.
3. Он устанавливался с целью выявления и пресечения покушений на общественный порядок в империи, преимущественно для выявления преступлений политического характера.

Рассмотрев понятие и основные характерные черты полицейского надзора в Российской империи, выделим его формы. Всего существовало три вида полицейского надзора:

1. Подследственный.
2. Судебный.
3. Административный.

Первый вид, то есть подследственный полицейский надзор, устанавливался до рассмотрения дела в судебном порядке и вынесения судебного реше-

ния. Он устанавливался в отношении обвиняемого лица с целью контроля его действий и лишения его возможности скрываться от органов следствия и суда. Данный вид надзора также назывался особым. В целом он представлял собой следующее: полиция контролировала и следила, чтобы обвиняемый проживал по своему месту жительства и в любой момент мог быть вызван. По решению лица, осуществляющего особый надзор, обвиняемый мог сменить место жительства. В случае, если обвиняемый скрылся, правоохранные органы приступали к розыску данного лица, уведомляя органы, по требованию которых был учрежден надзор. Особый надзор устанавливался независимо от степени тяжести преступления.

Следующим видом является судебный надзор, который устанавливался по приговору суда. Он имел карательный характер и назначался с целью предупреждения совершения новых преступлений лицом, которое уже было осуждено и отбыло наказание. Так, например, данный вид надзора мог назначаться в качестве санкции, то есть лицу могло быть назначено наказание в виде лишения свободы на два года с последующим гласным надзором в течение трех лет после освобождения. Так, осужденным, сроки отбывания наказания которых подходили к концу, предоставляли право оставить отзыв о том, в какой местности они желают проживать и отбывать полицейский надзор. В данном случае поднадзорное лицо также могло с разрешения лица, осуществляющего надзор, сменить место жительства. Срок судебного надзора начинал исчисляться с момента освобождения осужденного из места лишения свободы, а по окончании надзора поднадзорному доводилось о прекращении в отношении него надзора.

И последним видом надзора являлся административный, который устанавливался правительственной властью без вмешательства судебных органов. С целью предупреждения преступлений и иных нарушений общественного порядка губернаторы, местная полиция и военное начальство также наделялись правом учреждения полицейского надзора. Административный надзор учреждался в отношении лица либо по месту его жительства, либо с его высылкой в установленную местность. Высылка лица осуществлялась на срок от одного до пяти лет, а срок исчислялся с момента подписания соответствующего документа об учреждении административного надзора. Поднадзорное лицо было обязано проживать по месту учреждения над ним надзора и отлучаться могло только лишь с разрешения должностного лица, осуществляющего надзорные функции. В случае его отлучения без такого разрешения или в случае, если лицо не вернулось в установленный срок, принимались меры правоохранными органами по его розыску [6].

По истечении срока надзора лица освобождались от большинства установленных ограничений. Однако некоторые ограничения оставались, например, такие как:

1. Лица, уволенные с государственной службы, поступить вновь на нее могли только под ответственность будущего руководства.

2. Преимущества, которых они были лишены в результате вынесения решения суда, им не возвращались.

Таким образом, мы рассмотрели особенности и виды административного надзора в Российской империи. Однако с течением истории и с изменением государственности и права также изменялись и особенности полицейского надзора. После исчезновения Российской империи и ее полиции и вместе с возникновением СССР появляется советская милиция, на которую возлагаются функции по осуществлению административного надзора.

С 1917 по 1966 год советская милиция проходила такие этапы, как появление, становление и развитие. В рассматриваемый период времени Советское государство преодолело много сложностей: революцию, гражданскую войну, Великую Отечественную войну и т.д., поэтому главными задачами государства были укрепление экономики, а также защита от внешних угроз и т.д., на что и были направлены основные силы. Правовое регулирование отдельных сфер жизнедеятельности имело множество изъянов и недостатков. В области полицейского надзора данный период времени характерен отсутствием нормативно-правовой базы. Так, права и обязанности сотрудников милиции по осуществлению административного надзора не были закреплены ни в одном нормативном правовом акте, однако это не означает, что данный вид надзора не существовал вовсе.

Основные функции по осуществлению административного (полицейского) надзора выполняли сотрудники милиции из числа участковых инспекторов, а также инспекторов по делам несовершеннолетних. Данный вид надзора являлся персонифицированным. Персонифицированный надзор, то есть надзор за лицами, отбывшими наказание в виде лишения свободы, официально отсутствовал. Естественно, сотрудники подразделений уголовного розыска осуществляли некоторые надзорные функции за указанными лицами с целью выявления, предупреждения и раскрытия преступлений, однако, как мы уже отметили, это не было нигде официально закреплено.

В юридической науке не раз рассматривался вопрос о том, по какой причине отсутствовал персонифицированный полицейский надзор.

Различными учеными выдвигались весьма разнообразные теории. На наш взгляд, достаточно полно и логично причины отсутствия персонифицированного надзора в данный период времени выделил О.И. Бекетов [7]. По его мнению, существовали две такие основные причины:

1. Данный период (1917–1966) являлся весьма протяженным для становления и формирования функций советской милиции. Основным направлением деятельности милиции являлась борьба с тяжкими преступлениями против личности и собственности. Также немало сил уходило на борьбу с преступлениями против государственной власти.

2. Второй причиной отсутствия персонифицированного надзора выступала долгая перестройка правоохранительной направленности деятельности орга-

нов милиции. Если до этого в приоритете была борьба с преступностью, то в данный период времени основное внимание уделялось ее профилактике.

Персонифицированный надзор, то есть надзор за лицами, отбывшими наказание в местах лишения свободы, официально появился в СССР только в 1966 году, когда Президиум Верховного Совета СССР утвердил указом Положение об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Если сравнивать с полицейским надзором, существовавшим в Российской империи, то данный надзор наиболее схож с тем, который осуществляется сотрудниками органов внутренних дел в настоящее время. Однако все равно надзор, осуществлявшийся в СССР, отличался от современного полицейского надзора.

Необходимо отметить, что ввиду идеологических установок, которые существовали в СССР, основной целью полицейского надзора выступало перевоспитание лиц, находящихся под надзором. Только уже последующими функциями являлись осуществление контроля за поведением указанных лиц, а также предупреждение совершения ими новых преступлений и административных правонарушений.

Вышеуказанное Положение регламентировало, в отношении каких лиц может устанавливаться административный надзор. В соответствии с его нормами такими лицами являлись совершеннолетние граждане:

1. Признанные судом особо опасными рецидивистами.
2. Осужденные за тяжкие преступления или любые другие умышленные преступления более двух раз, если в период отбывания наказания их поведение свидетельствовало о нежелании встать на путь исправления.
3. Осужденные за тяжкие преступления или любые другие умышленные преступления более двух раз, если после отбывания наказания они систематически нарушают общественный порядок и продолжают вести антиобщественный образ жизни.

В отношении поднадзорных лиц могли применяться такие принудительные меры, как:

1. Запрет ухода из дома в определенное время.
2. Запрет находиться в определенных местах.
3. Запрет или ограничение времени выезда по личным делам за пределы района.
4. Явка в милицию для регистрации [8].

По времени полицейский надзор устанавливался на срок от шести месяцев до одного года, а в случае необходимости мог продлеваться каждый раз на шесть месяцев.

