


Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования «Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)»
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
Кафедра «Теории государства и права, конституционного и
административного права»

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР ПОЛИЦИИ
ФГАОУ ВО «ЮУрГУ» (НИУ) – 40.05.02. 2015. 519. ВКР

Руководитель работы,
канд. юрид. наук,
доцент кафедры ТГиП, КиАП
_____ Эдуард Леонидович Лещина
_____ 2020 г.

Автор работы,
студент группы Ю-519
 _____ Екатерина Дмитриевна Воропанова
_____ 2020 г.

Нормоконтролер,
специалист кафедры
_____ Наталья Александровна Миронова
_____ 2020 г.

Челябинск
2020

АННОТАЦИЯ

Воропанова Е.Д. Выпускная квалификационная работа «Административный надзор полиции»: ФГАОУ ВО «ЮУрГУ (НИУ)», Ю-519, 92с., библиогр. список – 72 наим., приложений нет.

Объектом исследования являются правоотношения, возникающие между подразделениями полиции и физическими и юридическими лицами в процессе осуществления административного надзора.

Предметом исследования выступает нормативно-правовое регулирование организации и осуществления административного надзора подразделений полиции.

Целью исследования является определение механизма осуществления административного надзора отдельными подразделениями полиции, а также разработка предложений, направленных на решение проблем, связанных с регламентацией и осуществлением административно-надзорной деятельности отдельными подразделениями полиции.

В работе проанализировано понятие «административный надзор», проводилось исследование правового регулирования административно-надзорной деятельности полиции, выявлены особенности и проблемы административного надзора полиции на основе законодательства и судебной практики.

Результаты исследования имеют практическую значимость, содержат выводы и предложения, обозначенных в выпускной квалификационной работе проблем, связанных с административным надзором полиции.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	6
1 АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР ПОЛИЦИИ КАК НАУЧНАЯ И ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ И КАК ВИД УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	
1.1 Юридическая природа и содержание административного надзора....	9
1.2 Административный надзор как функция полиции.....	14
1.3 Правовое регулирование административно-надзорной деятельности полиции.....	29
2 ОРГАНИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ЕЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ	
2.1 Административный надзор в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.....	41
2.2 Административный надзор в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.....	51
2.3. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.....	72
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	94
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	97

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Настоящее исследование предполагает изучение проблем административного надзора в деятельности полиции в современных экономических и политических условиях, сложившихся в России. В советское время, в научной литературе и в действующем в то время законодательстве достаточно четко проводились границы между двумя смысловыми понятиями, соответственно между двумя видами деятельности: государственным контролем и государственным надзором. В значительной мере актуализация указанной проблемы возросла с принятием Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции», призванного урегулировать содержание прав и обязанностей полиции, связанных со сферами обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, обеспечением безопасности дорожного движения и осуществления административного надзора в целом. При исследовании соотношения понятий «контроль» и «надзор» большинство советских ученых исходило из того факта, что это были равнозначные функции в деятельности органов государственного управления вообще, и органов внутренних дел, в частности. В связи с изменением организации государственной власти в Российской Федерации, передачи значительной части государственной собственности в частные руки, сужением в этой связи контрольных функций государства в производственной сфере (утра технологического контроля за производством продукции), контрольные функции государства существенно сократились, тогда как вес надзорных функций значительно увеличивался, а их сфера значительно расширилась. В этих условиях значение надзора и надзорных функций неизменно возрастает, а соответственно возрастает роль и значение надзора полиции.

Актуальность рассматриваемых в работе проблем предопределили и следующие обстоятельства.

Во-первых, исходя из всего многообразия мнений ученых-административистов, большую роль играет уточнение понятия «административный надзор полиции», которое отвечало бы требованиям современных нормативных актов, регламентирующих деятельность подразделений полиции.

Во-вторых, деятельность подразделений полиции, которые уполномочены вступать в административно-надзорные правоотношения в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, нуждается в регламентации в соответствии с действующим законодательством о контрольно-надзорной деятельности.

Объектом исследования являются правоотношения, возникающие между подразделениями полиции и физическими и юридическими лицами в процессе осуществления административного надзора.

Предметом исследования выступает нормативно-правовое регулирование организации и осуществления административного надзора подразделений полиции.

Цель и задачи исследования. Целью данного исследования является определение механизма осуществления административного надзора отдельными подразделениями полиции, а также разработка предложений, направленных на решение проблем, связанных с регламентацией и осуществлением административно-надзорной деятельности отдельными подразделениями полиции.

Для достижения поставленной цели в работе решались следующие задачи:

- определение сущности административного надзора, соотношение данного вида деятельности с контрольной деятельностью;
- изучения понятия «административный надзор»;
- исследование правового регулирования административно-надзорной деятельности полиции;

- анализ содержания административно-надзорных правоотношений подразделений патрульно-постовой службы полиции, подразделений Государственной инспекции безопасности дорожного движения;
- исследование организационных форм, методов и тактических приемов административного надзора подразделений полиции.

Теоретическая основа: при написании работы основными источниками информации являлись законодательные и другие нормативные акты, отечественная и зарубежная литература, статистические данные. Вся эта информация позволила сформулировать ряд теоретических выводов о сущности и содержании исследуемого явления, а применение частно-научных методик обеспечило проверку их достоверности и проявления на практике.

Нормативную и эмпирическую основу выпускной квалификационной работы составляют: Федеральный закон «О полиции», Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, материалы правоприменительной практики.

Методология и методы исследования. В основу исследования легли: определяющих основные требования к научным теориям, к сущности, структуре и сфере применения различных методов познания и анализа. В процессе диссертационного исследования использовались как общие, так и частные научные методы: структурно-системный, статистический, логический и другие методы, широко применяемые в юридической науке.

Структура работы. Работа состоит из введения, двух глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы.

1. АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР ПОЛИЦИИ КАК НАУЧНАЯ И ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ И КАК ВИД УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

1.1. Юридическая природа и содержание административного надзора

Форматы деятельности правоохранительных органов включают в себя охрану общественного порядка, но эта функция имеет сразу несколько значений, куда входят такие определения, как «надзор» и «контроль», больше подходящие для административных и процессуальных регламентов. Однако без этих понятий полно охарактеризовать деятельность полиции не представляется возможным.

Чётких рамок, ограничивающих административный надзор, законодательством не установлено, но его необходимость не подвергается сомнению, поэтому данная функция предусмотрена для исполнения государственными службами, как и административный контроль, который имеет с надзором немало общего. Оба понятия имеют схожую природу, но правоведы стараются не объединять их под единым определением, объясняя это спецификой деятельности. Мнение экспертов подразумевает более широкий охват полномочий, попадающих под классификацию надзора, чем те мероприятия, которые выполняют контролирующие задачи. Такого мнения придерживается Д.Н. Бахрах, который утверждает, что значимость надзора увеличивается с ростом компаний и организаций, перешедших в собственность посредством приватизаций. Такая тенденция характерна не только для коммерческого, но и для государственного сектора, который не требует повышенных мер федерального контроля, постепенно

трансформирующегося в надзор за деятельностью юридических и физических лиц¹.

Помимо вышеизложенной трактовки, достойно внимания мнение Ф.С. Разаренова, который работает над теоретической частью надзора административного значения. Правовед считает, что внешний контроль, это более масштабное понятие, чем надзор в сфере администрирования, поскольку допускает разноплановые проверки деятельности подконтрольных организаций. При этом, отличие надзора в специфике его мероприятий, как универсального способа, позволяющего соблюсти исполнение законодательных актов по установленным законодательным алгоритмам. В полномочия сотрудников правоохранительных подразделений входит поддержание порядка в сфере общественного взаимодействия, включая такие меры, как предупреждение о наказуемости правонарушений и содействие в деле привлечения нарушителей к различным видам ответственности².

Как показывают теоретические выкладки, само действие, обозначенное как привлечение правонарушителей к ответственности, нельзя трактовать как действие надзорного характера, поскольку более точным будет его причисление к контролирующим мерам воздействия³.

Смысл административных надзорных мероприятий заключается в тесном взаимодействии государственной структуры и тех организаций, которые действуют самостоятельно, но нуждаются в публичном управлении⁴. Об этом сообщает в своих трудах А.В. Мартынов, обозначая данные компании, как болевые точки, подвергшиеся влиянию общественных требований. Если перефразировать данное утверждение, то получается, что

¹ Бахрах Д.Н., Татарян В.Г. Административное право России: учебник. М.: Эксмо, 2009. С. 363.

² Разаренов Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении // Вопросы административного права на современном этапе. М., 1963. С. 69-78.

³ Тяпкин, С.Е. Понятие, признаки и назначение административного надзора // Бизнес в законе. 2012. № 5. С. 72.

⁴ Самойлюк Р.Н. Методы осуществления государственной власти в Российской Федерации: моногр. / под ред. Н.В. Макареико. Нижний Новгород, 2015. С. 31-47.

деятельность организованных объектов напрямую связана с мерами, осуществляемыми в границах надзора¹.

Как не сложно заметить, мнение специалистов права разделились, что стало причиной многократных обсуждений и дискуссий, чья задача заключается в стабилизации теоретической, а, следовательно, и её логического продолжения – практической части вопроса.

Административно-правовые нормативы являются следствием мер, квалифицируемых, как административный надзор, и высказывание, по этому поводу Д.Н. Бахраха автор данной работы склонен считать очевидным. В частности, эксперт выносит на обсуждение мнение о том, что правовой регламент, предусмотренный для поднадзорных учреждений, и есть один из видов деятельности административно-надзорного значения². Органы, осуществляющие надзорные мероприятия, наделены полномочиями устанавливать нормативы посредством разработки и внедрения правотворческих проектов по административному надзору.

Что касается действующего законодательства, то оно не акцентирует внимания на различиях между контролем и надзором по административным регламентам. Для примера, можно обратиться к основополагающим статьям 19.4, 19.4.1, 23.20, 23.58 КоАП РФ, где идёт отождествление указанных понятий. Кроме КоАП РФ, нормирующие положения содержатся в Федеральном законе, регламентирующем правовую защиту юридических лиц, включая предпринимателей, подчиняющимся органам муниципального и федерального контроля. Данный ФЗ так же даёт схожие формулировки для контроля и надзора соответственно³.

¹ Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения: моногр. / под ред. Ю.Н. Старилова. М.: ЮНИТИ - ДАНА: Закон и право, 2010. С. 74.

² Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. М., 2006. С. 304-305.

³ Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6249.

Чтобы осуществить предметный анализ в отношении надзора/контроля, необходимо обратиться к Указу Президента за номером 314, который позволяет регулировать такие вопросы, как установление полномочий для государственных исполнительных структур, чьи функции связаны с обеспечением контроля и надзора за деятельностью юридических и физических лиц¹.

Как показал мониторинг вышеперечисленных правоустанавливающих документов, ни в одном из них не указаны чёткие границы между надзором и контролем, и мало того, не обнаружены сколько-нибудь значимые различия, помогающие устранить или минимизировать возникающие противоречия.

Схожая тенденция происходит при осуществлении мер воздействия, с одинаковым успехом признанные как контролирующими, так и надзорными мероприятиями. Однако, некоторые правоведы в корне не согласны с упразднением отличий между двумя определениями, отмечая их расхожую предметность, которая выявляется при детализации понятий. Этому способствует само административное право, которое допускает неоднозначное применение административных регламентов, выделяя надзор и обособляя контроль, как неоднозначно трактуемые дефиниции.

Спорная значимость надзора и контроля, как правовых регуляторов, стала причиной возникновения двух способов их классификации, основанных на следующих подходах:

- первый из них, это возможность включения надзора в структурированную систему контроля, как самостоятельного элемента с некоторыми специфическими особенностями;

- второй подход заключается в придании надзору статуса управленческой функции, которая имеет легализованный и детализированный формат.

¹ Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9.03.2004 г. № 314-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

Некоторые специалисты права склонны думать, что нежелание решать классификационную проблему, приурочено к самим структурам, предназначенным для осуществления мероприятий контролирующего и надзорного характера. Представители федеральных и муниципальных подразделений нашли для себя неплохую мотивацию, чтобы опускать различия между двумя определениями, это общая предметность, не позволяющая определить, где начинает действовать одно понятие и заканчивает свою функцию другое¹.

Возможно, указания на законодательном уровне, позволили бы решить эту задачу, разделив управленческие органы на контролирующие и надзорные, не дублирующие друг друга, а осуществляющие дополняющую деятельность.

Для данного исследования автор пробует анализировать деятельность полиции, как яркого представителя исполнительной власти, осуществляющего надзорные и контрольные меры. Данные полномочия ограничены административным кругом обязанностей и прав, поэтому анализ двух рассматриваемых в работе определений неотъемлем от административных правовых нормативов.

Институтом административного права выделено три направления, по которым развивается надзор², это мероприятия, признанные пресечь правонарушения со стороны неопределённых физических и юридических лиц; административное кураторство, затрагивающее установленных организаций и представителей частного бизнеса, которые обязаны следовать определённым правилам; надзор узконаправленного действия, который охватывает граждан, попадающих под отдельную категорию³.

¹ Кокорин Е. Проблематика толкования понятий «надзор» и «контроль» в современной юридической литературе // Власть. 2012. № 1. С. 123.

² Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая: учебник / под ред. А.П. Коренева. М.: Изд-во Моск. юрид. ин-та МВД России, 1996. С. 271.

³ Вызулин Е.А. Административное законотворчество и организационно-тактические особенности расследования уклонения от административного надзора // Юридическая

Подчиняясь выявленным особенностям, присущим надзору различных форматов, автор делает попытку дать этому явлению собственное определение, которое можно сформулировать следующим образом: административный надзор является таким видом деятельности, который непосредственно затрагивает юридических лиц и физических лиц, в зависимости от их правового и общественного статуса. Надзорная функция призвана обеспечить порядок и соблюдение законодательных нормативов административного значения.

1.2. Административный надзор как функция полиции

Федеральный закон о полиции, вышедший 7 февраля 2011 года, устанавливает обязанности данной исполнительной структуры. В частности, ФЗ предусматривает принятие заявлений от граждан о преступлениях, с последующей и обязательной регистрацией документа. Кроме того, сотрудникам полиции вменяется в профессиональную обязанность осуществлять деятельность оперативного и розыскного характера, а также оказывать помощь лицам, пострадавшим от преступных деяний и прибывать на место происшествия незамедлительно (после поступления соответствующего сигнала).

Чтобы деятельность полиции была полностью прозрачной для анализа, необходимо проследить этапы её развития, которые протянулись из древности до современной реальности.

Особенность развития правового административного института заключается в ряде основополагающих факторов, над которыми не властно ни время, не пространство. Частично, эти условия можно обнаружить в Российской Конституции, которая является правовым регулятором для

каждого гражданина в частности, и общества в целом. Помимо регулирующей функции, данный постулат служит обеспечением гражданских прав и свобод, которые всегда нуждались в покровительстве со стороны законов.

Административное право не стало исключением, поэтому меры надзора и контроля являются её неперенными спутниками. Современное общество не менее уязвимо перед реалиями, чем в прошлые столетия, но скорость развития отношений и связей накладывает свой отпечаток на законодательные регламенты, часть из которых приходится ужесточать, а часть и вовсе упраздняется за ненадобностью. Как итог, действующее законодательство, включая КоАП РФ, является гибкой величиной с достаточной степенью адаптивности.

Что касается деятельности МВД России (Министерство внутренних дел РФ, к которому относятся полицейские формирования), то оно подвергалось реконструкции достаточно часто, и такая тенденция наблюдается сегодня. Необходимость оптимизации деятельности исполнительных органов была обозначена в Указе Президента № 699 от 21.12.2016 года, в нём прописывался обновлённый регламент функционала, который осуществляется под эгидой МВД РФ, данный к исполнению территориальным и муниципальным ведомственным образованиям.

1. Ключевые задачи, поставленные перед структурными подразделениями МВД, можно обозначить следующим образом:

- поддержание внутривластных планов государства с их реализацией на практике;

- принятие мер, позволяющих сохранить здоровье и жизнь граждан России, оставляя за ними права, свободы и возможности блага свои интересы, посредством борьбы с преступностью и оказания услуг, предусмотренных в ведомственном порядке.

2. Основой деятельности МВД и подчиняющихся подразделения являются Указы Президента Российского государства.

3. Исполнителями являются органы внутренних дел, имеющих территориально установленный статус, ведомств, подразделений и отделов.

Корректировки, имевшие место на протяжении последних 5–8 лет, призваны укрепить взаимосвязи, возникающими между обществом и силовыми (читать исполнительными) структурами.

Внутриполитическое развитие страны невозможно без усовершенствований, нацеленных на оптимизацию полицейской деятельности, которая имеет черты гражданско-правового характера. Именно тесные контакты и постоянное взаимодействие позволяет найти некий баланс прав, обязанностей и полномочий, позволяющих достигнуть правового консенсуса. Для этого, принимаются корректирующие меры, разрешающие найти точки соприкосновения общества и исполнительной системы, учитывая их законодательную поддержку.

Внутренняя структура органов исполнительной власти обладает свойством адаптироваться к меняющейся действительности, причём это касается как политических, так и социальных направлений. Правовая и общественная гибкость, это необходимое свойство, чтобы структура могла взаимодействовать в унисон со всеми элементами государственности, включая гражданские права населения.