Основаниями для прекращения административного надзора выступали следующие:

1. Истечение срока надзора.
2. Досрочное приостановление срока надзора.
3. Погашение или снятие судимости с поднадзорного лица.

В Положение об административном надзоре не раз вносились изменения, однако с 1983 года оно оставалось неизменным. После распада СССР и вместе с формированием российской правовой системы данное Положение продолжало свое существование. Данное явление называется «переживанием нормы права». Так, данное Положение просуществовало до 2010 года, и хотя юридически оно существовало, нормы его не применялись. Это объясняется динамичностью развития права, изменением многих составов преступлений, появлением новых составов, исчезновением старых и т.д.

Итак, обобщая все сказанное, мы можем прийти к выводу, что административный надзор появился достаточно давно. Первым официальным источником, его закрепляющим, являлось Положение о полицейском надзоре 1882 года. Однако данное Положение не регулировало многие аспекты. Затем после распада Российской империи и образования СССР долгое время не существовало нормативных актов, которые бы закрепляли правовые нормы об административном надзоре. Официально данного вида надзора не существовало. Существовал лишь общий, неперсонифицированный административный надзор. Персонифицированный надзор официально появился в 1966 году с изданием Положения об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

1.2. ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ И СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА

Теперь после того, как мы рассмотрели особенности административного надзора в Российской империи и в СССР, рассмотрим, что собой представляет административный надзор на современном этапе развития Российского государства.

Административный надзор в настоящее время является самым объемным и разнообразным по сравнению с остальными существующими видами надзора (прокурорский, судебный).

Административный надзор является достаточно значимым и эффективным инструментом борьбы с преступностью, и на сегодняшний день уже существует четкая и определенная правовая основа его в Российской Федерации. Основным нормативным правовым актом, который регламентирует положения об административном надзоре, является Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» [2].

Вышеуказанный нормативный правовой акт закрепляет понятие, задачи, содержание, а также иные положения об административном надзоре в Российской Федерации. Поскольку понятие административного надзора официально закреплено, в юридической науке не возникает существенных споров по поводу его определения.

Законодатель в ст. 1 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» определяет **административный надзор** как осуществляемое органами внутренних дел наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей [2]. Однако он определяет лишь понятие административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. К сожалению, данный нормативный правовой акт не содержит определения понятий ни персонифицированного, ни общего полицейского надзора.

Отсутствие понятий общего и персонифицированного административного надзора является одной из актуальных проблем. Поскольку законодатель определяет лишь понятие административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, он регламентирует лишь одну узкую сферу общественных отношений.

Законодатель определяет цели и задачи административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Кстати говоря, можно заметить, что по сравнению с административным надзором, который осуществлялся в СССР после 1966 года, изменились основные его задачи. Если в СССР в первую очередь ставилась задача перевоспитания лиц, совершивших преступ-

ления, то в настоящее время основной задачей является предупреждение совершения новых преступлений и иных правонарушений. Это обосновывается тем, что сейчас работа правоохранительных органов в области борьбы с преступностью в большей степени направлена на предупреждение преступлений, а не на их раскрытие.

Структуру административного надзора составляют три основных элемента:

1. Субъекты.
2. Объекты.
3. Содержание [9].

Субъектами административного надзора являются лица, уполномоченные федеральным законом на его осуществление. Таковыми являются должностные лица из органов исполнительной власти Российской Федерации [2]. В зависимости от вида административного надзора его осуществляют сотрудники различных министерств и ведомств.

Круг объектов административного надзора является весьма обширным. В целом все объекты административного надзора можно разделить на три основные группы:

1. Физические лица, то есть лица, которые представляют интерес для сотрудников органов внутренних дел.

2. Юридические лица, то есть организации, предприятия и т.д., в отношении которых также осуществляется контроль.

3. Вещи, то есть ограниченные из оборота или исключенные из него, а также конфискованные и добытые каким-либо преступным путем предметы.

Более подробно мы рассмотрим объекты отдельных видов административного надзора в последующих разделах.

Содержанием административного надзора являются полномочия, права и обязанности субъектов и объектов административного надзора, а также основные направления административно-надзорной деятельности, то есть правотворческая, организационно-массовая, материально-техническая и иная деятельность.

Рассматриваемый вид надзора за гражданами, освобожденными из учреждений ФСИН России, в соответствии со статьей 3 вышеуказанного федерального закона, назначается судом в отношении следующих категорий граждан:

1. Совершеннолетнего гражданина, у которого есть непогашенная либо неснятая судимость:

- за тяжкое либо особо тяжкое преступление;
- преступление при рецидиве;
- преступление, совершенное умышленно в отношении несовершеннолетнего;

– два и более преступления против здоровья населения, предусмотренные ч. 1 ст. 228, ст. 228.3, ч. 1 ст. 231, ч. 1 ст. 234.1 УК РФ.

Административный надзор для данных граждан назначается судом по заявлению органов МВД России в случаях, если:

- во время пребывания в учреждении ФСИН России гражданин являлся злостным нарушителем порядка, установленного в учреждении;

- гражданин был освобожден из мест заключения до вступления в силу Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», у него осталась непогашенная или неснятая судимость, и он совершил за период в один год два и более административных противоправных деяния, направленных против порядка управления, общественного порядка и безопасности, против здоровья населения и общественной нравственности, а также правонарушения, наказания за которые предусмотрены ч. 7 ст. 11.5, ст. 11.9, 12.8, 12.26 КоАП РФ.

2. Совершеннолетнего гражданина, у которого есть непогашенная или неснятая судимость:

- за совершение преступного деяния против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего лица;

- преступление, совершенное при опасном или особо опасном рецидиве;

- тяжкое или особо тяжкое преступление, ответственность за которое предусмотрена п. «л» ч. 2 ст. 105, п. «е» ч. 2 ст. 111, п. «з» ч. 2 ст. 117, ч. 4 ст. 150, а также ст. 205–205.5, 206, 208, 211, 220, 221, 277–279, 282–282.3, 295, 317, 357, 360 и 361 УК РФ.

Административный надзор для этой категории граждан, освобожденных из учреждений ФСИН России до вступления в силу Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», назначается судом по заявлению органов МВД России.

3. Совершеннолетнего гражданина, которому диагностировано расстройство сексуального предпочтения в виде педофилии, не исключающее его вменяемость, осужденного за преступление против половой неприкосновенности несовершеннолетнего лица, не достигшего к моменту совершения преступления возраста 14 лет.

Можно выделить ряд аспектов, свойственных административному надзору. К ним необходимо отнести следующие:

- состоит в проверке следования законодательно закрепленным правилам и нормам, гарантирующим эффективное функционирование конкретной отрасли управления;

- надзору подлежит не вся жизнедеятельность лица, а внимание концентрируется только на выполнении конкретного объема требований;

- органы административного надзора уполномочены давать предписания, непреложные для выполнения, осуществлять проверки и обследования, выдавать соответствующие разрешения, устанавливать особые нормы и правила;

- не допускается возможность прямого вмешательства непосредственно в управленческий процесс;

– органы и их должностные лица, реализующие функции административного надзора, обладают особыми полномочиями в сфере использования мер административного принуждения [10].

Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» также определяет ограничения, которые могут быть установлены в отношении поднадзорных лиц. При реализации административно-надзорной деятельности за гражданами, освобожденными из мест лишения свободы, по отношению к поднадзорному могут быть применены административные ограничения, в частности:

- запрет на посещение определенных мест;
- запрет на пребывание в местах проведения массовых и других общественно значимых мероприятий, равно как и запрещение участия в таких мероприятиях;
- запрет на нахождение вне жилого помещения, выступающего местом жительства либо временного пребывания гражданина, находящегося под надзором, в конкретное время суток;
- запрет на выезд за границы территории, определяемые судом;
- неукоснительная явка в территориальный орган МВД России по месту постоянного жительства или пребывания для регистрации от одного до четырех раз в течение месяца по определению надзирающего должностного лица [2].

Таким образом, подводя итоги, можно сделать вывод, что на современном этапе развития Российской Федерации общественные отношения в области административного надзора являются наиболее урегулированными за всю ее историю. Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» закрепляет понятие, задачи и остальные основные моменты административного надзора. Однако данный нормативный правовой акт регламентирует общественные отношения в рамках осуществления административного надзора только над лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Это создает определенные проблемы при изучении остальных видов административного надзора. Законодатель фактически оставляет неурегулированной большую часть общественных отношений в данной сфере. Многие понятия и виды административного надзора не урегулированы.

1.3. МЕТОДЫ И ФОРМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА

Одним из важнейших аспектов при изучении административного надзора является изучение его методов и форм. Изучая особенности административного надзора, необходимо понимать не только, что это такое, но еще и как он осуществляется и каким он бывает.

Начнем с рассмотрения методов административного надзора. Метод – это какая-либо совокупность средств и способов. Следовательно, методы административного надзора представляют собой совокупность средств и способов его осуществления и реализации.

Реализация административного надзора производится его субъектами посредством специальных методов. От того, насколько разнообразны и эффективны данные методы, зависит качество осуществления административно-надзорной деятельности.

Административно-надзорная деятельность является частью государственно-управленческой деятельности, которая, в свою очередь, располагает методологией административного права, являясь одной из ее единиц. Следовательно, методы административного надзора формируются из методов административного права [11].

Методы государственного управления можно классифицировать по различным основаниям, однако базовой классификацией является разделение их на две группы:

1. Методы убеждения.
2. Методы принуждения.

Теперь рассмотрим более подробно каждый из методов. Начнем с метода убеждения. Под методом убеждения в юридической литературе понимается воздействие на сознание и поведение людей с целью обеспечения правомерности их поведения, которое проявляется в широком комплексе воспитательных, разъяснительных, а также поощрительных и иных мероприятий.

Метод убеждения предполагает его использование как основного метода управления субъектами государственного управления. В первую очередь субъекты государственного управления должны руководствоваться именно методом убеждения, а впоследствии, если методы убеждения не оказывают столь эффективного влияния, то уже прибегать к методам принуждения. В частности, это касается органов внутренних дел. Для пресечения правонарушений не всегда обращаться к методам принуждения, сначала необходимо попытаться убедить потенциального или реального правонарушителя.

Процесс убеждения – это ряд последовательно осуществляемых действий, которые состоят из таких элементов, как овладение вниманием, внушение интереса, возбуждение желаний, а также стимулирование действий и т.д.

В современном обществе большинство граждан склонно к соблюдению правовых норм в том случае, если понимает их надобность, цели и задачи госу-

дарства, одобряет данные нормы, а также сознательно и активно участвует в их реализации. Таким образом, при помощи методов убеждения государство добивается желаемого воздействия на сознание и волю граждан с целью формирования у них необходимого понимания в надобности и целесообразности установленных законом правовых предписаний [12].

Противоположным ему является метод принуждения. Стоит отметить, что противоположным он является не в зависимости от желаемой цели, а в зависимости от арсенала используемых средств.

В основном он применяется к тем людям, которые уклоняются от соблюдения требований законности и дисциплины, нарушают установленные правовые нормы, правила поведения. В редких случаях принуждение может применяться не в связи с противоправным поведением какого-либо субъекта права, а в связи с государственной необходимостью. Принуждение, как правило, применяется в том случае, когда меры убеждения не дают должного результата.

Метод принуждения – это психическое, физическое или материальное воздействие на сознание и поведение людей, добровольно не желающих соблюдать установленные нормы поведения, в целях понуждения их к должному поведению путем применения специальных мер.

Административное принуждение является вспомогательным методом государственного управления, сочетается с убеждением и применяется в тех случаях, когда убеждения оказываются недостаточно для достижения цели, поставленной перед органом государственного управления (его должностным лицом).

Административное принуждение как метод управления состоит в следующих видах воздействия на поведение людей:

- 1) психическом;
- 2) материальном;
- 3) физическом.

Психическое принуждение воздействует на волю, эмоции, разум, т.е. на психику личности, формирует ее волю, склоняет к требуемому общественному поведению путем угрозы применения насилия или каких-либо других мер воздействия, могущих повлечь невыгодные последствия для личности.

Материальное принуждение воздействует на поведение личности, на должностных и юридических лиц через принадлежащие им денежные средства и имущество.

К физическому принуждению относятся такие меры, которые непосредственно воздействуют на личность, ограничивая ее свободу действий, пресекая противоправное поведение.

К административно-принудительному методу относятся следующие группы мер:

1. Административно-предупредительные меры.
2. Меры пресечения.
3. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

4. Меры административной ответственности [13].

Также необходимо отметить, что некоторые ученые выявляют административно-восстановительные меры, то есть меры по восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина.

Если вопрос о методах административно-надзорной деятельности не является дискуссионным, поскольку в науке административного права уже давно устоялись общепризнанные методы, то вопрос о формах административного надзора вызывает некоторые споры среди ученых. Однако независимо от этого мы можем выделить основные формы, которые выделяют большинство юристов и правоведов.

Однако для начала нам необходимо определиться, что такое форма административного надзора. Формой всегда является какое-то внешнее выражение чего бы то ни было. Следовательно, формой административно-надзорной деятельности является внешнее выражение ее содержания.

Итак, можно выделить следующие формы административно-надзорной деятельности:

1. Деятельность, направленная на регулирование общественных отношений.

2. Собственная надзорная деятельность.

3. Деятельность, направленная на применение административных санкций [10].

Все эти формы предполагают собой деятельность:

– по участию в разработке общих правоустанавливающих актов управления;

– разработке нормативных актов отраслевого управления;

– изданию нормативных актов в порядке надзора;

– изданию индивидуальных актов административного надзора;

– проведению непосредственных организационных и организационно-политических мероприятий.

Таким образом, обобщая сказанное, можно сделать вывод, что формы и методы административного надзора являются весьма важными инструментами его осуществления. Под методами административного надзора понимают совокупность средств и способов его осуществления. Данные методы формируются из методов административного права и делятся на две большие группы:

– методы убеждения;

– методы принуждения.

Формы административной деятельности представляют собой внешнее выражение ее содержания. Выделяют следующие формы такой деятельности: деятельность, направленная на регулирование общественных отношений; собственная надзорная деятельность; деятельность, направленная на применение административных санкций.