Под этот порядок развития попадают следующие направления деятельности полиции, предусмотренные соответствующим Федеральным законом:

- 1) минимизация и полное исключение посягательств, направленных против государства, социума и личности;
- 2) недопущение обстоятельств, провоцирующих преступления и нарушения административных регламентов;
- 3) обнаружение преступных деяний и принятие мер по их раскрытию посредством дознания и ведения следственного производства;
- 4) осуществление мероприятий по розыску граждан;

5) исполнение наказаний за правонарушения, предусмотренные КоАП РФ;

6) наведение и поддержание порядка в местах общественного значения;

7) реагирование на нарушителей дорожно-транспортных правил;

8) обеспечение правовой и физической безопасности лиц, пострадавших от преступных деяний, свидетелей и прочих фигурантов уголовных дел, а также государственных уполномоченных сотрудников (судей различных рангов, следователей и лиц, исполняющих свой служебный долг);

9) проведение экспертиз и осуществление другой деятельности, входящей в понятие криминалистика. Внешнее участие в государственной жизни определяется Федеральным законом «О полиции» и Указами Президента России, которые допускают привлечение сотрудников исполнительных подразделений к делу становления мира, безопасности и согласия за пределами государственных границ и на территории Российской Федерации.

Функции, перечисленные выше, вменяются к исполнению каждому служащему полиции в зависимости от его профессиональных и должностных обязанностей. К ним относятся следующие моменты:

а) соблюдение формальностей при подаче гражданами заявлений, куда входит принятие, регистрация и проверочные мероприятия, подтверждающие/опровергающие правонарушения и уголовные преступления;

б) розыск лиц, подозреваемых в преступных деяниях, а также осуществление мер, способных выявить, предупредить и пресечь преступление на любой его стадии;

в) выявление патологически опасных ситуаций, способных спровоцировать преступление, в том числе и тех, в которых фигурируют несовершеннолетние граждане;

г) установление общественного порядка и принятие мер для безопасности граждан, которых непосредственно коснулись чрезвычайные и сложные криминогенные ситуации;

д) наблюдение и недопущение нарушений правил движения на дорогах;

е) процессуальное сопровождение административных и уголовных производств, на которые распространяются полномочия сотрудников отделов полиции;

ж) реализация профессиональной деятельности, куда входит оперативная, розыскная, поисковая и специализированная работа с применением технических обеспечительных средств;

з) борьба с такими явлениями, как терроризм, коррупция, экстремизм и так далее;

и) организация безопасности себя и своих коллег;

к) выполнение обязанностей, предусмотренных лицензиями и особыми разрешениями;

л) проведение экспертно-криминалистических мероприятий;

м) обеспечение сохранности государственных объектов, а также частной и общественной собственности;

н) защита потерпевших, свидетелей и других участников уголовных процессов на уровне государственной безопасности, а также лиц, находящихся при исполнении судебных, следовательских и прочих служебных обязанностей;

о) добывание, обработка, анализ и безопасное хранение служебной и полученной в ходе работы информации;

п) обеспечение процессуальными мероприятиями фигурантов уголовных дел (задержанных, попавших под арест), куда входит конвоирование в досудебном или судебном порядке, содержание под стражей заключенных или лиц, в чьем отношении принимаются решения об изолировании;

р) наблюдение за лицами, прибывшими досрочно из мест заключения или находящихся на принудительных работах или ином наказании, не предусматривающем её лишения;

с) прохождение подготовки, обязательной для получения доступа к оперативной и следственной работе с возможностью повышения квалификации;

т) сотрудничество с представителями иностранных силовых структур, чьи государства являются членами международного сообщества по борьбе с преступностью.

В Указе Президента РФ содержится практически полный перечень видов деятельности, предусмотренных для сотрудников полиции, и каждый их закреплён на законодательном уровне, это административные, процессуальные и уставные регламенты.

Перечень функций и обязанностей стал предметом научных исследований, которыми занимаются ведущие специалисты в области права, администрирования и сопутствующих институтов. Цель изысканий, это научное обоснование положений, возникших в период внедрения ФЗ и Указа Президента, сопровождавшимися реконструкцией всей системы, подчинённой МВД. Нам она известна, как полицейская реформа.

Авторы научных работ Р.Е. Лабоцкая и Р.Б. Гладких уделяют пристальное внимание отношениям, возникшим в процессе деятельности Министерства внутренних дел на экономическом поприще¹. Эксперт-аналитик А.А. Гравина изучает особенности работы отечественных и зарубежных специалистов, перенимая бесценный опыт, полученный в ходе судебной деятельности, направленной против международной и внутренней коррупции².

¹ Гладких Р.Б., Лабоцкая Р.Е. Участие МВД России в реализации правоохранительной функции государства в сфере экономики на различных исторических этапах развития государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 12. С.12

² Гравина А.А. Противодействие коррупции в деятельности полиции и суда: опыт российского и зарубежного регулирования // Журнал российского права. 2013. № 5. С.22

На долю правоведа О.П. Юнкина достался мониторинг деятельности правоохранительных органов административно-процессуального значения, когда функции исполнялись в природоохранительной области и экологии¹.

Когда потребовалось проанализировать деятельность полиции, направленную против экстремизма, тогодились исследовательские материалы за авторством Ю.А. Кокова².

Практическое применение законодательных установок не менее интересно, чем теоретические выкладки.

Так, специалистами А.В. Карагодиным, И.Ф. Амелчаковым и И.Н. Озеровым, были внесены предложения с конкретизированным алгоритмом действий для сотрудников органов внутренних дел, которые работают с целью установления порядка (предотвращение преступлений и проступков административного характера) в жилой и общественной сфере³. Учёным В.В. Денего был проведён ряд исследований, нацеленных на выявление процессуальных особенностей в том случае, когда осуществляется надзор за гражданами, отпущенными из мест заключения ввиду условно-досрочного освобождения или другого законодательного порядка⁴.

Административное направление, по которому осуществляется деятельность сотрудников полиции, помимо базовых, включает в себя контрольную/надзорную функцию. Примером тому могут послужить патрули, чьё присутствие обязательно при любых, массовых мероприятиях. В

¹ Юнкина О.П. Особенности административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в экологической сфере // Административное право и процесс. 2013. № 4.

² Коков Ю.А. Правовое регулирование деятельности подразделений органов внутренних дел по пресечению экстремистских проявлений // Административное и муниципальное право. 2012. № 12. С.34

³ Амелчаков И.Ф., Озеров И.Н., Карагодин А.В. Об организации и мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений и административных правонарушений в жилом секторе // Проблемы правоохранительной деятельности. 2012. № 1. С.55

⁴ Денего В.В. О роли участковых уполномоченных полиции в реализации административных процедур по осуществлению административного надзора за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы // Административное право и процесс. 2013. № 4. С.45

задачу полицейских входит наблюдение за гражданами и выявление случаев неадекватного поведения, являющегося причиной беспорядков и преступлений. Полномочия сотрудников ОВД простираются до административных задержаний и принуждающих мер ответственности.

Надзор по административной линии является частью контрольных или надзорных мероприятий. Определить его позволяют следующие характеристики:

- подразделения, выполняющие надзорную функцию, часто не имеют расширенных профессиональных обязанностей, оставляя надзору прерогативу перед остальной правоохранительной деятельностью;

- полномочия этих подразделений не превышают установленный Законом регламент, ограничиваясь общими обязательными правилами;

- целесообразность той или иной надзорной меры ставится ниже, чем её нормативное законодательное значение;

- представители полицейской службы не имеют полномочий на управление гражданами, то есть отсутствует подчинительный регламент, за исключением особых случаев;

- правоохранители имеют возможность прибегать к мерам административного принуждающего характера, если того требуют обстоятельства и предусматривает Закон.

Административный надзор, осуществляемый силами полицейских отделов и подразделений, имеет законодательное основание, ознакомиться с которым можно посредством Федеральных законов, и положений, предусмотренных в КоАП РФ, а также актах, подзаконного и регламентирующего значения. Помимо этого, на деятельность правоохранителей влияют нормативы локального значения, уставные и методические рекомендации, и правила, предусмотренные для сохранения порядка в социуме и других жизненных сферах.

Полиция ведёт наблюдение за определёнными субъектами, от характеристик которых зависит выбор надзорной тактики, которая бывает трёх видов, это:

- курирование не идентифицированных личностей и юридических лиц с неустановленными реквизитами. Данные субъекты находятся вне полицейской юрисдикции, но это не освобождает их от выполнения правил поведения в общественно значимых местах, непосредственных обязанностей по сохранению общественного порядка, соблюдению дорожно-транспортных регламентов и других административных нормативов. Такая деятельность полиции классифицируется, как общая;

- надзорные мероприятия осуществляются по отношению к гражданам и юридическим лицам, прошедшим верификацию для определения особого статуса. К таким субъектам относятся владельцы транспортных средств и огнестрельного оружия, иностранные резиденты и некоторые другие категории людей. К ним применяются особые правила, включающие установки для автомобилистов, охотников или представителей других стран, находящихся на территории Российской Федерации, даже если они выполняют свои рабочие функции (детективная, охранная и некоторые другие виды деятельности);

- персонализированный надзор, где субъект полностью идентифицирован, как это происходит при условно-досрочном освобождении граждан или эквивалентным наказаниям, в которых нет лишения свободы передвижения. Такой вид надзора известен, как специальный, о чём можно найти немало примеров в юридических изданиях.

Первый, из перечисленных видов надзора, названный общим, в полной мере отражается в Федеральном законе о полиции. В нём прописаны стандартные регламенты реагирования на определённые события и перечислены административные меры принудительного значения. Они согласуются с санкциями, установленными статьёй 76 Конституции и

нормативами, прописанными в административно-процессуальном законодательстве.

Существует огромное количество правил, которые нуждаются в надзоре со стороны полиции, и упорядочить поведенческие нормативы можно, если объединить их в группы по выявленным сходствам:

1) предписания, которым обязаны следовать граждане, находящиеся на улице, в местах общего отдыха, а также посещающие спортивные, развлекательные и зрелищные мероприятия;

2) нормативы, принятые для установления безопасности для общества и граждан, участвующих в дорожных, строительных и других работах, проводимых на открытом пространстве, или для тех лиц, которые контактируют с взрывчатыми, химическими и прочими опасными материалами;

3) правила, нацеленные на охрану имущества, независимо от его ценности и величины, включая народное достояние в виде природных запасов и угодий сельскохозяйственного значения, где фигурируют земли, отданные под зерновые, овощные и другие культуры;

4) предписания, направленные на благоустройство общих мест пользования, включающие нормативы складирования строительных материалов, восстановление парковых зон с зелёными насаждениями, сохранность детских, спортивных площадок и прочих активов, находящихся на муниципальном или региональном балансе;

5) положения, нормирующие регистрационный порядок в отношении личностей, юридических лиц и событий, куда входит слежение за иностранными резидентами, проходящими паспортный контроль и лицами, лишёнными гражданства;

6) нормативы, предусмотренные при внедрении мер по охране жизни и здоровья населения, куда можно отнести санитарные, гигиенические и эпидемиологические меры, а также регулирующие положения по обороту лекарственных и наркотических препаратов;

7) регламенты, контролирующие производство и реализацию этилового спирта.

Разделение на виды деятельности надзорного характера не мешает установлению их общей цели, это наблюдение за тем, как граждане и лица с юридическим статусом выполняют установки правового, административного и организационного значения, необходимого для безопасности всех участников общественных связей.

Для фактического обеспечения охранительных целей и задач привлекаются сотрудники полиции, чьи профессиональные обязанности подразумевают эти функции без всяких условий и дополнений. К ним относятся патрульные, участковые, специалисты ГИБДД и некоторые другие, чья рутинная деятельность заключается в ежедневном контроле за доверенными участками работы. Важная константа такой деятельности, это её систематизация и постоянство, которое позволяет укрепить общественный порядок и не даёт расслабиться диссидентам. Общественный надзор имеет важное практическое и психологическое значение.

На практике, надзорные мероприятия осуществляются следующим образом:

- гласное наблюдение за происходящими событиями и участниками гражданских или общественных связей, коим вменяются общезначимые и индивидуализированные правила поведения;

- проверки организаций, учреждений и граждан, нуждающихся в контроле со стороны полиции с последовательной периодичностью в целях недопущения социальной опасности;

- реагирование на обращение граждан и общественных активистов посредством проверок и принятия административных мер, если в этом возникла необходимость.

Полиция, это, пожалуй, единственный государственный орган, который пользуется смешанными источниками информации, часть из которых не является официальными. К ним относятся негласные проверки, стороннее

наблюдение и другие мероприятия, осуществлённые вне протокола. Такой вид контроля не является базовой деятельностью, основную массу которой представляет надзор за лицами, обязанными ответственно относиться к своей работе или функциям, несущим риски для общественной безопасности. Подобные полномочия имеются у сотрудников патрульных и дорожных служб, специалистов по работе с несовершеннолетними или участковыми. Все действия этих представителей полиции направлены на охрану порядка в социуме и обеспечение безопасности для всех его субъектов.

Чтобы не было правовых препятствий к выполнению полицейского функционала, каждый сотрудник ведомства наделяется определёнными полномочиями. Они заключаются в возможности вести целевое и не афишируемое наблюдение за тем, как ведут себя участники общественных отношений в различных обстоятельствах. Кроме этого, сотрудники полиции уполномочены на проведение пресекающих преступление мер, а также задержание правонарушителей, как того требует административный регламент. Практические мероприятия позволяют утверждать, что контроль и надзор в отношении граждан и юридических лиц не являются пассивными функциями, поскольку допускают активную реакцию и ответные действия, если имело место правонарушение. Для борьбы с ассоциативными элементами, полиция может использовать как правовые, так и целевые инструменты.

Государство позволило полиции действовать от своего имени, в том числе и осуществлять мероприятия надзорного и контролирующего характера, возложив ряд обязанностей на исполнителей, и подкрепив их законодательной базой. Таким образом, сотрудники правоохранительных органов являются правомочными представителями власти, следящими за неукоснительным исполнением остальными субъектами правил общественного поведения. Для реализации данной задачи, предусмотрен целый комплекс мер, начиная от проведения разъяснительной работы в

отношении граждан, и заканчивая принуждением в рамках действующего административно-процессуального законодательства.

Обобщая всё вышесказанное, можно чётко установить, где начинаются, продолжаются и заканчиваются полномочия сотрудников полицейских ведомств. Необходимо отметить, что перечень профессиональных обязанностей достаточно обширен и основывается на наблюдении, а в случае необходимости и принятии радикальных мер в отношении добропорядочных граждан и правонарушителей, не выходящих за регламенты соответствующих ФЗ, КАС РФ и других актов, имеющих законодательную силу.

Административная деятельность включает в себя контрольные и надзорные меры, которые осуществляются силами полиции. Стандартный алгоритм внедрения этих мер усматривается в наблюдении за гражданами и юридическими лицами, являющимися участниками социального взаимодействия. Если их поступки выходят за грань законодательно дозволенных действий, то полиция активизируется, переходя из пассивного наблюдателя в орудие реагирования.

2. Контроль (надзор) полиции за соблюдением отдельными категориями лиц, привлеченных к уголовной ответственности, установленных в отношении их судом дополнительных запретов, обязанностей и ограничений.

Региональные органы Министерства внутренних дел имеют особые полномочия по отношению к гражданам, покинувшим места заключения по досрочным программам отбытия наказания и тем лицам, которые не получили судебного вердикта, предусматривающего нахождения в колонии или тюрьме, но определившим иные наказующие меры. Участие полиции в судьбе этих субъектов определяется п. 26 ст. 12 ФЗ «О полиции». Согласно Закону, сотрудники правоохранительных ведомств обязаны надзирать и контролировать граждан, совершивших противоправное действие в целях недопущения нарушения предписанного режима. Под этим подразумевается

невозможность участия в некоторых общественных мероприятиях, а также передвижения вне обозначенных территориальных границ. Условно осуждённые граждане и лица, покинувшие исправительные учреждения до окончания срока, обязаны не препятствовать сотрудникам полиции в выполнении своих профессиональных задач, иначе ими будут приняты предупреждающие и принудительные меры, вплоть до тех, которые лишают свободы.

Есть обоснованное мнение, что лица, уличённые в преступлениях, имеют склонность к рецидивам, и чтобы избежать такого негатива, сотрудники полиции должны контролировать каждый шаг таких граждан, пока не истекнут критические сроки. Мало того, сотрудники исполнительных структур должны проводить воспитательную работу с лицами, представляющими потенциальную опасность, а также принимать профилактические меры, чтобы снизить прогнозируемые риски. Надзорный распорядок не преследует целей унижить достоинство человека или указать на его особенности окружающим (работодателю, соседям и так далее), преступившего Закон и понесшего за это наказание, напротив, правоохранители оказывают посильную помощь при адаптации бывшего заключённого к современным реалиям. В связи с этим, действуют предписания временного и пространственного характера, в рамках которых осуществляется общение между полицейским и его поднадзорным субъектом. Причиной вводимых ограничений является недопущение повторных правонарушений и того поведения, которого принято считать аморальным или ненормальным, но ни в коем случае не ущемление прав и свобод гражданина.

Лица, относящиеся к особой гражданской категории, подлежат контролю со стороны правоохранителей на чёткой правовой основе, которая определена Федеральным законом «О полиции» и рядом других законодательных актов. К их числу относится часть 5 ст. 73 Уголовного Кодекса РФ, который регламентирует осуждение по условным мерам

наказания. В частности, законодательным актом предписываются обязанности условно осуждённого, куда включено трудоустройство и невозможность покидать надолго постоянное место проживания. Меры надзора назначаются в соответствии с состоянием здоровья подконтрольного субъекта, его возраста и других индивидуальных особенностей. К примеру, зависимые граждане могут получить рекомендации к прохождению лечения от алкогольной или наркотической зависимости, а люди, не получившие школьное образование, могут быть направлены в общеобразовательные учреждения. Помимо базовых обязательств, суд может принять решение об наложении дополнительных условий, и их выполнение контролируется сотрудниками полиции в той же степени, что и стандартные предписания.

Поэтому, можно определить круг лиц, в отношении которых определён особый надзорный порядок, это граждане, осуждённые без отбывания наказания в исправительных учреждениях и те лица, которым разрешено не отбывать остаток наказания в местах лишения свободы. Основанием для контроля за этими гражданами является судебное постановление, которое имеет обязательный документальный формат. В нём содержится детализация наказания и тех обязательств, которые накладываются на гражданина в период последующего надзорного срока. В постановление судом вносятся ограничения, которые должен исполнять правонарушитель под бдительным контролем его куратора из полицейского ведомства, которой также имеет при себе копию судебного приговора и основывает на нём свои последующие действия.

Таким образом, можно сделать следующий вывод, что ныне существующие функции полиции берут собой полный охват обеспечения правопорядка для граждан нашей страны, важно отметить, что вследствие этого они будут корректироваться с адаптацией нашего общества. Следовательно, процесс модернизации функций полиции будет продолжаться долгое время, на основании объема прав граждан и их конституционных основ.

1.3. Правовое регулирование административно-надзорной деятельности полиции

Контрольно-надзорная функция, представляющая собой охранительную функцию государства, реализуется его органами на самых разных управленческих уровнях. В частности, такой контроль и надзор может быть реализован служащими органов государства, действующих в сфере охраны правопорядка, то есть полицейскими, которым характерен собственный функциональный подход и специфика реализации соответствующей деятельности. Преимущественно полномочия органов в названной сфере являются более широкими, если сравнивать с представителями «гражданских» министерств и учреждений. Как многократно указывали разные ученые, указанный факт предопределен тем, что органы правоохраны не просто проверяют, как исполняют существующие нормы и предписания граждане и компании, но и занимаются предупреждением преступных деяний и иных нарушений, кроме того привлечением совершающих их лиц к соответствующей ответственности¹. Исследователи, развивая идею о роли органов правоохраны в борьбе с незаконными действиями, отмечают, что непосредственно деятельность таких органов представляет собой форму контроля государства над преступными и иными девиантными деяниями².

Помимо основной работы по охране правопорядка и законности, рассматриваемым органам переданы полномочия, позволяющие им контролировать некоторые области жизни обществ. Любое учреждение контролирует либо надзирает за конкретными аспектами в пределах своих

¹ Чанов С.Е. Контрольно-надзорная деятельность как самостоятельный способ обеспечения законности // Вестник Саратовской юридической академии. 2016. № 2 (109). С. 178-182.

² Гишинский Я.И. Девиантология: социология преступности, наркотизма, проституции, самоубийств и других «отклонений». 3-е изд. Санкт-Петербург: Алеф-Пресс, 2013. С. 506-521.

полномочий, зависящих от специфики их работы. Полиция, будучи органом правоохраны, получила полномочия, связанные с контролем и надзором.

Спецификой контрольно-надзорной работы правоохранительных органов можно считать существование у них полномочий не просто по установлению нарушений в конкретной области, но и реализации и даже использования мер правовой ответственности. Такое множество полномочий свойственно не одним лишь органам правоохраны. Почти все они обладают возможностями как в расследовании нарушений, так и использовании по отношению к виновным полномочий власти, а именно мер ответственности.

Базой контроля и надзора со стороны ОВД нужно признать законодательство, касающееся полиции, и профильное законодательство в некоторых областях. Наиболее общие обязанности представителей ОВД, в частности по реализации надзора и контроля, закреплены в Федеральном законе от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»¹ (далее - ФЗ «О полиции») и Указе Президента Российской Федерации от 21.12.2016 № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации»² (далее - Указ Президента № 699). Полномочия полиции по контролю и надзору в отдельных сферах устанавливаются также иными федеральными законами, актами Правительства и Президента РФ.

Большое значение в регламентации контрольно-надзорной работы ОВД имеют административные регламенты, принимаемые на уровне МВД России, которые предусматривают порядок реализации определенной разновидности контрольной либо надзорной работы, последовательность действий

¹ Федеральный закон «О полиции» от 07.02.2011 № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

² Указ Президента РФ «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» от 21.12.2016 № 699 // СЗ РФ. 2016. № 52 (ч. V). Ст. 7614.

государственных органов, физических и должностных лиц компаний, сроки реализации мероприятий в рамках соответствующей деятельности.

Полиция контролирует и надзирает главным образом в 5-ти областях, а именно:

1. Область регистрационного учета россиян и миграционного учета граждан других государств;
2. Область безопасности дорожного движения;
3. Область административного надзора за гражданами, вышедшими из мест лишения свободы;
4. Сфера оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;
5. Защита общественного порядка и безопасности.

Учет мероприятий, осуществляемых в пределах надзора и контроля со стороны учреждений МВД России, ведется в особой информационной системе государства на федеральном уровне, которая носит название «Единый реестр проверок». Ведение работы с названной системой работниками учреждений МВД России урегулировано Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ. Там описывается порядок, согласно которому в данную систему нужно непременно вносить данные о проверках, происходящих в тех областях, что были указанные выше, кроме административного надзора (соответственно, это оборот наркотиков, безопасность дорожного движения, миграция иностранцев и регистрация россиян).

Рассмотрим некоторые примеры судебной практики.

Решением Октябрьского районного суда от 18 апреля 2016 года (дело № 2а/776/2016) установлен административный надзор в отношении осужденного Михайлова С. Г. на срок три года. Срок административного надзора исчисляется со дня вступления в законную силу решения суда.

Осужденному Михайлову С.Г. установлены следующие административные ограничения:

- запрет на посещение мест проведения увеселительных мероприятий (кафе, бары, рестораны, дискотеки и др.);
- запрет выезжать за пределы Октябрьского района Челябинской области без уведомления надзорного органа;
- запрет на пребывание вне места проживания либо временного пребывания в период времени с 22 до 06 часов по местному времени, за исключением времени исполнения трудовых обязанностей;
- обязанность четыре раза в месяц являться в надзорный орган для регистрации.

Не согласившись с решением суда, Михайлов С.Г. обратился в Челябинский областной суд с апелляционной жалобой, в которой ставил вопрос о снижении срока административного надзора и количества явок в надзорный орган. Апелляционным определением Челябинского областного суда от 06 июня 2016 года решение Октябрьского районного суда от 18 апреля 2016 года оставлено без изменения, жалоба Михайлова С.Г. без удовлетворения. Решение вступило в законную силу¹.

Рассмотрим еще один пример судебной практики. Федеральное казенное учреждение исправительная колония № 1 ГУФСИН по Челябинской области (далее ФКУ ИК № 1) обратилось в суд с административным иском к Блинову В.В. об установлении административного надзора. В обоснование заявленных требований указано, что Блинов В.В., ДАТА года рождения, осужден 21.07.2015 года приговором Златоустовского городского суда Челябинской области по п.п. «а,г» ч. 2 ст. 161, п.п. «а,в» ч. 2 ст. 158, ч. 3 ст. 69 УК РФ к 3 годам лишения свободы без штрафа, без ограничения свободы с отбыванием наказания в исправительной колонии строгого режима. Осужденный Блинов В.В. нуждается в установлении административного надзора сроком 8 лет и установлении ему административных ограничений. На основании изложенного просят

¹ Решение № 2а/776/2016 от 18 апреля 2016 года по делу № 2а/776/2016 [Электронный ресурс]. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/SUiQXBzgp8H9>

осужденному Блинову В.В. после освобождения из мест лишения свободы установить административный надзор сроком на 8 лет со следующими ограничениями:

1) обязательная явка четыре раза в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации;

2) запрещение посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях;

3) запрещение пребывания вне жилого и иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица в определенное время суток, то есть с 23-00 часов до 06-00 часов (за исключением случаев работы в ночное время суток);

4) запрещение выезда за пределы муниципального района (городского округа) на территории которых будет проживать поднадзорный.

В судебном заседании представитель ФКУ ИК-1 ГУФСИН России по Челябинской области Косолапов Д.В. административное исковое заявление администрации ФКУ ИК-1 г. Копейска поддержал, суду пояснил, что в действиях осужденного Блинова В.В. постановлением суда установлен опасный рецидив преступлений. Учитывая опасный рецидив преступлений, поведение осужденного за весь период отбывания наказания, представитель ИК-1 считает целесообразным установить в отношении Блинова В.В. административный надзор сроком на 8 лет с ограничениями, указанными в заявлении. В силу Федерального закона от 06 апреля 2011 года №64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», ст. 273 Кодекса административного судопроизводства РФ указанные обстоятельства влекут в отношении лица установление административного надзора на срок, предусмотренный законодательством российской Федерации для погашения судимости.

Приговором Златоустовского городского суда Челябинской области от 21.07.2015 года в действиях Блинова В.В. установлен опасный рецидив преступлений. На основании изложенного, учитывая опасный рецидив

преступлений, поведение осужденного за весь период отбывания наказания суд приходит к выводу, что в отношении Блинова В.В. необходимо установить административный надзор.

За время отбывания наказания в исправительной колонии Блинов В.В. имеет взыскания, поощрений не имеет, зарекомендовал себя с отрицательной стороны, на путь исправления не встал, о чем свидетельствует справка учреждения о поощрениях и взысканиях, характеристика. Поэтому для предупреждения совершения Блиновым В.В., преступлений и других правонарушений, в целях защиты общественных интересов и интересов граждан, в отношении Блинова В.В. должен быть установлен административный надзор сроком на 8 лет со следующими административными ограничениями: обязательная явка четыре раза в месяц в орган внутренних дел по месту жительства, пребывания или фактического нахождения для регистрации; запрещение посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях; запрещение пребывания вне жилого и иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица в определенное время суток, то есть с 23-00 часов до 06-00 часов (за исключением случаев работы в ночное время суток); запрещение выезда за пределы муниципального района (городского округа) на территории которых будет проживать поднадзорный.

Установленные в отношении Блинова В.В. ограничения являются временными ограничениями прав и свобод лица, освобождаемого из мест лишения свободы, и не могут быть истолкованы как не соответствующие ст. 55 Конституции РФ, международным договорам о правах человека, поскольку они установлены Федеральным законом именно в целях защиты государственных и общественных интересов. Кроме того, Блинов В.В. не лишен возможности в случае добросовестного соблюдения административных ограничений и положительной характеристики по месту работы и (или) месту жительства ставить вопрос о досрочном прекращении

административного надзора по истечении половины установленного судом срока административного надзора. На основании изложенного и руководствуясь ст. 3, 4, 5 Федерального закона от 06.04.2011 года № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», ст. 273 Кодекса административного судопроизводства РФ, суд решил административное исковое заявление Федерального казенного учреждения исправительной колонии № 1 ГУФСИН по Челябинской области удовлетворить. Установить административный надзор в отношении Блинова В.В., ДАТА года рождения, МЕСТО РОЖДЕНИЯ, на срок 8 лет¹.

Кроме того, при установлении административного надзора с указанием ограничений судьи в своих решениях зачастую не указывают, по какому адресу места жительства устанавливается административный надзор в отношении лица, освобожденного из мест лишения свободы.

Существует две точки зрения по данному вопросу.

В одном случае судьи полагают, что не следует устанавливать надзор по определенному адресу, поскольку в этом случае при смене адреса места жительства лицом в отношении него может быть установлен административный надзор по уже состоявшемуся решению. Такие решения судами выносились, и судебная коллегия по этому основанию не признавала их незаконными.

В другом случае судьи полагают, что указание конкретного адреса места жительства лица в решении суда, по которому устанавливается этому лицу административный надзор, будет наиболее правильно. Поскольку в этом случае поднадзорное лицо не вправе будет покинуть указанное в решении суда место жительства и осуществление административного надзора за ним будет наиболее эффективно, так как органы внутренних дел могут реально

¹ Решение № 2А-2779/2017 от 11 сентября 2017 г. по делу № 2А-2779/2017 [Электронный ресурс]. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/oKjmZusoW2Yt>

контролировать его образ жизни и соблюдение этим лицом ограничений, установленных судом¹.

Полагаем, что указание в решении суда конкретного адреса места жительства лица, в отношении которого установлен надзор, будет наиболее соответствовать целям административного надзора, то есть появится реальная возможность контролировать поднадзорное лицо, его образ жизни, тем самым применять к нему индивидуальные меры профилактического воздействия в целях обеспечения безопасности общества и государства.

Специфика ведения деятельности в вышеназванных областях обусловлена недавними изменениями в регламентации реализации соответствующих разновидностей контроля. Сейчас две из рассматриваемых областей на основании Постановления Правительства РФ от 17.08.2016 № 806² контролируются в рамках риск-ориентированного подхода. В целях выявления частоты проведения мероприятий контроля используется определение риска в рамках ведения надзорной деятельности в миграционной области и области безопасности дорожного движения. При этом в последнем указанный подход используется и тогда, когда ведется контроль над состоянием транспорта, укладкой дорожного полотна, кроме того, перевозками пассажиров и грузов.

Исследовав нынешнее состояние правовой регламентации контроля и надзора, реализуемого полицейскими, можно прийти к определенным выводам.

¹Обобщение практики рассмотрения гражданских дел об установлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // СПС КонсультантПлюс

² Постановление Правительства РФ «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности») от 17.08.2016 № 806 // СЗ РФ. 2016. № 35. Ст. 5326.

1. В целом работа ОВД и остальных органов правоохраны, призваны не допускать нарушения законов, а если нарушения законодательства РФ имеют место, правоохранительные органы обязаны их выявить, установить лиц их совершивших и применить в их отношении соответствующие меры. Тем не менее, некоторые полномочия полицейских нацелены непосредственно на ведение контроля и надзора в конкретных областях.

2. Правовой базой контроля и надзора ОВД служат законодательные акты, а именно Федеральный закон «О полиции» и Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации»¹, Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ. Еще одной категорией нормативно-правовых актов, закрепляющих полномочия правоохранительных органов в части контрольно-надзорной работы, нужно признать отраслевое законодательство и иные акты. Среди них федеральные законы «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ», «О безопасности дорожного движения» и пр. Преимущественно вышеназванные полномочия распределяются среди ведомств при помощи актов Правительства и Президента РФ, которые также оговаривают обязанности физических и юридических лиц при взаимодействии с такими ведомствами. В частности, порядок реализации полицейскими от лица государства контрольно-надзорных функций в определенных областях закреплен административными регламентами, издаваемыми на уровне МВД либо вместе с иными ведомствами, о чем уже говорилось чуть выше.

¹ Указ Президента РФ «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» от 21.12.2016 № 699 // СЗ РФ. 2016. № 52 (Часть V). Ст. 7614.

3. Важнейшими областями реализации полицейскими контроля и надзора признаются безопасность на дорогах, миграционный и регистрационный учет, оборот наркотиков, ведение административного надзора за гражданами, вышедшими из мест лишения свободы.

В отношении соблюдения правил дорожного движения участниками движения, технического состояния транспорта, возведения и ремонта трасс, шоссе, грузо- и пассажироперевозками надзирает ГИБДД МВД России.

В России полномочия контроля над миграцией граждан других государств, процессом их трудоустройства переданы Главному управлению по вопросам миграции МВД России и его территориальным подразделениям. ГУВМ МВД России, кроме этого, ведет контроль над регистрацией россиян по месту проживания и нахождения, над выдачей помещений, в которых регистрируются как россияне, так и иностранцы, над процессами возвращения соотечественников в Россию и трудоустройством россиян в других государствах.

Сферу оборота наркотических средств и психотропных веществ контролирует Главное управление по контролю за оборотом наркотиков и его территориальные подразделения. ГУНК МВД Российской Федерации имеет право выдавать разрешения на перемещение наркотиков через границу и использование прекурсоров наркотиков и иных запрещенных веществ. Помимо указанного, сотрудники указанного управления могут давать заключения о том, подходит или нет помещение для того, чтобы работать в нем с наркотиками, психотропными веществами, контролирует лиц, работающих с ними, с тем чтобы выявлять у них возможные судимости.

4. Все указанные области контроля и надзора отдельно обособлены в настоящий момент, так как они либо уже используют риск-ориентированный подход, либо вот-вот начнут его использовать. Исключением здесь является надзор за безопасностью на дорогах. Рассматриваемый подход означает установление частоты и глубины проверок в названных областях исходя из рисков для человеческого здоровья и жизни, кроме того имущества,

появляющихся в связи с работой компаний и индивидуальных предпринимателей. Соответственно, добросовестные бизнесмены, занимающиеся, в частности, пассажироперевозками, не допускающие ДТП либо не пойманные за незаконным оборотом наркотиков, подвержены менее частым проверкам.¹ А предприниматели, не соблюдающие предусмотренные нормы и предписания, в частности, пользуются трудом нелегальных мигрантов, подвержены не просто более частым, но и более тщательным проверкам.

Помимо миграционной, наркотической области и безопасности на дорогах перейти на риск-ориентированный подход должны будут сотрудники, занятые в области оборота оружия. Прочие направления контроля и надзора, реализуемые полицейскими органами непосредственно либо вместе с иными министерствами и учреждениями не будут, по крайней мере, пока использовать вышеуказанный подход.