Вопросы для самоконтроля:

1. Раскройте понятие полицейского надзора.
2. Назовите характерные черты и виды полицейского надзора.
3. Охарактеризуйте неперсонифицированный административный надзор.
4. Какие элементы составляют структуру административного надзора?
5. В отношении каких категорий граждан, в соответствии с Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», устанавливается административный надзор?
6. Перечислите ограничения, которые могут быть установлены в отношении поднадзорных лиц.
7. Перечислите и раскройте методы и формы административного надзора.

РАЗДЕЛ 2. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЩЕГО ПОЛИЦЕЙСКОГО НАДЗОРА

Из предыдущего раздела нам стало известно, что административный надзор бывает общим и персонифицированным. В рамках данного раздела мы рассмотрим особенности общего полицейского надзора, а также полномочия субъектов, осуществляющих его.

2.1. ПОНЯТИЕ И ХАРАКТЕРИСТИКА ОБЩЕГО ПОЛИЦЕЙСКОГО НАДЗОРА

В отличие от персонифицированного общий полицейский надзор осуществляется в отношении неограниченного круга лиц. Необходимо отметить, что законодатель не делает такого разграничения, как общий и персонифицированный административный надзор. Следовательно, чтобы понимать, что собой представляет общий полицейский надзор, нам необходимо дать определение данному понятию. Для того, чтобы лучше понять, что собой представляет данный вид надзора, мы сначала выделим основные его характерные черты:

1. Осуществляется в отношении неограниченного круга физических и юридических лиц.

2. Представляет собой контроль за соблюдением данными лицами установленных правил, которые содержатся в федеральных законах, а также других нормативных правовых и подзаконных актах Российской Федерации.

3. Распространяется на неограниченный круг субъектов посредством контроля каждого из кругов, то есть подразделяется на соответствующие виды, например, контроль за соблюдением правил учетной регистрации или Правил дорожного движения и т.д.

4. Осуществляется посредством наблюдения, а также проведения плановых и внеплановых проверок.

Таким образом, исходя из этого, мы можем сделать вывод, что **общий административный надзор** представляет собой особый вид государственного контроля за соблюдением установленных правовых норм, осуществляемый в отношении неограниченного круга физических и юридических лиц, которые не находятся в организационном или ином подчинении, вызванный необходимостью обеспечения законности.

Как правило, для данного вида надзора характерно распределение контроля по отраслям. Так, например, могут существовать следующие виды надзора:

1. Строительный.
2. Экологический.

3. Транспортный.
4. Ветеринарный.
5. Технический.
6. Надзор в области дорожного движения и т.д.

Благодаря административному надзору решаются следующие важные задачи:

1. Обеспечение правопорядка и законности.
2. Предупреждение и пресечение преступлений.
3. Получение информации о состоянии законности в определенных областях [11].

Необходимо отметить, что понятия общего административного и общего полицейского надзора очень схожи, однако первое понятие куда шире, чем второе.

Выше мы рассмотрели, что собой представляет общий административный надзор, однако данный вид надзора может осуществляться различными субъектами из числа органов исполнительной власти, в то время как полицейский надзор представляет собой практически то же самое, только он может осуществляться лишь органами внутренних дел, а также правоохранительными органами, полномочия которых совпадают с полномочиями полиции (далее – полицейские органы).

Таким образом, полицейский надзор представляет собой осуществляемое в отношении неограниченного круга физических и юридических лиц наблюдение полицейскими органами с целью проверки соблюдения ими установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми и подзаконными актами правил.

2.2. ПОЛНОМОЧИЯ СУБЪЕКТОВ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ОБЩИЙ ПОЛИЦЕЙСКИЙ НАДЗОР

Итак, субъекты, осуществляющие полицейский надзор, обладают весьма широким спектром полномочий. К данным субъектам мы отнесем полицейские органы. К данным органам необходимо отнести следующие:

1. Органы внутренних дел.
2. Органы Федеральной службы безопасности.
3. Органы Федеральной таможенной службы.
4. Органы Федеральной службы исполнения наказаний.

По отношению к другим органам исполнительной власти вышеперечисленные субъекты обладают более широким спектром полномочий в области осуществления административного надзора, в связи с этим они уполномочены осуществлять полицейский надзор. Если субъекты административного надзора не уполномочены осуществлять полицейский надзор, то субъекты полицейского надзора уполномочены осуществлять оба вида надзора.

Теперь мы более подробно рассмотрим полномочия данных субъектов, которые отличают их от других субъектов административного надзора:

1. Данные субъекты уполномочены на применение специальных мер, то есть мер принуждения. К таким мерам относятся следующие:

- административно-предупредительные меры;
- меры пресечения;
- меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;
- меры административной ответственности.

Так, субъекты общего полицейского надзора уполномочены на осуществление задержания и доставления физических лиц, различных видов досмотра и т.д.

2. Данным субъектам разрешено применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия в случаях, установленных законом.

3. В структуру полномочий данных субъектов входит проведение оперативно-разыскных мероприятий.

Необходимо отметить, что указанные полномочия в совокупности главным образом направлены на борьбу с преступностью, то есть на выявление, пресечение, предупреждение и раскрытие преступлений.

После того, как мы определились с субъектами общего полицейского надзора, выделим его объекты. К таковым относятся:

1. Ограниченные в обороте или вовсе запрещенные вещи, то есть наркотические вещества, оружие и т.д.

2. Государственная тайна. Субъекты общего полицейского надзора контролируют поведение лиц, имеющих допуск к государственной тайне, осу-

ществляют надзор за соблюдением правил обращения со сведениями, которые ее составляют.

3. Общественный порядок. К данному объекту в большей степени относятся патрульно-постовая служба и дорожно-патрульная служба. Указанные подразделения осуществляют пеший и автомобильный патруль на улицах страны.

4. Вещи, полученные преступным путем, например, краденные вещи или фальсифицированная продукция, а также иные объекты, полученные преступным путем [14].

Все эти объекты относятся к общему полицейскому надзору, однако полицейский надзор в широком смысле предусматривает еще один объект – это лица, представляющие опасность для общества, например, лица, отбывшие наказание в виде лишения свободы. Данный объект относится к персонализированному полицейскому надзору, который мы рассмотрим в следующем разделе.

Что касается субъектов общего полицейского надзора, осуществляемого сотрудниками органов внутренних дел, то необходимо отметить, что основные функции в данной области осуществляют такие службы полиции, как патрульно-постовая служба и дорожно-патрульная служба ГИБДД МВД России.

Сотрудники вышеупомянутых подразделений ежедневно осуществляют свои полномочия по обеспечению общественного порядка путем патрулирования, выставления постов и т.д. Рассмотрим более подробно особенности деятельности данных служб.

Деятельность патрульно-постовой службы полиции регламентирована приказом МВД России от 28 июня 2021 г. № 495 «Об утверждении наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции территориальных органов МВД России» [3]. Данный ведомственный правовой акт определяет цели и задачи, а также права и обязанности сотрудников таких подразделений, как патрульно-постовая служба.

В соответствии с Наставлением основными задачами строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции являются:

1. Обеспечение правопорядка на улицах, объектах транспорта и в других общественных местах.

2. Обеспечение безопасности личности, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений на постах и маршрутах патрулирования.