¹ Алехин А.П., Кармолицкий, А.А. Административное право России. Учебное пособие для ВУЗов. М.: Зерцало, 2018. 475 с; Бахрах Д.Н. Административное право России. М.: Эксмо, 2019. 807 с; Зинин Г.Ю. Административный надзор как средство профилактики преступлений и правонарушений. Человек: преступление и наказание. 2017. № 2. С. 60-63; Иванцов С.В. Юридическая природа и содержание административного надзора // Вестник Международного юридического института. 2018. № 1 (52). С. 61-70; Ивашкина А.В. К вопросу о классификации мер административного принуждения // Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова. 2019. Т. 22. № 4. С. 218-221; Конин Н.М. Административное право России. М.: Проспект, 2017. 508 с; Кравец Ю.А. Административно – правовое регулирование в области науки // Успехи современной науки и образования. 2017. Т. 3. № 1. С. 167-169; Лапина М.А. Сущность государственного контроля (надзора) и генезис его законодательного определения // Вестник Финансового университета. 2019. Т. 20. № 4 (94). С. 152-157; Мальцев С.В. Прокурорский надзор. Его сходства с административным надзором // Наука XXI века: проблемы и перспективы. 2018. № 1 (3). С. 176-178; Марченко М.Н. Теория государства и права. М.: Проспект, 2017. 647 с; Никитин А.Д. Административный надзор в контексте общеправовых принципов // Вестник Томского государственного университета. Право. 2019. № 1 (7). С. 62-67; Смирнов А.Н. Административный надзор как правовое последствие преступления и наказания // Вестник Кузбасского института. 2018. № 1 (22). С. 129-133; Стариков Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М.: Юр. лит., 2017. 564 с; Туманов А.И., Туманова Л.В. Судебный контроль по делам об установлении административного надзора // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. 2019. № 2. С. 19-29; Фомин П.П. Административное судопроизводство. Часть I. Подготовка, подача и рассмотрение иска. М.: Редакция «Российской газеты», 2016. Вып. 11. 176 с.

5. Административный надзор за гражданами, из мест лишения свободы, в том числе освобожденными условно-досрочно, кроме этого за гражданами, которые получили наказание, не имеющее связи с утратой свободы, ведется полицейскими непосредственно либо вместе с сотрудниками УИИ ФСИН России. Контроль над выполнением соблюдением пограничного режима ведется полицейскими вместе с военнослужащими пограничных служб и означает, что названные лица патрулируют приграничные зоны и контролируют посещение соответствующих режимных объектов. Также непосредственно полицейские без привлечения сотрудников иных служб контролируют процессы образования и функционирования народных дружин посредством регистрации образованных таких групп и проверок их работы.

Контрольные меры в пограничной области, области оборота оружия, работы народных дружин и в отношении граждан, вышедших из тюрем и колоний, ведется сотрудниками, работающими в подразделениях по охране правопорядка, главным образом участковыми. Кроме того, осуществлять указанные полномочия ОВД способны сотрудники ППС, по административному надзору, ГИБДД и пр. Обозначенные области ведения полицейского контроля и надзора не изменялись при проведении реформы деятельности по контролю.

ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ЕЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

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

Научные исследования в отношении полицейской деятельности, отличаются многообразием направлений. Одним из важнейших и перспективных векторов изучения являются проблемы, возникающие в общественно-социальной области, поскольку именно они отображают внутренний климат в государстве, влияющий на экономические и ряд других взаимосвязей. Органы исполнительной власти неотделимы от предмета отношений, коим является социум и отдельные индивидуумы, и такая тенденция закладывалась на протяжении десятков и сотен лет. Мало того, сегодня, несмотря на развитое общество и огромный научный потенциал, исследования полицейских функций по-прежнему актуальны, как это было ещё в 1881 году, когда впервые в истории были организованы патрули, состоявшие из общественных активистов. Режим царской власти несколько этому не препятствовал, напротив, данное нововведение получило поддержку государя. Ещё один рывок в укреплении отношений государство – народ был предпринят после Гражданской Войны, когда страну наводнили представители зарубежной интервенции. Бороться с ними были призваны народные дружины, чьи функции были дополнены охранной порядка в широком смысле слова. Руководить подразделениями, собранными их общественников, были призваны участковые надзиратели, которым вменялось в обязанности сохранять общественный порядок на подведомственной территории. Так, сотрудникам органов предлагалось

установить доверительные отношения с представителями обслуживающего класса (дворники, консьержи, сторожа), которым раздавались устные указания и памятки. По ним определялся регламент предоставления информации, собранной по результатам наблюдений. Данный аспект был освещён на законодательном уровне, где руководство к действию содержалось в предписании НКВД РСФСР, вышедшее в 1925 году¹.

Перед ночными сторожами, дворниками и так далее, ставились задачи по обеспечению чистоты и порядка на вверенных объектах, причём они были обязаны докладывать обо всех нестандартных ситуациях участковому, у которых данные люди находились в подчинении. Граждане, выполняющие рутинную работу, были настолько неприметными и не привлекающими внимания, что их присутствие часто не препятствовало совершению правонарушений.

В современных реалиях данная модель взаимосвязей несколько исчерпала себя, и обслуживающий персонал больше не находится в подчинении у сотрудников полиции, но это не мешает последним прибегать к помощи сторожей и дворников. Однако, сейчас, акцент делается на гражданскую сознательность, которая направлена на поддержание общественной стабильности ввиду собственной заинтересованности в общественном порядке².

Общественный порядок, это понятие, вобравшее в себя несколько концепций, среди которых, наиболее значимыми считаются: недопущение совершения правонарушений или преступлений и сопротивление с лицами, совершившими подобные деяния; достижение высокого уровня безопасности (в том числе и в сфере дорожного движения); увеличение доверия к

¹ О дворниках и ночных сторожах // Бюллетень НКВД РСФСР. 1925. № 15. Действующие распоряжения по милиции. М., 1928. С.12

² Половинкин В.А. Перспективы социального механизма взаимодействия полиции и институтов гражданского общества // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2012. № 3(55). С. 217.

представителям исполнительной власти, представленной структурами ведомства МВД России.

Задачи данной силовой структуры представлены множеством документов, это Федеральные законы, внутриведомственные Положения и Указ Президента № 248, подписанный 01.03.2011 года¹. Ключевой регламент, обязательный к исполнению, находится в Федеральном законе от 07.02.2011 г. №3-ФЗ «О полиции» РФ, который охватывает практически всю обязательную и рекомендательную деятельность сотрудников.

Ставя перед полицейскими службами цели по охране общественного порядка, государство в лице законодателя, не делает акцент на определении этого понятия, как не устанавливает чёткой формулировки для безопасности в рамках общества. Два этих законодательных номинала состоят из множества составляющих без классификационных определений, что усложняет поиск предметного состава каждого из них, не способствуя упорядочения деятельности полицейских подразделений.

В юридических изданиях, чаще других, встречается следующая трактовка общественной безопасности – это защита интересов частного или социального характера от угрозы, исходящей извне. Таким образом, сохраняются права личности, моральные ценности общества и другие положительные явления, без которого социум существовать не может².

Без установленного общественного порядка рушатся все социальные каноны и основы для человеческой жизнедеятельности. Порядок включает в себя комплекс отношений между участниками социума, регулируемый с помощью правовых норм, поведенческих критериев и иные установки, необходимые для нормальной деятельности гражданского общества, которая

¹ Указ Президента РФ «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации») от 01.03.2011 № 248 // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1334.

² Журавлев Р.А. Понятие и содержание общественной безопасности как приоритета национальной безопасности // Рос. следователь. 2012. № 9. С. 44-47.

состоит из спокойствия, безопасности и жизненного уклада, основанного на традициях и моральных аспектах¹.

Признать работу по установлению общественного порядка удовлетворительной можно с большой натяжкой, даже несмотря на то, что внимания этому вопросу уделяется достаточно.

Избежать проблем не позволяет тот факт, что практически любое правонарушение влечёт за собой угрозу личной безопасности каждого члена социума или разрушает жизненный алгоритм, по которому существует цивилизованное общество. По этому поводу ежедневно возбуждаются многие тысячи административных дел, которых несравнимо больше, чем преступлений уголовного характера. Сложно даже представить, какую нагрузку несут органы правопорядка, в чьи обязанности входит его сохранение, что, несомненно, затрагивает социальную, экономическую и организационную сторону отношений, возникающих между гражданином и правоохранителем. Этому поспособствовало реформирование правовой системы, которая, в свою очередь, стала причиной ухудшения обстановки. В частности, благодаря нововведениям, увеличилось число лиц, не имеющих работы, а то и жилья. Именно они стали бомбой замедленного действия, которая детонирует время от времени, но угроза масштабного взрыва не исчезает, что не может не вызывать опасений.

Эти факторы нуждаются в детализации и тщательном изучении, что может существенно облегчить возникшее положение, поскольку поможет разработать программы, способные обеспечить порядок в зоне общественного значения. Сделать это можно путём теоретического основания, переходящего в практические мероприятия.

Если уйти от обобщающих формулировок понятия общественного порядка, то можно выделить его узкое направление, которое заключается в выборе той или иной меры, способной поддержать социальный алгоритм, в

¹ Пивоваров А.С. Дискуссионные подходы к определению понятия «общественный порядок» // Рос. юстиция. 2013. № 3. С. 54.

конкретном случае. Данная мера может иметь правовое и практическое значение, но в любом случае, она должна быть эффективной в деле предупреждения правонарушения, его пресечения и устранения возникающих последствий, посредством разрешённых Законом инструментов.

Поддерживать порядок необходимо с применением тактических приёмов и соблюдения определённых условий. Главное из них, это непрерывность, не позволяющая ни на минуту ослабить внимание к этой проблеме. Мало того, необходимо постоянно оглядываться на политические ориентиры, составляющие стратегическую основу любого, правоохранительного мероприятия. Для этого, необходимо обладать теоретическими знаниями и уметь применять их в «полевых» условиях, оценивая при этом оперативную обстановку и возможные риски. Реагирование на правонарушение не будет эффективным без четко отлаженного комплекса взаимодействий между компетентными структурами, общественными организациями и отдельными гражданами¹.

Сохранить общественный порядок помогут предупреждающие или профилактические меры, которые не менее важны, чем обнаружение, пресечение и наложение ответственности за совершённые правонарушения. Профилактика является одним из базовых тактических инструментов в деле обеспечения спокойствия граждан и общества, и дабы обозначить важность этой дисциплины, было принято решение выделить её в отдельный раздел криминалистической науки. Теоретическая часть этого раздела построена на административном и процессуальном законодательстве, а практическая составляющая выражена оперативным и розыскным видом деятельности, куда внесены мероприятия по установлению причин, спровоцировавших правонарушения.

¹ Цупко В.А. Административно-правовые и организационные основы тактики охраны общественного порядка : автореф. дис. ... канд. юрид. Наук. М., 2003. С.45

Выбрать подходящую тактику поможет анализ сложившихся обстоятельств, которые формируются из упреждающих факторов, определённых условий и случайностей, предусмотреть которые достаточно сложно. Все они оказывают непосредственное влияние на деятельность полиции и объединяются под единым понятием – оперативная обстановка (в городе, регионе, стране). Она состоит из множества моментов, каждый из которых становится предметом аналитических изысканий. Помимо меняющихся обстоятельств, необходимо учитывать неизменные составляющие, к которым можно отнести подчинённую территорию и её общественную значимость. Поддерживание оперативных и логических принципов позволяет установить уровень общественного порядка и просчитать возможные риски его нарушения, а значит мобилизовать силы и средства для недопущения правонарушений в частности и борьбы с преступностью в целом.

Без сомнений, обеспечение социального порядка требует немалых активов, как материальных, так и трудовых, которые состоят из сотрудников, специализирующихся на решении данной задачи. Эти обеспечительные условия обозначены в правовых изданиях.

На выбор ресурсов и способов силового воздействия оказывает влияние текущая оперативная обстановка, усложнённая или облегчённая различными обстоятельствами. От неё зависит, какими инструментами воздействия будет решено воспользоваться, и каким способом ими можно управлять. Примером таких управленческих действий могут служить ежедневные формирования и расстановка нарядов, функции которых координируются оперативным штабом¹.

Вспомогательным инструментом служит планирование, которое подразумевает стандартные действия в той или иной ситуации, объединённые в группы по определённому типу. Это позволяет не только

¹ Журавлев Р.А. Понятие и содержание общественной безопасности как приоритета национальной безопасности // Рос. следователь. 2012. № 9. С. 44-47.

экономить время на разработку тактики, но и грамотно внедрять схему реагирования. Несмотря на то, что типовые ситуации просчитаны весьма основательно, могут возникать непредусмотренные случаи, которые не подходят под выделенные стандарты. Здесь, сотрудник должен сам принять решение о тактических действиях, быстро исключив те, которые окажутся неправильными. Знание теории при этом необходимо, но не исключается возможность применения творческих способностей.

Для сотрудника обязательны такие качества, как умение логически мыслить и реагировать на происходящее с учётом часто меняющихся событий. При этом, скорость принятия решений должна быть достаточно велика, причём основываться оно будет на теории и практическом опыте. Творческая составляющая позволит решать оперативные задачи неординарным способом, что превращается в своего рода искусство.

В деле охраны правопорядка, проблемы решаются по мере их возникновения, но в силах сотрудников предупредить ряд правонарушений, которые нацелены на личные интересы граждан, частную и общественную собственность. В этом плане, наименее безопасными представляются массовые спортивные и развлекательные мероприятия, способные собрать в одном месте тысячи болельщиков или поклонников. Сложные, с точки зрения масштабности, события требуют усиленного контроля со стороны силовых структур, способных разрядить накалённую обстановку. При этом действует рабочая схема формирования нарядов, представляющих собой объединённый дислокационный комплекс, управляемый из единого органа. В помощь нарядам даются современные технические средства связи и спутниковой навигации. Сегодня, технологическое оснащение представлено оборудованием ГЛОНАСС с функцией GPS или без таковой. Организационные вопросы охраны порядка при массовых скоплениях людей поможет решить программа «Безопасный Город», которая является отличным виртуальным подспорьем.

Оценивая плюсы и минусы полицейской реформы, необходимо отметить, что новые профессиональные критерии стали причиной нехватки специалистов. Особый дефицит наблюдается в участковой сфере, которая заполнена едва ли наполовину. В связи с этим, увеличивается нагрузка на имеющихся сотрудников, которым необходимо контролировать достаточно большие территории и районы. Возникает тотальная нехватка времени и снижается качество работы, что не позволяет взаимодействовать представителю полиции и общественных организаций, хотя последние могли бы оказать неоценимую помощь в деле поддержания общественного правопорядка. С другой стороны, отношения между участковым и общественными активистами очень слабо регулируются со стороны законодательства, что также способствует снижению эффективности в достижении положительных результатов. Как можно заметить, пункт «б» статьи 72 Конституции РФ делает законной деятельность, направленную на обеспечение общественной безопасности и установления порядка. Данная обязанность находит своих исполнителей, причём допускает участие гражданских институтов наряду с силовыми представительствами, как это допускает действующее законодательство. Конституция конкретизирует участников охраны порядка посредством статьи 132, допускающей меры, осуществлённой силами местного значения. Таким образом установлено, что регулирование и управление доверено государством органам самого различного уровня, от федерального, до муниципального, как предписывают Федеральный закон «О полиции» в последующей редакции от 28.06.2013 года¹, от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»², от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (ред. от 8 ноября 2011 г.)³, от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»

¹ Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900; 2013. № 26. Ст. 3207

² Собрание законодательства РФ. 2006. № 11. Ст. 1146; 2011. № 46. Ст. 6407.

³ Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

(ред. от 25 декабря 2012 г.)¹, Закон Республики Карелия от 2 марта 2005 г. № 856-ЗРК «Об участии жителей Республики Карелия в охране общественного порядка»², Закон Краснодарского края от 28 июня 2007 г. № 1267-КЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка в Краснодарском крае» (ред. от 1 августа 2012 г.)³, решение Пермской городской Думы от 18 ноября 2003 г. № 149 «Об утверждении Положения о добровольных народных дружинах по охране общественного порядка в городе Перми» (ред. от 28 августа 2012 г.)⁴, решение Курганской городской Думы от 7 июня 2006 г. № 162 «Об утверждении Положения об общественных пунктах охраны порядка в городе Кургане» (новая редакция)⁵.

Однако, законодательный формат, предусматривающий участие в деле охраны порядка отдельно взятого гражданина, полностью отсутствует, что не позволяет задействовать столь полезный и эффективный человеческий потенциал. В некоторых регионах Российской Федерации, органы власти не могут следовать вышеобозначенным правовым актам на том основании, что не видят в этом законодательной поддержки. По мнению автора данной работы, принятый Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка» имеет ключевое значение и позволит сформировать отдельный общественный институт, чья деятельность будет направлена на обеспечение безопасности социума. Это направление будет протекать параллельно охране порядка, осуществляемого силовыми структурами, взаимодействуя с ними максимально тесно. В этом есть ещё один плюс, который заключается в мерах взаимного контроля, не позволяющего правоохранителям и общественниками отклоняться от законодательной стези, что должно повлиять на снижение профессиональных нарушений.

¹ Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3031; 2012. № 53 (ч. I). Ст. 7580.

² Собрание законодательства РК. 2005. № 3

³ Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края. 2007. № 57; 2012. № 58.

⁴ Сборник нормативных актов городской Думы и главы города. 2003. Ноябрь

⁵ Курган и курганцы. 2006. № 72.

Это крайне важно ещё и потому, что нередко возникают ситуации неправомерных действий со стороны органов, обязанных обеспечить правопорядок. Данный парадокс возникает ввиду превышения полномочий сотрудниками, которые может и не хотели, но причинили вред гражданам, нарушив при этом их конституционные права. В данном случае, силовое влияние оказывается сомнительным инструментом для наведения порядка, о чём неоднократно говорил министр МВД России В.А. Колокольцев. Политик, в частности, утверждал, что силовые методы борьбы с правонарушениями не способствуют установлению доверия граждан к полиции, хотя являются действенной методикой. По мнению министра, доверие необходимо, но выбивать его из граждан силой неприемлемо, ведь страна не находится на военном положении, а значит необходимо использовать альтернативные методы, такие как договорённость и законодательное обоснование, которое пойдёт на пользу государству и обществу¹.

Перемены давно назрели, причём нововведения необходимы в уставных реалиях, по которым действуют сотрудники МВД. Сам стиль общения между полицией и обществом нуждается в совершенствовании, и он должен быть комфортен как для силовых подразделений, так и для общества в лице его отдельных представителей. В современной России вера в исполнительную власть существенно подорвана, причём такая тенденция имеет массовый характер, поэтому восстановлением доверия нужно заниматься тщательно и скрупулёзно, а без соответствующих Законов сделать это невозможно. Восстановление доверительных отношений станет залогом того, что порядок в обществе станет стабильным, позволяя укрепляться внутренней политике государства. Принимаемые меры будут иметь комплексное значение, важное для граждан и представителей

¹ Колокольцев, В.А. Полиция должна заслужить доверие граждан // Официальный сайт МВД России: URL: http://www.mvd.ru/news/show_109865 (дата обращения: 08.10.2015).

исполнительной власти. В качестве мер, восстанавливающих гражданские приоритеты, автор предлагает следующее:

- формирование соответствующего правового фундамента;
- подбор эффективного инструментария, позволяющего активно взаимодействовать общественным и полицейским институтам;
- проводить познавательную политику, разъясняя населению важность и несомненную пользу сотрудничества;
- работать с молодёжью, формируя у неё непредвзятое мнение о правоохранительной системе;
- не оставлять без внимания граждан, освободившихся из мест заключения, позволяя им быстрее адаптироваться в обществе;
- организовывать информативные мероприятия, позволяющие гражданам активнее знакомиться с такими понятиями, как гуманное отношение, моральные ценности, внутренняя государственная политика, неотделимая от двух первых постулатов;
- активное вовлечение общественных компаний и граждан в дело охраны правопорядка;
- необходимо повысить статус сотрудника, который выполняет обязанности участкового, и упорядочить его нагрузку, определив ряд неблагополучных граждан, с которыми ему предстоит работать.

2.2. Административный надзор в сфере обеспечения безопасности дорожного движения

Чтобы система обеспечения безопасности дорожного движения не давала сбоев в правовом отношении, необходимо конкретизировать способы и средства, имеющие важное значения для достижения установленной цели. Для этого, исследуются регуляторы, предусмотренные теорией права и тем

опытом, который возник при применении правовых инструментов на практике, выявляется их сущность, предметность и содержание.

Правовое регулирование поведения участников дорожного движения, это комплекс приёмов, процедур и механизмов, работающих в юридической плоскости с обязательным учётом особенностей, возникающей в процессе отношений в сфере дорог и транспорта¹.

Отечественные светочи права много работают над этой сферой общественных взаимоотношений, классифицируя и систематизируя входящие понятия, упорядочивая их признаки и качество. Деятельность учёных направлена на устранение явной и потенциальной угрозы, которая присуща дорожно-транспортной области, путём внесения в законодательство положений, регулирующих общие и особенные ситуации. Без сомнений, на эту правовую сферу оказывает огромное влияние технологическое развитие общества и новые правовые отношения, являющиеся следствием этого. Научные изыскания меняются в зависимости от качества общественных отношений и тех признаков, которые этому сопутствуют².

Теоретические наработки правоведов требуют глубокого осмысления, особенно когда исследуются поведенческие факторы и возможности их регулирования или контроля со стороны государства. Общественные отношения в рамках дорожных правил выстраиваются по подчинительной схеме, где каждому участнику выделяется правовое место.

Система управления дорожной безопасности включает в себя методики организационной и регулирующей деятельности, в основе которой лежат превентивные инструменты³.

¹ Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник. 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2009. С. 83.

² Калюжный Ю.Н. Отдельные теоретические подходы к толкованию понятия «безопасность дорожного движения» // Транспортное право. 2016. № 2. С. 3-7.

³ Савостин А.А. Методы административно-правового регулирования общественных отношений: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 56

Как и во множестве других правовых сферах, управление и безопасность основывается на двух взаимодополняющих принципах, это убеждение и меры принудительного характера, где первый влияет на сознание участников движения, а второй является следствием неисполнения обязанностей¹.

По схожей аналогии в эту регулируемую сферу пришли методические приёмы, которые различаются по степени форсирования, это предписанное обязательство, разрешение на определённые действия и запрет на них². Данные правовые регуляторы имели место ещё в 1995 году, когда 10 декабря в силу вступил Федеральный закон № 196, предусматривающий меры безопасности, внедряемые в область дорожного движения³.

Подавляющее большинство правоустанавливающих актов, относительно поведения на дороге, принадлежит административному законодательству. В отличие от конституционных положений, КоАП РФ не предусматривает равные отношения оппонентов с точки зрения юрисдикции. Напротив, предписания носят ярко выраженный подчиняющий характер, то есть предписывает обязательства одной из сторон – участниц дорожной деятельности, а вторую определяет, как доминанту с управленческой функцией.

Однако, реалии настоящего времени не позволяют отождествлять власть дорожных служб с абсолютной величиной, поскольку водитель, как управляемый элемент, может воспротивиться действиям представителей власти, усмотрев в их действиях противозаконность. Это позволяет наделять отношения обеспечительной чертой характера, что сглаживает

¹ Коренев А.П. Административное право России: учебн.: В 3 ч. М.: МЮИ МВД России; Щит-М, 1999. Ч. I. С. 166.

² Попов Л.Л. Административное право: учебн. / под ред. Л.Л. Попова. М.: Юрист, 2002. С. 25-26.

³ Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ (ред. от 30.07.2019) «О безопасности дорожного движения» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.

доминирование одних участников над другими¹. Помимо прочих черт, присущих административному праву, можно наблюдать элементы гражданского аналога, что выражается в инструментах и действиях, нехарактерных для данного правового института². Это стало началом ухода от строгой административной управленческой модели, которая развивалась таким образом, что помимо процессуальных послаблений, правовая отрасль заручилась компонентами, характерными для уголовного производства.

Возвращаясь к классическим канонам регулирования социальных отношений, необходимо выделить две основные классификационные группы, объединившие управленческие методики. Первая группа взяла под своё начало императивный способ контроля, а во вторую были включены диспозитивные методы правового регулирования. Эти понятия - два противоположных полюса одной доктрины, отличающиеся по юридическому смыслу и практическому значению. Данная классификация, это дань традициям, вышедшим из трудового, гражданского и конституционного законодательства³.

Методики, включённые в норматив правового регулирования общественных отношений в рамках дорожного движения, можно отнести к инструментам государственного контроля за безопасностью дорожных коммуникаций и движения по ним. Понять их правовую природу поможет упорядочение и формулировка, которую автор данного труда предлагает обозначить следующим образом:

1. Стратегическое управление, данное государственным органам Федеральным законом № 196, точнее, его статьёй 5, которая устанавливает ранжир полномочий для представителей исполнительной власти на уровне

¹ Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2013. С. 6.

² Саидов З.А. Методы административно-правового регулирования экономических отношений // Административное право и процесс. 2015. № 10. С. 44-46.

³ Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учеб. 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2009. С. 84.

муниципалитетов и выше. Данный Закон даёт возможность формировать и проводить государственную политику, в том числе и в отношении общественных связей с использованием стратегических инструментов. Законодательные установки принимают во внимание факторы, способствующие образовывать комплексы правовых мероприятий, оказывающих влияние на развитие данной отрасли, а также её ближайших и далёких перспектив. Статья 6 ФЗ № 196 определяет полномочия государственных субъектов, наделённых правом управлять, регулировать и прибегать к мерам ответственности в дорожно-транспортной области, используя стандартные, доказавшие свою эффективность, процессуальные приёмы.

2. Содействие на федеральном уровне является апробированным методом интерактивной помощи автовладельцам и другим участникам дорожного движения в деле защиты их прав и интересов. Эти возможности прописаны в статье 43 Конституции России, которая гарантирует гражданам возможность просвещения. В этом прослеживается чёткая взаимосвязь, предусматривающая получение специализированных знаний, необходимых для того, чтобы стать полноправным участником дорожного движения. Возможность обучения правилам дорожного движения, это и есть реализация права, предусмотренного вышеобозначенным конституционным положением. Программы подготовки водителей позволяют последним сделать выбор того курса, который подходит им по индивидуальным требованиям, что позволяет соблюсти свободу выбора.

Как можно заметить, данная методика основывается исключительно на содействии подчинённым участникам дорожного движения, но реализовать данный способ регулирования могут государственные и негосударственные структуры, наделённые соответствующими полномочиями. Тенденция разделения прав характерна для нескольких последних десятилетий, когда популяризировалась коммерческая составляющая обучения. В отличие от права на помощь социального характера, которая оказывается государством,

обучение проводится партнёрами, которые подчиняются требованиям со стороны власти и отчитываются перед ней по качествам оказываемых услуг. Коммерческая основа не является критерием ухода от ответственности, если уровень данного образования признан ниже стандартного. Ранее, правовая модель отношений основывалась на обязательствах административного значения, как это происходит, к примеру, с людьми, получившими статус беженцев.

3. Следующий метод можно обозначить, как сертификация или декларирование. Данный регулятор подразумевает фиксирование индивидуальных данных транспортных средств, где фигурируют не только государственные знаки, но и коды, которыми идентифицируют части техники (двигатели, кузова и так далее). Номерное обозначение могут иметь запасные части к автомобилю, что существенно облегчает их выбор при необходимости приобретения деталей, взамен вышедших из строя. Кроме того, цифровые коды и порядковые номера позволяют выявить преступления, когда иным способом это сделать невозможно. Сертификация, это обязательное условие для всех транспортных средств в России.

4. Метод лицензирования. Деятельность по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек, подлежит лицензированию (за исключением случая, если рассматриваемая деятельность осуществляется по заказам либо для обеспечения собственных нужд индивидуального предпринимателя или юридического лица)¹. Метод лицензирования представляет собой способ правового воздействия органов исполнительной власти (Федеральной службы по надзору в сфере транспорта и ее территориальных органов) на соискателей лицензий (лицензиата) и представляет собой деятельность, направленную на признание за ними права на осуществление определенных

¹ Федеральный закон Российской Федерации «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04.05.2011 г. № 99-ФЗ // СЗ РФ. 2011. №19. Ст.2716.

законом видов деятельности по перевозке более восьми человек, путем выдачи разрешений (лицензий).

5. Надзорный метод, схожий с тотальным контролем. Под этим подразумевается регулярное наблюдение за всеми, подотчётными субъектами, к которым можно причислить физических и юридических лиц. Все они должны выполнять определённые предписания, и цель надзорной методики, это выявление людей и организаций, пренебрегающих данными обязанностями. К подконтрольным субъектам так же относятся нерезиденты России и лица, не имеющие определённого гражданства, которые, так или иначе, становятся участниками дорожной деятельности.

В этой области определен единственный уполномоченный субъект, которому государство доверило мониторинг и проведение надзорных мероприятий, это ГИБДД, подчинённая МВД РФ¹.

6. Метод регистрирования и документального учёта, который призван обеспечить дорожную отрасль правдивыми статистическими сведениями, поскольку методика подразумевает не только фиксирование транспортного средства и его владельца в общей базе данных, но и пересчёт событий, происходивших с владельцем и транспортом, это дорожные происшествия, доверенности, участие в сделке с движимым имуществом и другие события, позволяющие создать историю относительно транспортного средства. Таким образом, каждая движущая единица оценивается по определённой шкале, указывающей на уровень безопасности и благонадёжности².

7. Методика предметной и правовой стимуляции, позволяющая воздействовать на участников движения и связей между ними посредством административных и правовых инструментов. Часть из них может носить материальный характер и заключается в штрафных санкциях, которые вправе

¹ Указ Президента РФ «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» от 15 июня 1998 г. № 711 // СЗ РФ. 1998. №25. Ст.2897.

² Постановление Правительства Российской Федерации «О порядке государственного учета показателей состояния безопасности дорожного движения» от 30.05.1997 г. № 508 // СЗ РФ. 1997. № 20. Ст. 2279.

накладывать представители компетентных подразделений в соответствии с установленными штрафными нормативами. Другая часть имеет правовое направление, и заключается она в предписаниях и указаниях, как рекомендательного, так и обязательного характера. Стоит отметить, что такой метод реагирования, не являясь карательным, может оказаться не столь эффективным, как, к примеру, штрафы, поскольку призывает к сознательности без мер ответственности.

Такая методика предусмотрена частью 1.3 статьи 32.2 КоАП РФ, которая регламентирует наказание в виде штрафа, как инструмента административного возмездия за административные нарушения, объединённые под эгидой Главы 12 КоАП РФ, соответственно. Исключения составляют правонарушения, несущие для общества повышенную опасность, платить по которым необходимо в течении последующих 3-х недель (эта категория взысканий допускает половинчатую оплату за данный временной отрезок, если сумма штрафа достаточно велика).

8. Способы сдерживания, имеющие административное направление, применяются по причине необходимости защищать имущественные права участников дорожного движения. Примером такого метода воздействия является всеобщее обязательное и необязательное страхование транспортных средств. На этот счёт, политика государства достаточно конкретизирована: страховые случаи оплачиваются по программе ОСАГО, а взносы и выплаты рассчитываются по индивидуальному коэффициенту. Его значение устанавливается посредством установления нескольких величин, куда входит стаж вождения и количество участий в ДТП. Чем безопаснее оказался владелец, имевший немалое число нарушений, тем выше стоимость страховки, имеющей хождение на всей территории РФ.

Сдерживание может происходить и в обратном направлении, когда история транспортного средства не содержит неправомочных событий. В этом случае, владельцу предоставляется ряд льгот, включая экономические и административные преференции.

9. Технические обеспечение, как метод регулирования и контроля, используется в сфере дорожного движения достаточно давно, и этот регламент построен исключительно на возможностях и качестве транспортного средства и тех условий, в которых оно находится. Технические нормативы могут меняться, особенно, когда дело касается дорог и инженерных сооружений, которые должны соответствовать не только государственным стандартам, но и большому количеству дополнительных нормативов технического и эксплуатационного характера. Данный вид регулирования распространяется на все составляющие дорожно-транспортной отрасли, включая обязательные дорожные знаки и другие предметы.

10. Методика психологического воздействия, которая используется в тех случаях, когда разъяснительных мер вполне достаточно, чтобы предотвратить или пресечь правонарушение. Убеждение со стороны дорожных служб могут носить единовременный или многократный характер, когда требуется донести до оппонентов нововведённые нормативные акты и другие значимые моменты. Таким образом, государство решает задачу повышения правовой культуры, увеличение ответственности каждого из участников движения и превращение нарушителей в законопослушных граждан, что снижает уровень опасности на дороге.

11. Принудительная методика является дополняющим инструментом административного контроля, и к ней принято прибегать в тех случаях, когда более щадящие способы перестают работать.

Что касается общих взаимоотношений между контролирующими органами и исполнителями правил дорожного движения, то использование одного или нескольких методов влияния, это общепринятая, частая, и что немаловажно, эффективная тенденция.

Как не трудно заметить, у контролирующих служб есть немало способов воздействия на участников дорожного движения, и все эти методики можно сгруппировать следующим образом: а) административные

мероприятия с пресекающим действием; б) меры наказывающего характера по административным регламентам; в) воздействие, позволяющее пресекать правонарушения¹.

Меры принуждения к выполнению предписаний, принятых в дорожно-транспортной отрасли, имеют отличительные особенности. Они заключаются в создании такого события, когда возникает необходимость прибегать именно к принуждению, а все остальные методики стали нецелесообразны, не могли похвастаться высокой эффективностью, либо не могли быть восприняты подконтрольными субъектами, как руководство к действию. Примером такого события может послужить состояние алкогольного опьянения водителя, который не внемлет доводам рассудка и не исполняет указаний представителя дорожной службы. Повторное нарушение позволяет сразу использовать принуждающие меры, без оглядки на щадящие способы воздействия.

Как показывает обзор мероприятий, поддерживающих общественный порядок в сфере дорог и транспорта, это чаще превентивные меры, способные регулировать связи между государством и гражданами, посредством управления. Однако, быстроменяющаяся действительность оказывает влияние на дорожную отрасль, которая требует изменений и усовершенствования соответствующего регламента, поэтому невозможно утверждать, что действующий порядок административно-правового контроля является единой системой и останется в неприкосновенности на долгие годы. По мнению автора, данному институту есть куда расти и развиваться.

Кроме традиционных методик, подразумевающих воззвания к сознательному поведению и проявлению ответственности у участников дорожного движения, государство использует нестандартные способы обеспечения безопасности. К ним относятся более резкие меры принуждения, способные более эффективно поддержать общественные интересы, круг лиц

¹ Козлов Ю.М. Административное право: учебн. М.: Юристъ, 1999. С. 89-90.

которых не имеет ограничений. Таким образом, подтверждается факт многообразия административных инструментов и не малого количества способов регулирования правовых взаимосвязей между представителями исполнительной власти и подчиняющимися субъектами.

Государство в лице контролирующих подразделений, является главным организатором и регулировщиком событий, имевших место в дорожно-транспортной отрасли. К таким событиям относятся перевозки (пассажирские и грузовые), подчинённые местному муниципалитету и региональной власти, если смотреть по восходящей. При этом, государство задействует ресурсы, чтобы обеспечить такие методы контроля, как лицензирование и сертификация, оценка технического состояния и страхового обеспечения. Дорожная отрасль, одна из самых экономически прибыльных частей экономики, привлекающая смежные топливные, спортивные и строительные сферы, и в интересах власти обеспечить ей максимальную безопасность, поэтому так важно внедрять политические меры, позволяющие поддерживать порядок, в котором заинтересованы как государство, так и общественность, и каждый гражданин.

Без должной безопасности на дороге нельзя говорить о сохранности грузов и тем более людей, поэтому соблюдение правил движения является обязательной константой, при которой соблюдаются интересы и права всех участников, задействованных в этой обширной отрасли.