3. Выявление на постах, маршрутах и задержание лиц, совершивших преступления и скрывающихся от следствия и суда.

4. Оказание содействия подразделениям полиции, осуществляющим оперативно-разыскную деятельность, в исполнении возложенных на нее обязанностей.

Строевые подразделения патрульно-постовой службы полиции выполняют следующие функции:

1. Защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан от преступных и иных противоправных посягательств.

2. Оказание помощи гражданам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также находящимся в беспомощном либо ином состоянии, опасном для жизни и здоровья.

3. Пресечение противоправных деяний и задержание лиц, совершивших преступления, по «горячим следам». Активное предотвращение преступлений и административных правонарушений, выявление обстоятельств, способствующих их совершению, и в пределах своей компетенции принятие мер к устранению данных обстоятельств.

4. Обеспечение правопорядка при массовых мероприятиях, своевременное реагирование и пресечение попыток нарушений установленного порядка их проведения.

5. Совместно с другими подразделениями органов внутренних дел принятие неотложных мер по спасению людей и оказанию им в установленном порядке доврачебной помощи при авариях, катастрофах, пожарах, стихийных бедствиях и иных чрезвычайных обстоятельствах.

6. Взаимодействие с гражданами по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

7. Участие в пределах своей компетенции в мероприятиях по профилактике и предупреждению преступлений и иных правонарушений, осуществляемых по линии других подразделений органов внутренних дел, правоохранительных органов, органов государственной власти.

8. Участие в пределах своих полномочий в выполнении задач, определенных планами перевода органов внутренних дел на военное время и действий при чрезвычайных обстоятельствах.

9. Участие, в соответствии с законодательством Российской Федерации, в проведении контртеррористических операций.

Деятельность подразделений дорожно-патрульной службы ГИБДД МВД России регламентирует приказ МВД России от 23 августа 2017 г. № 664 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения» [4].

В соответствии с вышеуказанным Административным регламентом задачами дорожно-патрульной службы ГИБДД МВД России являются:

1. Сохранение жизни, здоровья и имущества участников дорожного движения, защита их законных прав и интересов, а также интересов общества и государства.

2. Обеспечение безопасного и бесперебойного движения транспортных средств.

3. Предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений в области дорожного движения [4].

Функциями дорожно-патрульной службы ГИБДД МВД России, в свою очередь, являются:

1. Оказание в пределах своей компетенции содействия и помощи участникам дорожного движения в осуществлении их законных прав и интересов.

2. Осуществление контроля за соблюдением Правил дорожного движения, а также нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения.

3. Регулирование дорожного движения, обеспечение организации движения транспортных средств и пешеходов в местах проведения аварийно-спасательных работ и массовых мероприятий.

4. Охрана общественного порядка, обеспечение общественной безопасности, предотвращение и пресечение преступлений и административных правонарушений на улицах, дорогах и в иных общественных местах.

5. Осуществление розыска угнанных и похищенных транспортных средств, а также транспортных средств, водители которых скрылись с мест дорожно-транспортных происшествий.

6. Осуществление в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации производства по делам об административных правонарушениях.

7. Осуществление неотложных действий на месте дорожно-транспортных происшествий, а также принятие мер по эвакуации людей и оказанию им первой медицинской помощи, содействие в транспортировке поврежденных транспортных средств и охране имущества, оставшегося без присмотра.

8. Проведение, в соответствии с законодательством Российской Федерации, проверки сообщений о преступлениях против безопасности дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, а также осуществление производства по делам об административных правонарушениях.

9. Осуществление в установленном порядке сопровождения транспортных средств.

10. Выявление причин и условий, способствующих совершению дорожно-транспортных происшествий, нарушений Правил дорожного движения, иных противоправных действий, влекущих угрозу безопасности дорожного движения, принятие мер по их устранению.

11. Информирование населения, в том числе с использованием средств массовой информации, о складывающейся обстановке в области дорожного движения, причинах дорожно-транспортных происшествий и принимаемых мерах по их предупреждению.

12. Участие совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, организациями независимо от форм собственности, общественными объединениями, а также

гражданами в реализации профилактических мероприятий, направленных на обеспечение безопасности дорожного движения.

13. Контроль за состоянием и обустройством улично-дорожной сети и средств регулирования, соблюдением установленных условий производства ремонтно-строительных работ на автомобильных дорогах, улицах и площадях, принятие неотложных мер к устранению причин, создающих угрозу безопасности дорожного движения.

14. Участие совместно с подразделениями по вопросам миграции в осуществлении контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных для них правил въезда, выезда, пребывания и транзитного проезда на транспортных средствах через территорию Российской Федерации [4].

Таким образом, подводя итоги и обобщая все сказанное, можно сделать вывод, что общий полицейский надзор является составной частью административного надзора. Данный вид надзора осуществляют специально уполномоченные субъекты. Эти субъекты наделены большим спектром полномочий, чем субъекты, которые осуществляют административный надзор, уполномочены на осуществление и полицейского, и административного надзора, в то время как субъекты административного надзора уполномочены только на его осуществление.

Вопросы для самоконтроля:

1. Дайте понятие административного надзора.
2. Охарактеризуйте основные черты полицейского надзора.
3. Назовите виды надзора.
4. Назовите задачи надзора.
5. Назовите субъекты, осуществляющие общий полицейский надзор.
6. Перечислите полномочия субъектов, осуществляющих общий полицейский надзор.

РАЗДЕЛ 3. ОСОБЕННОСТИ ПЕРСониФИЦИРОВАННОГО ПОЛИЦЕЙСКОГО (АДМИНИСТРАТИВНОГО) НАДЗОРА

3.1. ПОНЯТИЕ И ХАРАКТЕРИСТИКА ПЕРСониФИЦИРОВАННОГО ПОЛИЦЕЙСКОГО НАДЗОРА

Итак, в предыдущем вопросе мы рассмотрели, что такое общий полицейский надзор, теперь рассмотрим особенности персонифицированного полицейского надзора. Как уже было отмечено, законодатель не определяет понятие персонифицированного полицейского надзора.

Законодательство Российской Федерации в области полицейского надзора предполагает его следующие виды:

1. Надзор за лицами, условно осужденными к лишению свободы.
2. Надзор за лицами, условно-досрочно освобожденными из мест лишения свободы.
3. Надзор за ранее судимыми лицами, освобожденными из мест лишения свободы.
4. Надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, совершившими тяжкие или особо тяжкие преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

Анализируя вышеперечисленные виды, можно сделать вывод, что законодатель выделяет только виды административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, хотя административно-надзорная деятельность куда шире, нежели ее трактует законодатель.

Сейчас мы попытаемся определить понятие персонифицированного полицейского надзора. Основной отличительной особенностью данного вида надзора является то, что он устанавливается в отношении конкретного лица. Однако наблюдения и контроля требуют не только лица, освобожденные из мест лишения свободы, поэтому в круг объектов персонифицированного полицейского надзора необходимо внести следующих лиц:

1. Систематически нарушающих общественные порядок и общественную безопасность.
2. Совершивших преступление, в отношении которых было избрано наказание, не ограничивающее их свободу.
3. Несовершеннолетних, состоящих на учете, а также иных непослушных подростков.
4. Имеющих различные заболевания психического характера, а также иных лиц, представляющих интерес для органов внутренних дел [15].