Для обеспечения безопасности используются инструменты реагирования на ту или иную ситуацию. Как велико множество ситуативных моментов с их неоднозначными условиями и характеристиками, так и методов регулирования должно быть не мало, и единственное, что их объединяет, это поддержание правовых и административных нормативов.

С ростом и развитием автомобилизма увеличиваются риски для участников движения, поэтому каждое транспортное средство становится потенциальным источником опасности для здоровья и жизни человека. Мало того, от безответственного отношения может страдать окружающий мир,

общество и государство, которое вкладывает в дорожную сферу огромные материальные и трудовые ресурсы. Кроме этого, необходимо курировать законодательную базу, предписания которой могут устаревать или терять актуальность. Как показали исследования, юридическая сторона наиболее уязвима, поскольку для неё характерна небольшая гибкость и системная сложность, которая становится препятствием для классификационного регламента нарушений.

Главная задача контролирующих служб, это выявление малейшего нарушения, даже если оно совершенно незначительное, по мнению других участников движения. Тотальное наблюдение, это необходимость, без которой невозможно достичь высокого дисциплинарного уровня и воспитать чувство ответственности. Кроме воспитательной цели, в задачу исполнительных органов входит устранение условий, таящих опасность для участников движения.

Для этого, предусмотрен целый ряд мер административного характера, но прежде, чем разобраться в этом вопросе, необходимо понять этимологическую подоплёку такого понятия, как средство. Обратившись к толковательным словарям, можно увидеть единодушие лингвистов, которые трактуют определение следующим образом: «Способ, метод действия для достижения какой-либо цели» - то есть объясняют функциональность данного слова.

Не стали исключением и термины, пришедшие из науки юриспруденции. Речь идёт о правовых средствах, которые являются системным, единым комплексом, которые призваны урегулировать любые отношения, возникающие между государственными, общественными и личностными субъектами.

Для правовых средств регулирования связей и отношений предусмотрены обобщающие признаки, это:

- способность сохранять или достигать соблюдения интересов общественного и социального значения с выверенным юридическим обоснованием и с участием законодательных регламентов;

- привлечение к решению вопросов информационные, энергетические и трудовые резервы, которым уготована особая роль в деле преодоления препятствий, мешающих защищать интересы, свободы и права участников общественных взаимоотношений;

- возможность складываться по определённой схеме, где каждый элемент, выполняя отведённую ему роль, решает общую задачу, поставленную административным и гражданским правом;

- получение прогнозируемого результата с той или иной долей вероятности и учётом случайностей;

- все эти правовые инструменты являются государственной прерогативой.

Средства административно-правового характера представляют собой внушительных масштабов группу инструментов, которая не менее многочисленна, чем её уголовно-правовой и гражданско-правовой аналог, где предусмотренная ответственность далеко выходит за рамки административной.

Комплекс средств регулирования по административно-правовой стезе обладает достаточно сложной структурой, что никак не отражается на его эффективности в деле охраны власти и тех отношений, которые возникают между нею и другими субъектами на фундаменте законодательства и взаимных обязательств.

Несмотря на важность параллельных правовых институтов, именно административное право оказывает огромное влияние на дорожно-транспортную деятельность в государстве, так как содержит в себе подавляющее большинство нормативов, призванных регулировать отношения в этой важной, даже стратегической сфере. Под

административным правом подразумеваются различные мероприятия, начиная от полномасштабного координирования, и заканчивая решением индивидуальных вопросов, возникающих у граждан, участвующих в дорожном движении. По административным регламентам действует множество организаций, часть из которых задействована в деле обеспечения безопасности человека и имущества, независимо от того, принадлежит ли последнее государству, обществу или гражданскому лицу. Именно административное право является мощной силой для защиты прав и интересов различных субъектов.

Выявляя природную составляющую средств административного правового порядка, необходимо отметить её управленческую направленность, которая прослеживается в нормативном обеспечении, прозрачности для общества, процессуальном и реализационном сопровождении отношений между заявленными субъектами.

Несмотря на немалое количество инструментов, относящихся к средствам административно-правового регулирования, все они дополняют друг друга и способны работать в комплексе. Мало того, прослеживается связь средств с уголовным и процессуальным законодательством, экономическими и социальными событиями.

Содержательные параметры средств административно-правового характера заключаются в управленческих возможностях исполнительной власти, обеспечивающей безопасность в сфере дорожно-транспортной области, которая неотделима от прав и интересов участников движения. Защиту этих интересов и правовых притязаний осуществляют судебные инстанции, если ситуация, приведшая к правонарушению, становится предметом спора. Помимо установления хронологии и сути происшествия, суды способны регулировать имущественные требования и устанавливать ответственность для нарушителей.

Являясь частью общегосударственного охранного комплекса, административные меры, куда включены воздействие и принуждение,

сосредоточены в сфере юрисдикции. В этом правиле есть исключения, которые говорят о том, что часть административного влияния выходит за рамки юрисдикций, что свидетельствует о многогранности правовой основы для данного института.

Принуждение по административным регламентам преследует понятную цель, это борьба с правонарушениями, таящими в себе опасность для каждого из участников дорожной деятельности. Методы борьбы отличаются содержанием и эффективностью, но кроме них, существуют профилактические меры, способные предупредить правонарушение, устранив, тем самым, опасность ещё до стадии её зарождения. Поэтому профилактика является стратегическим направлением деятельности для служб, отвечающих за спокойствие и законность событий в дорожно-транспортной сфере.

Почему профилактические мероприятия имеют столь высокую значимость? Ответ на этот вопрос заключается в недопущении таких ситуаций, прогноз по которым может вызывать опасения. Возможность просчитывать результаты того или иного поведения заложена в основу профилактики, которая, как показывает практика, способствует безопасности уже по тому, что не допускает обстоятельств, априори становящихся причиной нарушений административного порядка. В ряде случаев, профилактические меры помогут снизить последствия правонарушений, а также повлиять на уровень аварийных ситуаций в сторону их уменьшения и малой значимости. Без сомнений, профилактика является одним из гарантов безопасности на дороге.

Действующее административное законодательство не предусматривает чётких классификационных нормативов для средств управления и права в отношении дорожных фигурантов. Хотя предпосылок, систематизировать понятия, вполне достаточно, поскольку не подлежит сомнению теоретические и практические обоснования для установления классификации. Она необходима для того, чтобы упорядочить действия дорожных служб,

установить правомочность которых бывает достаточно сложно. Мало того, подробная и прозрачная классификационная таблица позволит не только реагировать на ситуации согласно административному регламенту, но и выбирать соответствующие средства воздействия на правонарушителей. Таким образом, установиться конкретный порядок реагирования и применяемых мер по определению ответственности.

Классификационный распорядок должен подчиняться административно-правовым указаниям, которые регулируют дорожное движение и являются первой ступенью к достижению безопасности в дорожно-транспортной области. Кроме этого, устанавливаются взаимосвязи между средствами административного влияния и смежными юридическими отраслями. Следующее обязательное условие — это порядок, подчинённый логике, который ляжет в основу структуры данной классификационной системы. В связи с этим, необходимо установить место в структурированном комплексе для такого понятия, как принуждение по административному регламенту.

Необходимость классификации диктуется важностью группирования и разбивки на виды всех действий, относящихся к регулированию по административной шкале. Под одним типом будут объединены такие правовые инструменты, которые имеют общие признаки, упрощающие последующее классификационное деление правонарушений. Помимо прочего, точная классификация позволяет упорядочить дальнейшее развитие административной отрасли права, основываясь на статистических и иных выводах, после анализа правонарушений и мер борьбы с ними.

Меры административного реагирования на дорожные правонарушения делятся на регулятивные и охранительные. Более подробное определение имеют мероприятия, регулирующие отношения на дороге, это предметная предрасположенность по правовому, гражданскому, уголовному и конституционному вектору. Характер правовых регламентов также может быть неоднозначным, то есть нести в себе элементы материальной, правовой

и процессуальной заинтересованности, определяющих последствия. Они подразумевают денежные взыскания и критические меры, вплоть до лишения права вождения транспортного средства. Далее необходимо учитывать хронологические нормативы, среди которых преобладают постоянные, такие как гражданство или иной правовой статус. Завершить направления, по которым проводится структуризация, могут нормативы общего и индивидуального характера, применимые в характерных неординарных ситуациях, к примеру, поощрения добропорядочных участников движения.

Правовые и административные средства, предусмотренные для управления в дорожной сфере, можно рассматривать под широким и узким углом, где понятия узкого классификационного объяснения основывается на конкретизации мер, нацеленных на достижение высокого уровня безопасности. Широкая трактовка допускает множественных охват условий, включающий функциональные особенности того или иного правового инструмента, входящего в комплекс мер административного характера.

Как утверждает эксперт А.С. Квитчук, средства административно-правового регулирования являются значимой частью режима, направленного на обеспечение безопасности и защиту участников дорожного движения. Задачи данных инструментов заключаются в надзорных функциях, которые направлены на образовательное обеспечение и практическую подготовку участников движения на дороге, а также создание таких условий, которые способны существенно уменьшить последствия ДТП¹.

Правовед С.М. Зырянов, высказывается по поводу мер, обеспечивающих безопасное движение, с позиции административных полномочий, которые определяются ответственностью участников дорожного движения, их дорожными обязанностями и действиями, осуществляемыми по установленным нормативам. Они включают в себя документальное сопровождение (технические регламенты, уставные

¹ Квитчук А.С. Система обеспечения безопасности дорожного движения в России: историко-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2006. С. 16.

руководства к действию, и документы упреждающего характера). К обеспечительному спектру мер, по мнению учёного, необходимо относить медицинские освидетельствования, сертификаты и лицензии на профессиональную деятельность. Государственные разрешения, в том числе и медицинского характера, служат условной гарантией безопасности в дорожно-транспортной отрасли, если они сопровождаются корректным исполнением остальных предписаний¹.

Режим административно-правового регулирования является нормативным обеспечением для дорожно-транспортной области, и той деятельности, которая осуществляется в её границах. Нормативные акты охватывают обязанности и правовые возможности фигурантов, которые вступают в отношения между собой и управленческими структурами, представленными дорожными и патрульными службами, в чьи полномочия входит проверки выданных сертификатов и лицензий, реализуя таким образом, регулятивные обязанности.

Как можно заметить, правовая цепочка содержит множество звеньев, это средства административно-правового влияния, которые являются продолжением друг друга и закрепляются связями на режимном уровне. Если соблюдать данный правовой режим, то можно говорить об эффективности работы всего регулятивного комплекса в целом.

Группируя инструменты административно правового контроля, применяемые в дорожно-транспортной области, необходимо отметить их уровень компетенции как в отдельно взятом качестве, так и в комплексном выражении. Кроме обращения к системе в целом, необходимо установить последовательность применения регулятивных инструментов, как того требует правовой регламент, чтобы комплекс заработал с максимальной возможной эффективностью и обеспечил максимальную защиту всех лиц, задействованных в дорожном движении.

¹ Зырянов С.М. Административный надзор в сфере обеспечения безопасности дорожного движения: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 44.

Если обратиться к правоприменительной практике, то можно отметить одну особенность, которая заключается в том, что в одном и том же административно-правовом инструменте можно обнаружить признаки превентивности, регулятивной составляющей и черты организационных методов. Это несколько усложняет классификационные процессы, но позволяет пользоваться следующими объединяющими конструкциями:

- если имеют место правонарушения законодательства, определяющего поведение на дороге, которые можно трактовать по административным и регулирующим правилам, относящимся к категории юридических нормативов, или напротив, регламенты носят не обязательный, а рекомендательный или профилактический характер;

- в случаях, когда используются средства административно-правового воздействия различного уровня, или являющиеся удалёнными звеньями инструментальной цепочки, призванными обеспечить безопасность для дорожных функций, независимо от того имеют ли данные акты прямое вхождение в законодательство или являются дополнением к нему;

- характерные особенности могут служить при выборе классификационной позиции, если они обозначены как средства, позволяющие поощрить, убедить или принудить участников движения.

На вооружении исполнительных подразделений, выполняющих на дороге административные функции, есть несколько разноплановых средств, убеждающего, поощряющего и принуждающего характера, которые входят в единую систему управления дорожной деятельностью. Данные инструменты широко используются для повышения личной ответственности каждого водителя, пассажира и пешехода, роста дисциплины и внимательности. Использование указанных инструментов должно подчиняться требованиям целесообразности, и тем морально-этическим догмам, которые приняты в дорожной сфере. Методики убеждения, поощрения и принудительного воздействия необходимо разумно сочетать, чтобы они не противоречили друг другу и логике в целом. Если грамотно применять воздействующие

инструменты, то можно добиться положительных результатов в деле дорожной безопасности и динамических отношений между участниками движения. Отсутствие гармонии и упорядоченности может дать обратный эффект, такой, как общественный диссонанс или отторжение принципов администрирования, построенных на демократии и правовом обеспечении.

При этом, можно проследить череду зависимостей, которые возникают при применении данных средств воздействия, это порядок введения пресекающих мер, следующие за ними мероприятия по правовому обеспечению и наступления ответственности по административному законодательству.

По аналогичной схеме используются средства убеждающего характера, которые основываются на нормативном обеспечении и той правоприменительной практике, которая следует за законотворческой деятельностью.

Рассмотрим правовые и административные средства с учётом их индивидуальных особенностей. Сделать это можно посредством определения каждого из них:

а) Инструменты со способностью регулировать отношения. Это самые распространённые средства воздействия и охраны общественных отношений, возникающих в дорожно-транспортной отрасли, а все остальные способы, нацеленные на привлечение правонарушителей к ответственности, необходимы для их обеспечения.

б) Средства разрешающего направления. К ним относятся образовательные и тестирующие комплексы, позволяющие получить право на управление транспортными средствами, находящимися в различных категориях, включая легковые автомобили, спецтехнику и грузовые транспортные средства. Разрешения потребуются для перевозки опасных грузов и в ряде других случаев.

в) Способы регистрационного направления. Они включают в себя процедуры, необходимые для постановки на учёт и снятия с него каждой

технической единицы, которая подходит под определение моторного автотранспортного средства.

г) Обязательные инструменты по лицензированию, которые необходимы для профессиональных направлений дорожной деятельности. Сюда относятся лицензии на перевозочную деятельность (грузы и пассажиры), включая обеспечение мер по их сохранности и безопасности.

д) Средства, применяемые в надзорных и контролируемых целях. Данный контент состоит из наблюдения за событиями на дороге, где особое внимание уделяется крупногабаритным, тяжёлым и опасным грузам. Для этих автомобильных категорий существует немало ограничений, и надзорная политика направлена на их неукоснительное соблюдение.

е) Приёмы по возмещению утраченного. Они необходимы в тех случаях, когда ущербы возникают в результате дорожных происшествий, а пострадавшие требуют их восполнения в той или иной мере (чаще материальной).

ж) Мероприятия превентивно-охранительного характера. Их необходимость обусловлена возможностями предотвращения правонарушений и аварийных ситуаций, путём упразднения негативных обстоятельств в ходе эксплуатации транспортного средства.

На выбор того или иного административно-правового инструмента влияет ситуативность момента и тех условий, которые этому сопутствуют. Это в равной степени относится к управленческой деятельности, мероприятий по обеспечению безопасности или любого иного формата отношений, допущенных между участниками движений и управленческо-контролирующими службами. Реакция и выбор подходящего средства воздействия подчиняется как объективным, так и субъективным причинам и тех особенностей, которыми обладает событие.

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

Одним из способов снизить уровень преступности является планомерная работа с лицами, которые подверглись преследованию по уголовным производствам, отбыли срок заключения и пытаются стать полноценными членами общества. На данный момент, система, курирующая бывших заключённых, не может похвастаться эффективностью, поскольку не заслужила уважения среди непосредственных участников, таких как освобождённые лица и понёвшие условное наказание. Подняться на высокий уровень мешает отдельная субкультура, которая создана силами криминальных авторитетов и их приспешниками¹.

В качестве базового инструмента, используемого надзорными органами, используются меры репрессивного характера, позволяющего восстановить права лиц, понёвших урон из-за свершённого преступниками неправомерных деяний, а также реабилитации последних в глазах социума, власти и отдельных индивидуумов.

Полицейский надзор является мерой воздействия, которая принята не только в России, но и в большинстве государств мира, где проблема преступности стоит не менее остро. По мнению правоведа И.Я. Фойницкого, полицейский надзор необходим для обеспечения безопасности общества и прочих субъектов, но она должна сочетаться с мерами попечительного характера по отношению к отбывшему срок заключения человеку, который подвергается множеству соблазнов. Без полицейского патроната, ему часто не хватает сил справиться с жизненными трудностями².

¹ Симоненко А.В. Криминологические аспекты изучения культуры: моногр. / под науч. ред. А.В. Симоненко. Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2012. С. 11.

² Фойницкий И.Я. Учение о наказании в связи с тюрьмоведением. СПб.: Типография Министерства путей сообщения, 1889. С. 483.

Данный вид деятельности неоднократно становился предметом научных изысканий, которому уделяли внимание ученые О.В. Филимонов¹ и О.И. Бекетов².

Несмотря на то, что надзорный институт подвергался реформированию и преобразованиям (пик которых пришёлся на конец позапрошлого и на середину прошлого века) на регулярной основе, критика в его отношении не заканчивается по сей день, причём высказывания правоведов касаются как теоретических обоснований, так и практического применения. Предметом критики стала однобокость надзора, которая охватывает меры, нацеленные на сохранение общественного порядка, упуская момент поддержки социального и адаптивного характера.

Из исторического экскурса можно узнать, как применялись наказания и последующие реабилитационные меры в 1845 году, когда 15 августа было приняты предписания, вошедшие в действующее Уложение, в которых устанавливался регламент полицейского наблюдения за лицами, освободившимися из тюрем и сибирских лагерей и отбывших на место жительства в удалённые губернии, ка того требовала статья 47 Уложения³.

В частности, предписания касались территориальных ограничений, когда отбывшие срок не могли свободно перемещаться в пределах Российской империи без особого на то разрешения из полицейских органов или от владельца поместья, в границах которого человек хотел бы обосноваться. Любое перемещение сопровождалось кипой разрешений, авторами которых становились губернаторы, начальники полицейских ведомств и другие лица, обладающие должностями и регалиями. Данный регламент был установлен статьёй 1 Устава, где были собраны все указания,

¹ Филимонов О.В. Посткриминальный контроль: теоретические основы правового регулирования. Томск: Издательство Томского университета, 1991. С. 76-82.

² Бекетов О.И. Полицейский надзор: теоретико-правовое исследование: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Челябинск, 2011. С. 9.

³ Законодательство первой половины XIX века / отв. ред. проф. О.И. Чистяков. М.: Юридическая литература, 1988. Т. 6. С. 183-185.

способные снизить преступность в государстве. Среди прочего, в Уставе имелись предписания для полицейских исполнителей, которым вменялось в обязанность брать под надзор освободившихся личностей, признанными вредоносными для тогдашнего общества. Временные рамки полицейского кураторства ограничивались пятью годами.

Известный русский ученый Н.С. Таганцев писал, что «подобные меры административных взысканий, налагаемых не по суду, так близко граничат с наказаниями в тесном смысле, что теоретическое и практическое отделение их друг от друга представляется почти невозможным»¹; «надзор является несомненно мерой карательной, дополняющей лишение свободы в тесном смысле или как бы служащей ее непосредственным продолжением». С. Будзинский писал, что полицейский надзор это собственно «отдельное наказание»². Административистами того времени отмечалось, что «при таких условиях полицейская опека должна была проникать во все углы и подробности народной жизни»³.

В СССР институт административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, был введен Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. № 5364-VI «Об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»⁴ (далее - Указ об административном надзоре), которым также утверждено Положение об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы (далее - Положение об административном надзоре). Как отмечалось соотечественниками, данные

¹ Таганцев Н.С. Русское уголовное право: лекции. Часть общая: В 2 т. М.: Наука, 1994. Т. 2. С. 11.

² Будзинский С. Начала уголовного права. Варшава, 1870. С. 269.

³ Елистратов А.И. Основы начальной административного права. М.: Издание Г.А. Лемана, 1914. С. 13.

⁴ Указ Президиума ВС СССР «Об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» от 26.07.1966 № 5364-VI // Свод законов СССР. Т. 10, с. 273. – Документ утратил силу.

законодательные установки неплохо работали и могли воздействовать даже на самый сложный преступный контингент, который практически не поддавался перевоспитанию¹. Полномочия устанавливать надзорные форматы имели начальники исправительных и принудительно-трудовых учреждений, которые выносили постановления с указанием причин, объясняющих применение наблюдательных мер по отношению к заключённому. Данное указание отправлялось в тот отдел внутренних дел, который курировал освобождённого по адресному критерию. Когда фигурант добирался до места проживания, он был обязан явиться в контролирующий орган, который давал ход административному надзору, предусмотренному законодательным Положением. Основанием для этого служили Постановления от начальника учреждения, где отбывалось наказание, и предписанием руководителя ОВД, под чьё кураторство попало подотчётное лицо. К надзору периодически присоединились сотрудники прокуратуры и заседатели комиссий, которые решали возникающие вопросы в процессе контрольных мероприятий. Со временем, сложная административная структура уступила место более гибкой системе, которая была отражена в законодательстве (имеется ввиду уголовно-процессуальный и исправительно-трудовой регламент). Таким образом, надзорный комплекс, который был принят в Советском Союзе, видоизменился до действующего формата, который подвергается редактированию и в современной России.

До 2011 года, Уголовный Кодекс и КоАП РФ не содержали чётко установленных критериев, по которым устанавливалась ответственность за нарушение надзорного режима. Необходимость определить данные нормативы назрела ещё в начале девяностых годов прошлого столетия, когда милицейские отделы были загружены работой сверх всякого предела, а это не способствовало контролю за соблюдение правил административного

¹ Игошев К.Е., Шмаров И.В. Социальные аспекты предупреждения правонарушений: проблемы социального контроля). М.: Юрид. лит., 1980. С. 99-100.

регламента¹. На этот момент повлиял неуёмный разгул преступности, справиться с которым было практически невозможно теми силами, которыми располагало МВД в тот исторический промежуток времени. Этот же факт не способствовал развитию профилактических мероприятий, поскольку все ресурсы были задействованы на изблечение уже совершённых преступлений. Только в начале нового тысячелетия стали предприниматься попытки упорядочить надзор административного значения и внедряться программы по поведенческим корректировкам². Некоторые эксперты ратуют за то, чтобы вернуть административный распорядок, принятый в СССР, который подразумевал многоступенчатость надзорных мер³. Так, например, отмечалось, что «до 90-х годов XX в. в нашей стране существовала четко продуманная система предупреждения совершения преступлений лицами, освобожденными из мест лишения свободы», главным компонентом которой и являлся институт административного надзора⁴; административный надзор является «испытанным многолетней (почти сорокалетней!) практикой, эффективным принудительным правовым средством предупреждения рецидива преступлений». Даже дореволюционные исследователи, вскрывавшие недостатки и возможные злоупотребления полицейского надзора, отмечали, что «нельзя отрицать право органов полиции иметь неослабный надзор за опасными и подозрительными классами народонаселения, надзор, иногда по необходимости получающий более или менее стеснительную форму».

¹ Филимонов О.В. Комментарий к ст. 183 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации // Комментарий к Уголовно-исполнительному кодексу Российской Федерации / рук. авт. кол. и отв. ред. проф. А.И. Зубков. М.: ИНФРА-М; НОРМА, 1997. С. 369.

² Горшенков Г.Н., Костыря Е.А., Лукичев О.В. и др. Криминология и профилактика преступлений: Учебное пособие: Курс лекций / Под общ. ред. В.П. Сальникова; Санкт-Петербургский университет МВД России, Академия права, экономики и безопасности жизнедеятельности. СПб.: Фонд «Университет», 2001. С. 98.

³ Гришко А.Я. Амнистия. Помилование. Судимость М.: Университетская книга; Логос, 2009. С. 182.

⁴ Холманский В.И., Бородин С.С. Проект Федерального закона № 151943-4 «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»: достоинства и недостатки // Российский следователь. 2010. № 5. С. 31-39.

Потребность в возрождении института административного надзора либо некоего его аналога объективно присутствовала. Так, по мнению исследователей, рост общей преступности в стране, достигшей к середине 2000-х гг. рубежа 5 млн. зарегистрированных преступлений, произошел в том числе «в связи с отменой ответственности за нарушение правил административного надзора и соответствующим отмиранием указанного института»¹. Как отмечалось в пояснительной записке к проекту Федерального закона «Об административном контроле за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», необходимость такого контроля вызвана осложнением криминальной ситуации в России, а также важностью предупреждения повторных преступлений в общей системе мер борьбы с преступностью. В течение последних лет из мест лишения свободы ежегодно освобождается более 350 тыс. ранее судимых лиц. Ими совершается каждое пятое преступление. Одним из наиболее эффективных способов предупреждения совершения преступлений ранее судимыми лицами является административный контроль (надзор).

Одним из самых значимых нововведений в законодательство, регламентирующее административный надзор, стало изменение порядка установления, продолжения и прекращения надзора в рамках Административного Кодекса, который определялся посредством судебного разбирательства. Изменился не только порядок, но и сама модель, которая была структурирована в соответствии с требованиями публичности по отношению к уголовным производствам.

В связи с этим, образовался новый порядок правоотношений, известный как пробация (данное слово позаимствовано из латинского языка, где *probatio* означает испытание). Под этим девизом был создан отдельный правовой институт, рассматривающий вопросы надзора, осуществляемого

¹ Миронов Р.Г. Меры законодательного противодействия рецидивной преступности // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2008. № 1; СПС «КонсультантПлюс».

специализированными службами. Суть надзора заключалась в наблюдении за подотчётным лицом и выполнением последним обязательных указаний.

Рассматривая аналогичное законодательство, действующее на территории западных стран, можно заметить, что феномен probation так и не был взят на вооружение в большинстве из них. Тем не менее, данный институт был направлен на поддержку граждан, которые конфликтовали с государственными уголовными системами и содержал в себе элементы поддержки, позволяющие влиться в социум и чувствовать себя в нём достаточно комфортно.

Считается, что первым, кто использовал потенциал probation, стало американское правосудие. По уголовному праву, практикуемому в США, probation не является поощрительной мерой, а является наказанием, позволяющим отсрочить приговор или использовать другие преференции¹.

Если обратиться к законодательству Европейских государств, то probation и её элементы можно обнаружить в кодексах Швейцарии и Финляндии, где данный институт имеет карающую направленность. В Законах Англии, Дании и Латвии, меры probation имеют уголовно правовое направление, а в Эстонском правовом регламенте, это понятие рассматривается как освобождение от ответственности. Очевидно, что единого мнения на счёт probation не существует, поэтому за государством остаётся право самостоятельного осмысления данного явления, как того требуют национальные приоритеты. Показателем целесообразности применения принципов probation является статистическое количество рецидивов преступлений. Если соотношение лиц, прошедших реабилитацию под началом данного института, не особенно отличается от числа людей, повторно преступивших Закон, то можно говорить о низком потенциале этого надзорного направления. Однако, следует учесть, что данные меры

¹ Калужина М.А. Особенности функционирования службы probation в США // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2014. № 3. С. 29–32.

носят экспериментальный характер и говорить о неудовлетворительных результатах преждевременно¹.

Впервые о внедрении института пробации в российскую правоохранительную систему в контексте нормативно-правового регулирования речь зашла в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р².

Концепция предусматривает среди прочего формирование и развитие механизмов восстановительного правосудия, создание службы пробации, обеспечивающей социально-психологическое сопровождение лиц, освободившихся из мест лишения свободы, и реабилитационное насыщение приговоров судов, в части реализации принудительных мер воспитательного воздействия, реализацию технологий восстановительного правосудия и проведения примирительных процедур. Здесь пробация рассматривается как институт, обеспечивающий социально-психологическое сопровождение лиц, освободившихся из мест лишения свободы, реализацию принудительных мер воспитательного воздействия и технологий восстановительного правосудия, а также проведения примирительных процедур.

Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 14.10.2010 № 1772-р³, развивая положения предыдущего документа, в п. 5 разд. 3 предусматривает создание условий для подготовки освобождающихся лиц к дальнейшей постпенитенциарной адаптации через службу пробации.

¹ Шатанкова Е.Н. Условное осуждение и пробация за рубежом: сравнительно-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 3-4.

² Распоряжение Правительства РФ «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») от 17.11.2008 № 1662-р // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст.5489.

³ Распоряжение Правительства РФ «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года» от 14.10.2010 № 1772-р // СЗ РФ. 2010. № 43. Ст. 5544.

В Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы, утвержденной Указом Президента РФ от 01.06.2012 № 761¹, речь идет о применении института пробации к несовершеннолетним. Рассматриваемый документ в п. 5 раздела 6 «Меры, направленные на улучшение положения детей в период нахождения в учреждениях уголовно-исполнительной системы и в постпенитенциарный период» предусматривает создание в Российской Федерации системы пробации, позволяющей обеспечить высокую эффективность работы с детьми, находящимися в конфликте с законом. В данном случае речь идет о применении института пробации в пенитенциарный и постпенитенциарный периоды в отношении несовершеннолетних, достигших возраста уголовной ответственности. Таким образом, реализация рассматриваемого института ставится в зависимость от назначения несовершеннолетнему наказания и не предусматривает возможность освобождения его от уголовной ответственности или наказания с применением мер пробации.

План первоочередных мероприятий до 2014 года по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 15.10.2012 № 1916-р², предусматривает подготовку проекта Федерального закона о создании в Российской Федерации системы пробации для несовершеннолетних. Такой подход также существенно ограничивал содержание исследуемого института: из категории лиц, в отношении которых могут быть применены меры пробации, исключаются совершеннолетние.

Пробацию можно рассматривать как комплексное явление, поскольку она работает по нескольким направлениям, где прерогатива отдаётся административному надзору, реабилитационным мероприятиям и

¹ Указ Президента РФ «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы» от 01.06.2012 № 761 // СЗ РФ. 2012. № 23. Ст. 2994.

² Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении плана первоочередных мероприятий до 2014 года по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы» от 15.10.2012 № 1916-р // СЗ РФ. 2012. № 43. ст. 5908.

воспитательным мерам в отношении несовершеннолетних граждан. Для отечественной системы правосудия, данный институт не является чем-то неизведанным, так как элементы probation хорошо просматриваются в ряде законодательных конструкций.

Примером тому может послужить Федеральный Закон РФ № 64 от 6 апреля 2011 года, который содержит регламент административного надзора, который осуществляется в отношении граждан, вышедших на свободу из мест заключения¹. Кроме указанного Федерального Закона РФ № 64, элементы probation усматриваются в Федеральном Законе РФ № 120 от 24 июня 1999 года, который регламентирует меры профилактики, направленные на предупреждение преступлений, совершёнными лицами, не достигшими совершеннолетия. Данный постулат предусматривает принудительные меры для подростков, нуждающихся в воспитании и контроле со стороны правоохранительной системы².

За данным институтом можно признать свойство универсальности, поскольку под его юрисдикцию попадают все граждане, не зависимо от возраста, и планка в 18 лет не имеет решающего значения. Об универсальности говорят элементы уголовного, исполнительного и процессуального законодательства, которые нормируют освобождение по условно-досрочному порядку, погашение судимости и некоторые другие правовые события.

Таким образом устанавливается разнообразие инструментов, которые входят в probation и имеет различную законодательную природу, начиная от административно-правового режима и заканчивая уголовно-исполнительным регламентом.

¹ Федеральный закон «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» от 06.04.2011 г. № 64-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2037.

² Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24.06.1999 № 120-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

Сам термин «пробация» следует использовать как собирательное понятие по отношению к различным правовым институтам, регламентирующим надзор за исполнением предписаний и реабилитационное сопровождение со стороны специализированных государственных органов в отношении лиц, подвергающихся уголовному преследованию.

Сложившаяся система принудительных мер воспитательного воздействия требует существенной модернизации. Перечень соответствующих мер необходимо значительно расширить, включив в него:

- 1) запрещение пребывания в определенных местах;
- 2) запрещение посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в такого рода мероприятиях;
- 3) ограничение пребывания вне места жительства после определенного времени суток;
- 4) запрещение выезда за установленные судом пределы территории;
- 5) обязательную явку в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти по месту жительства или пребывания для регистрации;
- 6) передачу под надзор родителей или лиц, их заменяющих, либо специализированного государственного органа;
- 7) возложение обязанности загладить причиненный вред;
- 8) ограничение досуга;
- 9) возложение иных обязанностей, позволяющих осуществлять:
 - социально-педагогическую диагностику несовершеннолетнего;
 - контроль и надзор за несовершеннолетним;
 - восстановление социальных связей;
 - обеспечение социально-бытовой и культурной адаптации;
 - формирование положительных психологических установок по отношению к учебной и трудовой деятельности;
 - получение общего и профессионального образования.

Применение указанных мер может устанавливаться судом до достижения совершеннолетия, но не более чем на три года, с учетом социальных и психолого-физиологических характеристик несовершеннолетнего.

В случае систематического неисполнения несовершеннолетним установленных мер probationи они, по представлению специализированного государственного органа, должны отменяться, а несовершеннолетний - привлекаться к уголовной ответственности.

Реализация probationных механизмов в рамках института принудительных мер воспитательного воздействия потребует существенных изменений законодательства, которые видятся в возложении соответствующих функций на субъектов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

В отношении совершеннолетних функции probationи частично реализуются Федеральным законом «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Круг лиц, на которых распространяются нормы данного Закона, достаточно узок и охватывает лишь ограниченные категории преступников. Это лица, которые признавались злостными нарушителями установленного порядка отбывания уголовного наказания или совершили в течение одного года после отбытия наказания два и более административных правонарушения определенного вида, имеющие непогашенную либо неснятую судимость, за совершение:

- 1) тяжкого или особо тяжкого преступления;
- 2) преступления при рецидиве преступлений;
- 3) умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего;
- 4) преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего;
- 5) преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступлений.

Нетрудно заметить, что с учетом соблюдения всех предусмотренных условий это достаточно ограниченный круг лиц. Таким образом, в целях совершенствования законодательства необходимо существенное расширение посредством включения в категорию поднадзорных всех взрослых лиц, освобожденных из мест лишения свободы, совершивших умышленные преступления. Это позволит существенно расширить профилактический потенциал пробационных мер в отношении совершеннолетних преступников.

Заслуживает критики и перечень административных ограничений, устанавливаемых при административном надзоре, который также требует существенной корректировки. На это указывают более половины опрошенных экспертов. Решением данной проблемы видится расширение спектра применяемых ограничений, а также создание действенных механизмов реализации уже имеющихся.

Статья 4 Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», предусматривает ряд административных ограничений, устанавливаемых при административном надзоре:

- 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 или пребывания для регистрации.

Реализация административного надзора не предусматривает сопровождение административных ограничений мерами социально-психологической реабилитации. Федеральным законом «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения

свободы» административный надзор, определяется исключительно как наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом ограничений. В качестве задач административного надзора лишь декларируются предупреждение совершения поднадзорными преступлений и других правонарушений, оказание на них индивидуального профилактического воздействия.