Поскольку надзор представляет собой определенную деятельность по наблюдению, то понятие персонифицированного полицейского надзора мы можем определить, как деятельность сотрудников органов внутренних дел по кон-

тролю над лицами, представляющими интерес для полиции и наиболее склонными к нарушению правопорядка, за соблюдением норм российского законодательства.

В целом объекты персонифицированного полицейского надзора можно разделить на три группы:

1. Лица, освобожденные из мест лишения свободы.
2. Лица, склонные к нарушению общественного порядка.
3. Несовершеннолетние, склонные к нарушению общественного порядка.

В зависимости от каждого вида различаются и субъекты надзора. Надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, мы рассмотрим более подробно в следующем вопросе.

Надзор за лицами, склонными к нарушению общественного порядка, в целом входит в функции участковых уполномоченных полиции. Участковый уполномоченный полиции должен знать о том, какие лица, проживающие на обслуживаемой им административной территории, представляют опасность обществу. Так, участковые уполномоченные полиции систематически должны проверять таких лиц по месту жительства, проводить с ними профилактические беседы и т.д.

Надзор за несовершеннолетними, склонными к нарушению общественного порядка, осуществляют подразделения по делам несовершеннолетних. Они также проводят профилактические беседы с лицами, которые могут нарушать общественный порядок, с их родителями или опекунами.

Важную роль в осуществлении административного надзора играют участковые уполномоченные полиции. Принимая участие в осуществлении административного надзора, участковые уполномоченные полиции:

- заносят данные о поднадзорных лицах в паспорт административного участка;
- проводят наблюдение за поднадзорными лицами, один раз в месяц представляют рапорт начальнику территориального органа МВД России о соблюдении поднадзорными административных ограничений, установленных судом, и исполнении ими обязанностей, возложенных законом, а также вероятности совершения ими противоправных посягательств, включая уклонение от административного надзора;
- осуществляют индивидуально-профилактическую деятельность в отношении поднадзорных, в процессе которой берут объяснения в устной либо письменной форме и иные данные по вопросам нарушения поднадзорными административных ограничений и невыполнения ими обязанностей. Сведения по итогам бесед и мероприятий заносятся в анкеты и листы учета профилактических мероприятий;
- запрашивают данные по месту работы и месту жительства (пребывания) поднадзорного для получения информации о характере его поведения;

– вносят данные о поведении поднадзорного в маршрутный лист по завершении срока его временного пребывания на обслуживаемой участковой территории;

– осуществляют ознакомление с записями в маршрутном листе при возвращении поднадзорного гражданина по месту жительства (пребывания), вносят в него отметки о прибытии и приобщают его к делу об административном надзоре;

– сообщают начальнику территориального органа обо всех фактах несанкционированного передвижения поднадзорного лица (неприбытия, убытия без разрешения, невозвращения к установленной дате без уважительных причин), принимают меры к выявлению его места пребывания;

– при установлении фактов проживания либо пребывания на закрепленном административном участке поднадзорных граждан, освободившихся из мест заключения и не явившихся без уважительных причин в установленный администрацией учреждения уголовно-исполнительной системы срок к месту жительства (пребывания), а также граждан, самовольно оставивших место жительства (пребывания) для уклонения от административного надзора, осуществляют их задержание и препровождение в территориальные органы МВД России;

– по распоряжению руководителя территориального органа МВД России осуществляют сбор информации по гражданам, уклоняющимся от административного надзора, для их передачи в специализированное подразделение дознания;

– осуществляют взаимодействие с оперативными дежурными территориальных органов МВД России, работниками полиции строевых подразделений патрульно-постовой службы, вневедомственной охраны и дорожно-патрульной службы ГИБДД МВД России, подразделений оперативно-разыскной деятельности, работниками полиции линейных управлений МВД России на транспорте по вопросам профилактики и пресечения противоправных посягательств со стороны поднадзорных граждан [16].

Таким образом, обобщая сказанное и подводя итоги, можно сделать вывод, что одной из проблем в области персонифицированного полицейского надзора является то, что законодатель не определяет данного понятия. В качестве персонифицированного полицейского надзора законодатель выделяет только надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, хотя список объектов персонифицированного надзора куда шире. Так, мы определили **понятие персонифицированного полицейского надзора** как деятельность сотрудников органов внутренних дел по контролю над лицами, представляющими интерес для полиции и наиболее склонными к нарушению правопорядка, за соблюдением норм российского законодательства.

3.2. ОРГАНИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА ЗА ЛИЦАМИ, ОСВОБОЖДЕННЫМИ ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ

Мы отметили, что одним из видов персонифицированного полицейского надзора является надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Теперь мы более подробно рассмотрим данный вид надзора.

Основным нормативным правовым актом в данной области является Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

Административный надзор за освобожденными из исправительных учреждений гражданами состоит в наблюдении уполномоченными на то органами за тем, чтобы данные лица соблюдали временные ограничения прав и свобод, определенные для них судом, и выполняли возложенные на них обязанности [2].

Так, административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в соответствии со статьей 1 вышеуказанного Федерального закона представляет собой наблюдение, осуществляемое органами внутренних дел, за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом в соответствии с Федеральным законом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей, предусмотренных Федеральным законом.

Система административного надзора в отношении данной категории граждан включает следующие действия:

- выявление и постановку на учет граждан, подлежащих административному надзору по решению суда;
- наблюдение (надзор) за их антиобщественным образом жизни;
- осуществление в отношении этих лиц общей и индивидуальной профилактики для предупреждения повторного совершения противоправных посягательств.

Статья 2 вышеуказанного Федерального закона закрепляет основные задачи административного надзора. Так, в соответствии с данной правовой нормой его задачами являются:

1. Предупреждение совершения поднадзорными лицами преступлений и иных правонарушений.
2. Оказание на вышеуказанных лиц индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов [2].

Первая задача административного надзора соответствует основной цели уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации, которая заключается в предупреждении совершения гражданами новых преступлений (ст. 1 УИК РФ). При этом под гражданами понимаются не только граждане, освобожденные из исправительных учреждений, но и все иные лица.

Задачи административного надзора отвечают двум главным направлениям деятельности полиции:

- 1) защите человека, общества и государства от незаконных посягательств;
- 2) предотвращению и пресечению преступлений и других правонарушений [1].

Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, осуществляется с целью защиты общества и государства от преступных посягательств [17].

В целом функции административного надзора в рассматриваемой сфере состоят в следующем:

- обеспечение и предупреждение нарушений законности;
- обеспечение соблюдения конституционно значимых прав и свобод, безопасности функционирования организаций, юридических и физических лиц.

Традиционно к функциям административного надзора за освобожденными из учреждений ФСИН России гражданами исследователи относят:

- 1) функцию наблюдения;
- 2) контрольную функцию;
- 3) предупредительную (превентивную) функцию.

Функция наблюдения заключается в том, что при реализации административного надзора работники уполномоченных органов проводят наблюдение за поведением поднадзорных лиц, выявляют случаи отклоняющегося от норм поведения, нарушения правил, предписаний и привлекают нарушителей к ответственности.

Функция контроля представляет собой составной элемент процесса государственного управления, осуществляемый для проверки соответствия фактического состояния объекта необходимому, установленному законодательством.

Превентивная (предупредительная) функция является одной из ключевых функций любого правоохранительного органа. Как считают большинство исследователей, предупреждение преступности более эффективно, чем иные методы борьбы с ней. Корни преступности всегда следует искать в отрицательных общественных явлениях и процессах, а также в политических, социально-экономических и духовно-нравственных проблемах определенного общества. Полностью искоренить названные явления в обществе невозможно, однако четко организованные превентивные меры со стороны государства и общества в состоянии существенно сгладить их отрицательное влияние.

Ю.М. Заборовская предлагает отнести к функциям рассматриваемого вида административного надзора профилактическую функцию. В постпенитенциарном надзоре реализация указанной функции направлена на адаптацию освободившихся преступников к условиям жизни в обществе [18]. Данной категории лиц необходима помощь со стороны государства. Чтобы воздействовать на поднадзорное лицо, важно выяснить положение лица в обществе, а также влияние окружающей обстановки, в которой он находится, поскольку часто в силу бытовых нужд лицо вынуждено идти на рецидивное нарушение закона.

В качестве объектов административного надзора выступают лица, в отношении которых он устанавливается, то есть поднадзорные лица. Часть 1 статьи 3 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» определяет список лиц, в отношении которых устанавливается административный надзор. Таковыми являются совершеннолетние лица, освобожденные из мест лишения свободы, которые имеют непогашенную либо не снятую судимость, за совершение:

- 1) тяжкого или особо тяжкого преступления;
- 2) преступления при рецидиве преступлений;
- 3) умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего;
- 4) двух и более преступлений, предусмотренных частью первой статьи 228, статьей 228.3, частью первой статьи 231, частью первой статьи 234.1 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Существуют и иные основания установления за лицом административного надзора. Они определены в последующих частях статьи 3 указанного Федерального закона.

Стоит отметить, что данный вид надзора, в отличие от остальных, устанавливается официально. Приведем пример. Участковый уполномоченный полиции осуществляет проверку по месту жительства лица, систематически нарушающего общественный порядок. По факту это и есть персонифицированный надзор, однако он не был установлен официально. Участковый уполномоченный полиции осуществляет его с целью недопущения совершения данным лицом новых правонарушений. При этом в отношении данного лица не устанавливаются каких-либо ограничений. Оно вправе в полной степени пользоваться своими правами, предусмотренными законодательством Российской Федерации. Надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, устанавливается судом официально, и в соответствии с этим лицу предъявляются некоторые **административные ограничения**, которые определены как временные ограничения прав и свобод лица, освобожденного из мест лишения свободы, установленные судом в соответствии с Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». **Местом фактического нахождения**, в соответствии с вышеуказанным Федеральным законом, является избираемая лицом, освобожденным из мест лишения свободы и не имеющим места жительства или пребывания, территория внутригородского муниципального образования города федерального значения, территория внутригородского района (в случае его отсутствия – города) либо территория городского или сельского поселения. Так, статья 6 вышеуказанного Федерального закона предполагает, что административный надзор устанавливается судом на основании заявления исправительного учреждения или органа внутренних дел и продлевается судом на основании заявления органа внутренних дел [2].

Теперь рассмотрим, какие ограничения могут устанавливаться в отношении поднадзорного лица. В соответствии со статьей 4 вышеуказанного Федерального закона в отношении поднадзорного могут устанавливаться следующие ограничения:

- 1) запрещение пребывания в определенных местах;
- 2) запрещение посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях;
- 3) запрещение пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток;
- 4) запрещение выезда за установленные судом пределы территории;
- 5) обязательная явка от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства, пребывания или фактического нахождения для регистрации [2].

Помимо этого, обязательным является установление судом административного ограничения в виде:

- 1) обязательной явки поднадзорного лица от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства, пребывания или фактического нахождения для регистрации;
- 2) запрещения поднадзорному лицу, имеющему непогашенную либо неснятую судимость за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, выезда за установленные судом пределы территории;
- 3) запрещения поднадзорному лицу, не имеющему места жительства или пребывания, выезда за установленные судом пределы территории [2].

В настоящее время в России, в отличие от развитых зарубежных стран, практически не ведется соответствующий административный надзор за гражданами, освободившимися из учреждений ФСИН России, помимо указанных в Федеральном законе от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Можно предположить, что именно это является одной из многих причин высокой рецидивной преступности. Так, более 55% всех преступлений – это рецидивные деяния.

Необходимо отметить, что в международной практике административный надзор за гражданами, освобожденными из учреждений исполнения наказаний, выполняет служба пробации, являющаяся государственным внеполицейским, не принадлежащим к тюремной системе (в некоторых случаях – гражданским) ведомством, специализирующимся на предоставлении помощи и контроле за такими лицами. Анализ современной зарубежной практики производства административного надзора за рассматриваемой категорией лиц позволяет сделать вывод, что вопросы осуществления надзора в разных странах решаются по-разному, но основываются они на международных документах в сфере постпенитенциарного контроля. В связи с этим перспективным

направлением развития российской нормативно-правовой базы в сфере административного надзора является включение в него института пробации и рассмотрение его в рамках особых уголовно-правовых мер, как это происходит в ряде государств Евросоюза.

Наиболее важное значение административного надзора за лицами, освободившимися из мест лишения свободы, имеет профилактическая деятельность. Профилактика в отношении лиц, освободившихся из мест лишения свободы, выступает одним из ведущих направлений работы по борьбе с преступностью – одной из главных задач полиции.

Она представляет собой совокупность особых мер упреждающего воздействия, которые осуществляются участковыми в рамках предоставленной им компетенции и преследуют следующие цели:

- установления обстоятельств, содействующих совершению противоправных деяний, а также принятия неотложных мер по ликвидации таких обстоятельств и их нейтрализации;

- установления граждан, имеющих склонность к совершению преступных действий, и применения по отношению к ним профилактического воздействия в целях недопущения с их стороны противоправных посягательств;

- предупреждения (недопущения) планируемых преступлений;

- предотвращения покушений на преступления, иначе говоря, прекращения умышленных действий или бездействия, напрямую направленных на совершение противоправных деяний;

- формирования позитивных обстоятельств, выступающих препятствием для совершения преступных посягательств.

Таким образом, можно сделать вывод, что административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, является наиболее урегулированным видом административного надзора. При этом данный вид надзора устанавливается официально судом и предполагает установление некоторых ограничений в отношении поднадзорного лица. Благодаря установлению данного вида надзора осуществляется такая важная задача полиции, как профилактика преступлений. Во многих зарубежных государствах функции по обеспечению административного надзора выполняет служба пробации. В Российской Федерации такой службы нет. В связи с этим перспективным направлением развития российской нормативно-правовой базы в сфере административного надзора является включение в него института пробации и рассмотрение его в рамках особых уголовно-правовых мер, как это происходит в ряде государств Евросоюза.

Вопросы для самоконтроля:

1. Раскройте понятие административного надзора.
2. Назовите характерные черты административного надзора.
3. Перечислите субъекты административного надзора.
4. Перечислите объекты административного надзора.
5. Раскройте полномочия органов внутренних дел по осуществлению административного надзора.
6. Назовите виды персонифицированного административного надзора.
7. Перечислите функции дорожно-патрульной службы по осуществлению административного надзора.
8. Перечислите функции патрульно-постовой службы по осуществлению административного надзора.
9. Перечислите функции участковых уполномоченных полиции по осуществлению административного надзора.
10. Раскройте организацию административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог, мы приходим к выводу, что административный надзор появился достаточно давно. Первым официальным источником, его закрепляющим, являлось Положение о полицейском надзоре 1882 года. Однако данное Положение не регулировало многие аспекты. Затем после распада Российской империи и образования СССР долгое время не существовало нормативных актов, которые бы закрепляли правовые нормы об административном надзоре. Официально данного вида надзора не существовало. Существовал лишь общий, непсонифицированный административный надзор. Персонифицированный надзор официально появился в 1966 году с изданием Положения об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

На сегодняшний день, несомненно, общественные отношения в области административного надзора являются наиболее урегулированными за всю историю. Существует нормативный правовой акт, регулирующий данные общественные отношения, а именно Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Он закрепляет понятие, задачи и остальные основные моменты административного надзора. Однако данный нормативный правовой акт регламентирует общественные отношения в рамках осуществления административного надзора только над лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Это создает определенные проблемы при изучении остальных видов административного надзора. Законодатель фактически оставляет неурегулированной большую часть общественных отношений в данной сфере. Общий и персонифицированный надзор фактически являются неурегулированными, поскольку законодатель не определяет данных понятий.

Общий полицейский надзор представляет собой осуществляемое в отношении неограниченного круга физических и юридических лиц наблюдение полицейскими органами с целью проверки соблюдения ими установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми и подзаконными актами правил. Общий полицейский надзор является составной частью административного надзора. Данный вид надзора осуществляют специально уполномоченные субъекты. Эти субъекты наделены большим спектром полномочий, чем субъекты, которые осуществляют административный надзор, к тому же они уполномочены на осуществление и полицейского, и административного надзора, в то время как субъекты административного надзора уполномочены только на его осуществление.

В качестве персонифицированного полицейского надзора законодатель выносит лишь надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, хотя список объектов персонифицированного надзора куда шире. Мы определили понятие персонифицированного полицейского надзора как деятельности

сотрудников органов внутренних дел по контролю над лицами, представляющими интерес для полиции и наиболее склонными к нарушению правопорядка, за соблюдением норм российского законодательства.

Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, является наиболее урегулированным видом административного надзора. Законодатель наиболее конкретно регламентирует особенности данного вида надзора. Он определяет его понятие, задачи, список объектов, сроки его проведения, а также ограничения, устанавливаемые в отношении поднадзорных лиц, и их права и обязанности. При этом данный вид надзора устанавливается официально судом и предполагает установление некоторых ограничений в отношении поднадзорного лица.

Благодаря установлению данного вида надзора осуществляется такая важная задача полиции, как профилактика преступлений. Во многих зарубежных государствах функции по обеспечению административного надзора выполняет служба пробации. В Российской Федерации такой службы нет. В связи с этим перспективным направлением развития российской нормативно-правовой базы в сфере административного надзора является включение в него института пробации и рассмотрение его в рамках особых уголовно-правовых мер, как это происходит в ряде государств Евросоюза.

Исходя из всего вышесказанного, мы можем определить некоторые пути решения проблем в области административного надзора:

1. Законодателю необходимо конкретизировать виды административного надзора, разделив его на общий и персонафицированный, выделив при этом полицейский надзор.

2. Необходима более четкая регламентация общего и персонафицированного надзора, определение их понятий и основных видов.

3. Необходимо законодательное закрепление субъектов каждого вида административного надзора.

4. Административный надзор должен расстаться с репутацией исключительно репрессивной «полицейской» меры, ему необходимо нести в себе принципиально значимую идею ресоциализации поднадзорных лиц. Следует дополнить данный институт перечнем конкретных служб, отвечающих за выполнение программ социальной реабилитации; установить их компетенцию и полномочия; определить содержание, направления, ответственных и источники финансирования данных программ.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. О полиции: Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.
2. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Федеральный закон от 06.04.2011 № 64-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 15. Ст. 2037.
3. 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 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».
4. Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения: приказ МВД России от 23.08.2017 № 664 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».
5. Токарева С.Н. Полицейский надзор в Российской империи // Вопросы истории. 2009. № 6. С. 94–104.
6. Вельмин А.С. Историко-юридический анализ проблем возрождения административного надзора в современной России // История государства и права. 2012. № 23. С. 23–27.
7. Бекетов О.И. Полицейский надзор: теоретико-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. – Омск, 2009. – 223 с.
8. Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Воронеж. 2011. – 56 с.
9. Глазков В.А. Понятие и признаки административного надзора полиции // Вестник Луганской академии внутренних дел им. Э.А. Дидоренко. 2017. № 1 (2). С. 47–57.
10. Артемьев Н.С., Понкратов В.А. Осуществление предупредительной функции административного надзора // Человек: преступление и наказание. 2014. № 2. С. 13–16.
11. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. – Москва: ИКД «Зерцало-М», 2013. – 608 с.
12. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России: учебник / отв. ред. Л.Л. Попов. – Москва: Проспект, 2010. – 745 с.
13. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. – 2-е изд., изм. и доп. – Москва: Норма, 2005. – 800 с.
14. Темникова Н.В. Предупреждение преступлений поднадзорных лиц: дис. ... канд. юрид. наук. – Москва: МГЮА имени О.Е. Кутафина, 2015. – 204 с.

15. Пушкарев Е.А. Законность и ее гарантии в системе обеспечения прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел (теоретико-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов, 2003. – 26 с.

16. Организация деятельности участковых уполномоченных полиции на современном этапе: учебное пособие / А.В. Карагодин [и др.]. – Белгород: Бел ЮИ МВД России, 2015. – 112 с.

17. Редько Н.Л. Государственный контроль за лицами, судимыми за сексуальные преступления, в контексте федерального законопроекта «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Журнал российского права. 2009. № 8. С. 112–124.

18. Заборовская Ю.М. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: проблема реализации профилактической функции / Уголовное наказание в России и за рубежом: проблемы назначения и исполнения: сборник материалов международной научно-практической конференции. – Вологда, 2016. С. 181–182.

УЧЕБНОЕ ИЗДАНИЕ

Геворкян Игорь Шагронovich;
Демченко Николай Викторович,
кандидат юридических наук;
Волков Павел Анатольевич,
кандидат юридических наук;
Степкин Роман Михайлович,
кандидат юридических наук;
Лазуренко Владимир Станиславович;
Красноручский Роман Александрович;
Свиридов Сергей Алексеевич

**Административный надзор, осуществляемый полицией за лицами,
освобожденными из мест лишения свободы**

Учебное пособие

Редактор
Комп. верстка

Е.А. Олейникова
И.Ю. Чернышева

Подписано в печать 2022. Формат 60x90/16
Усл. печ. 4 п.л. Тираж 34 экз. Заказ 49

Отпечатано в отделении полиграфической и оперативной печати
Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина
г. Белгород, ул. Горького, 71

ISBN 978-5-91776-456-6