За рамками административного надзора оказывается важнейший метод профилактики преступлений - оказание помощи¹, реализация которого предполагает трудовое и бытовое устройство, профессиональное обучение, организацию досуга, установление социально полезных контактов, психокоррекционные мероприятия и т.п.

Требует существенного пересмотра вопрос субъектного состава лиц, призванных осуществлять административный надзор. Указанный выше Закон предусматривает в качестве субъектов административного надзора органы внутренних дел. Приказом МВД России от 08.07.2011 № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», реализация функций административного надзора возложена на подразделения по организации и осуществлению административного надзора или на должностных лиц, которым поручено выполнение этих обязанностей. Соответствующие подразделения в органах внутренних дел не созданы, функции административного надзора, как правило, выполняют должностные лица из числа участковых уполномоченных полиции, сотрудников строевых подразделений: патрульно-постовой службы полиции, вневедомственной охраны, дорожно-патрульной службы Государственной инспекции безопасности дорожного движения; подразделений, уполномоченных осуществлять оперативно-розыскную деятельность; дежурных частей территориальных органов, а также

¹ Грибанов Е.В. Предупреждение преступлений и административных правонарушений органами внутренних дел: Учебно-методическое пособие. Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2013. С. 12.

сотрудников полиции линейных управлений, отделов МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.

Расширение круга лиц, подпадающих под административный надзор, увеличение количества накладываемых на поднадзорного ограничений, реализация мер социально-психологической реабилитации потребуют создания специализированных органов или подразделений.

И наконец, следует существенно расширить основания уголовной ответственности за уклонение от административного надзора. Сущность пробационных мер выражается в том, что, помимо значительных ограничений в повседневной жизни правонарушителя, она обеспечивается угрозой лишения свободы в случае несоблюдения соответствующих условий. Ответственность по ст. 314.1 УК РФ должна наступать при нарушении любых из установленных поднадзорному лицу запретов, ограничений или обязанностей.

Субъекты профилактики преступности, существующие в нашей стране, игнорируют важную функцию пробации, заключающуюся в представлении досудебных докладов суду и прокурорам, в том числе при решении судом вопроса об избрании меры пресечения; не реализуют механизмы примирения между преступником и потерпевшим от преступления; не разрабатывают планы и программы коррекции поведения поднадзорных лиц; не уделяют должного внимания поднадзорным в вопросах их социальной адаптации и реабилитации¹.

Институты административного надзора, условного осуждения, условно-досрочного освобождения от отбывания наказания, судимости, профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, исполнения наказаний, не связанных с изоляцией от общества, при их доработке позволят в полной мере реализовать функции пробации.

¹ Давыденко А.В. Некоторые аспекты создания в Российской Федерации системы пробации // Адвокат. 2013. № 12. С. 45 - 50.

В декабре 2014 г. принят закон о дополнении ст. 314.1 УК РФ частью 2, устанавливающей такую ответственность. Однако при принятии закона было добавлено словосочетание, квалифицирующее основание для наступления уголовной ответственности в отношении поднадзорного лица, совершившего в очередной раз нарушение установленных судом административных ограничений, только при условии одновременного совершения им иного административного правонарушения, предусмотренного законом. Такое дополнение, представляется нам очередным искусственно созданным пробелом в законодательстве об административном надзоре.

Само по себе установление судом ограничений для поднадзорных лиц предусматривается в качестве сдерживающего фактора его намерений вести преступную деятельность. Привлечение его к административной ответственности два раза за их первоначальные нарушения выступает предупреждением лицу о последующем наступлении в отношении его уголовной ответственности при совершении очередного нарушения. Исходя из этого, по нашему мнению, нет никакой необходимости определять наступление уголовной ответственности при очередном нарушении административных ограничений с совершением им дополнительного административного правонарушения. Кроме этого, на практике могут возникнуть весьма абсурдные ситуации, при которых, к примеру, покидая установленное судом место пребывания в установленное ограничение время, поднадзорный совершает преступление. При этом заметим, что по совокупности совершенных им противоправных деяний он не может быть привлечен к уголовной ответственности по ч. 2 ст. 314.1 УК РФ, если он при этом не совершил административное правонарушение, указанное в законе.

В ходе выездов сотрудников профильного отдела УОДУУП и ПДН ГУ МВД России по Ростовской области в территориальные органы внутренних дел области установлено, что основной причиной отсутствия результатов по установлению административного надзора является невыполнение должным образом сотрудниками полиции обязанностей, предусмотренных приказом

ГУ МВД России по Ростовской области №680-2017, и приказа МВД России № 8182011. Причиной этого является то, что проверка лиц, формально подпадающих под действие административного надзора, по информационно-справочным учетам проводится несвоевременно либо вообще не осуществляется, в результате чего при имеющихся основаниях административный надзор в отношении данной категории лиц своевременно не устанавливается.

Учитывая, что приказом МВД России № 818-2011 установлена лишь ежемесячная периодичность проверок лиц, понимая специфику контингента, важность должного и системного контроля за данной категорией лиц, еще в мае 2017 г. сотрудниками профильного отдела Управления организации деятельности участковых уполномоченных полиции и подразделений по делам несовершеннолетних ГУ МВД России по Ростовской области дополнительно издан приказ ГУ МВД России по Ростовской области от 07.05.2017 №680 «Об утверждении Порядка действий должностных лиц органов внутренних дел Ростовской области при осуществлении административного надзора», которым предусмотрено проведение ежедекадных проверок по месту жительства лиц данной категории. В настоящее время приказ в процессе переработки с учетом издания приказа МВД России от 29 марта 2018 г. №186ДСП «Об утверждении Инструкции по организации и осуществлению розыска лиц, в отношении которых установлен административный надзор» и в ближайшее время будет представлен на утверждение.

Кроме того, особое внимание уделяется отработке лиц в рамках проведения оперативно-профилактических мероприятий «Правопорядок». Так, в мае 2018 г. осуществлена комплексная отработка лиц, состоящих под административным надзором, а также лиц, формально под него подпадающих. По результатам проведенных мероприятий по месту жительства было проверено 1776 поднадзорных лиц, 2415 лиц, формально подпадающих под действие административного надзора, в отношении 14 из

которых установлен административный надзор. Кроме того, за нарушение установленных судом ограничений составлено 197 административных протоколов по ст. 19.24 КоАП РФ, выявлено 14 фактов уклонения от административного надзора, ответственность за которые предусмотрена ст. 314.1 УК РФ.

В целях своевременного принятия мер по установлению административного надзора в отношении лиц, формально под него попадающих, системно совершающих административные правонарушения, сотрудниками профильного отдела Управления организации деятельности участковых уполномоченных полиции и подразделений по делам несовершеннолетних ГУ МВД России по Ростовской области осуществлена сплошная проверка всех лиц данной категории, состоящих на учетах в территориальных органах внутренних дел области (2551 лицо) по имеющимся информационно-справочным ресурсам на предмет совершения административных правонарушений и наличия оснований для установления надзора. Аналогичная работа была проведена и в отношении лиц, состоящих под административным надзором (1881 лицо), для последующего принятия мер по ужесточению условий административного надзора, а также установления фактов неоднократного несоблюдения установленных судом ограничений, квалифицируемых по ч. 2 ст. 314.1 УК РФ.

Результаты проведенных проверок сформированы и направлены в территориальные органы внутренних дел области в виде указания для незамедлительной подготовки соответствующих заявлений в суды. По результатам проведенной сверки территориальными органами внутренних дел в суды направлено 20 заявлений на установление административного надзора и 84 заявления на продление срока административного надзора и установление дополнительных ограничений.

Профилактическая работа с данной категорией лиц строится по принципам ужесточения контроля за образом жизни поднадзорных, соблюдения ими установленных судом ограничений и обязанностей, а также

незамедлительного принятия мер административного, уголовно-правового характера, дополнения перечня ограничений и продления сроков надзора в судебном порядке за несоблюдение условий административного надзора.

В российской правовой и правоохранительной действительности наиболее эффективная модель службы пробации должна предполагать реализацию ее функций специализированными субъектами профилактики преступности, как уже действующими, так и вновь созданными. Реализуемые ими надзорные и социально-реабилитационные функции должны осуществляться в тесном взаимодействии друг с другом, а также с включением в эту работу общественных организаций.

Такой подход не требует ломки устоявшейся системы профилактики преступности, внедрения принципиально нового способа организации субъектов предупредительной деятельности, их кадрового формирования, внедрения более масштабных объемов финансирования.

В этой связи нельзя согласиться с позицией некоторых авторов, ратующих за создание в России самостоятельной службы пробации¹.

Опыт зарубежных стран свидетельствует о том, что эволюционное развитие системы профилактики преступности, которая, по сути, вбирает в себя функции пробации, существенно влияет на снижение рецидивной преступности, уменьшает нагрузку на пенитенциарную систему, предупреждает криминализацию личности и в конечном итоге способствует снижению преступности в обществе.

Из сказанного вытекают и основные направления реорганизации ОВД. Предлагается упразднить ОВД, создав вместо этого ведомства несколько самостоятельных систем. На федеральном уровне создается Федеральная уголовная полиция (в статусе федеральной службы), занимающаяся выявлением, пресечением и расследованием наиболее опасных преступлений

¹ Мусаелян М.Ф. Об обеспечении постпенитенциарной адаптации осужденных и предотвращении рецидивной преступности // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2010. № 6. С. 8 - 10.

(насилованных, корыстных, некоторых преступлений против порядка управления). Их перечень предстоит определить. Внутренние войска преобразуются в Национальную гвардию, целиком подчиненную Президенту РФ. Федеральная миграционная служба должна быть полностью самостоятельным органом, в целом сохраняющим свои нынешние функции и полномочия. В каждом из субъектов РФ создаются полицейские управления. Региональные полицейские управления должны контролироваться органами власти соответствующего субъекта РФ и подчиняться им.

В качестве одной из острых проблем следует отметить в большинстве субъектов государства факты некачественных проверок поднадзорных лиц по информационно-справочным учетам, в результате чего при имеющихся основаниях не регистрируются материалы проверок по фактам неоднократного несоблюдения установленных судом ограничений, сопряженных с совершением иных правонарушений, предусмотренных главами 6, 11, 19, 20 КоАП РФ, ответственность за которые предусмотрена ч. 2 ст. 314.1 УК РФ. Результатом некачественно проводимой профилактической работы, а также грубых нарушений требований нормативных документов, регламентирующих деятельность по осуществлению административного надзора, является совершение поднадзорными лицами преступлений.

Учитывая неоспоримо положительный эффект возрождения административного надзора в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы, неточности и пробелы, присутствующие в законодательстве России, регламентирующем данный институт, все же не дают возможности в полной мере и с должной эффективностью решать проблемы профилактики рецидива преступности. Исходя из этого предлагаем внедрять комплекс мер, проведенных в Ростовской области сотрудниками профильного отдела Управления организации деятельности участковых уполномоченных полиции и подразделений по делам несовершеннолетних ГУ МВД России по Ростовской области, состоящий в

сплошной проверке всех лиц данной категории, находящихся на учетах в территориальных органах внутренних дел области по имеющимся информационно-справочным ресурсам, на предмет совершения административных правонарушений и наличия оснований для установления надзора, а также аналогичной работы и в отношении лиц, состоящих под административным надзором, для последующего принятия мер по ужесточению условий административного надзора, а также установления фактов неоднократного несоблюдения установленных судом ограничений, квалифицируемых по ст. 314.1 УК РФ, и принятия в последующем необходимых мер к привлечению их к ответственности.

В качестве действенных мер, направленных на повышение эффективности организации и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, может послужить принятие следующие мер:

- повышение качества взаимодействия между органами внутренних дел и исправительными учреждениями ФСИН России по вопросу обмена информацией о лицах, подлежащих административному надзору, а также с территориальными органами ФМС России информацией, необходимой для осуществления административного надзора;

- своевременная передача в суд необходимых материалов для установления административного надзора в отношении рассматриваемой категории лиц по основаниям, установленным законом № 64-ФЗ;

- повышение качества взаимодействия участковых уполномоченных полиции, сотрудников подразделений по осуществлению административного надзора, сотрудников уголовного розыска в работе при осуществлении контроля за лицами, состоящими под административным надзором, по предупреждению совершения ими административных правонарушений и преступлений;

- формирование комплексного подхода по использованию сил и средств полиции в реализации задач и целей в исследуемой сфере. Так,

целесообразной мерой может стать направление обновленных списков лиц, находящихся под административным надзором, в подразделения вневедомственной охраны, дорожно-патрульной службы ГИБДД МВД России, дежурные части территориальных органов, а также сотрудникам полиции линейных управлений, отделов МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте;

- организация взаимодействия с центрами занятости населения, органами социальной защиты населения с целью информированности лиц, уполномоченных осуществлять административный надзор, о социально-психологическом портрете и ходе социализации поднадзорного.

Итак, на сегодняшний день остаются проблемные вопросы, негативно влияющие на качество осуществления административного надзора:

- во-первых, это неполнота профилактических учетов лиц, формально подпадающих под действие административного надзора, и как следствие, неустановление при имеющихся основаниях административного надзора в отношении лиц данной категории;

- во-вторых, проблемным вопросом является недостаточный уровень профилактической работы с лицами, состоящими под административным надзором;

- в-третьих, недостатки в документировании выявленных фактов нарушения установленных судом ограничений и обязанностей поднадзорных лиц;

- в-четвертых, неприменение или неправильное применение процессуальных норм законодательства должностными лицами органов внутренних дел при осуществлении административного надзора и судами при рассмотрении дел по вопросам установления, прекращения административного надзора и по вопросам привлечения к ответственности за нарушение установленных в связи с административным надзором ограничений и обязанностей.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, автор приходит к следующим выводам:

Административный надзор полиции представляет собой регулярное наблюдение ОВД за исполнением и соблюдением гражданами и должностными лицами общеобязательных правил, которые регулируют безопасность и общественный порядок, с целью предупреждения и пресечения совершения правонарушений, выявление лиц, совершивших правонарушения и привлечения этих лиц к ответственности.

Ныне существующие функции полиции берут собой полный охват обеспечения правопорядка для граждан нашей страны, важно отметить, что вследствие этого они будут корректироваться с адаптацией нашего общества. Следовательно, процесс модернизации функций полиции будет продолжаться долгое время, на основании объема прав граждан и их конституционных основ.

1. В целом работа ОВД и остальных органов правоохраны, призваны не допускать нарушения законов, а если нарушения законодательства РФ имеют место, правоохранительные органы обязаны их выявить, установить лиц их совершивших и применить в их отношении соответствующие меры. Тем не менее, некоторые полномочия полицейских нацелены непосредственно на ведение контроля и надзора в конкретных областях.

2. Правовой базой контроля и надзора ОВД служат законодательные акты, а именно Федеральный закон «О полиции» и Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации», Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от

26.12.2008 № 294-ФЗ. Еще одной категорией нормативно-правовых актов, закрепляющих полномочия правоохранительных органов в части контрольно-надзорной работы, нужно признать отраслевое законодательство и иные акты. Среди них федеральные законы «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ», «О безопасности дорожного движения» и пр. Преимущественно вышеназванные полномочия распределяются среди ведомств при помощи актов Правительства и Президента РФ, которые также оговаривают обязанности физических и юридических лиц при взаимодействии с такими ведомствами. В частности, порядок реализации полицейскими от лица государства контрольно-надзорных функций в определенных областях закреплен административными регламентами, издаваемыми на уровне МВД либо вместе с иными ведомствами, о чем уже говорилось чуть выше.

3. Важнейшими областями реализации полицейскими контроля и надзора признаются безопасность на дорогах, миграционный и регистрационный учет, оборот наркотиков, ведение административного надзора за гражданами, вышедшими из мест лишения свободы.

В отношении соблюдения ПДД участниками движения, технического состояния транспорта, возведения и ремонта трасс, шоссе, грузо- и пассажироперевозками надзирает ГИБДД МВД России.

В России полномочия контроля над миграцией граждан других государств, процессом их трудоустройства переданы Главному управлению по вопросам миграции МВД России и его территориальным подразделениям. ГУВМ МВД России, кроме этого, ведет контроль над регистрацией россиян по месту проживания и нахождения, над выдачей помещений, в которых регистрируются как россияне, так и иностранцы, над процессами возвращения соотечественников в Россию и трудоустройством россиян в других государствах.

4. Все указанные области контроля и надзора отдельно обособлены в настоящий момент, так как они либо уже используют риск-ориентированный

подход, либо вот-вот начнут его использовать. Исключением здесь является надзор за безопасностью на дорогах. Рассматриваемый подход означает установление частоты и глубины проверок в названных областях исходя из рисков для человеческого здоровья и жизни, кроме того имущества, появляющихся в связи с работой компаний и индивидуальных предпринимателей.

5. Административный надзор за гражданами, из мест лишения свободы, в том числе освобожденными условно-досрочно, кроме этого за гражданами, которые получили наказание, не имеющее связи с утратой свободы, ведется полицейскими непосредственно либо вместе с сотрудниками УИИ ФСИН России. Контроль над выполнением соблюдением пограничного режима ведется полицейскими вместе с военнослужащими пограничных служб и означает, что названные лица патрулируют приграничные зоны и контролируют посещение соответствующих режимных объектов. Также непосредственно полицейские без привлечения сотрудников иных служб контролируют процессы образования и функционирования народных дружин посредством регистрации образованных таких групп и проверок их работы.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

РАЗДЕЛ 1 НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ИНЫЕ
ОФИЦИАЛЬНЫЕ АКТЫ

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. № 237.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1.
3. Федеральный закон Российской Федерации «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04.05. 2011 г. № 99-ФЗ // СЗ РФ. 2011. №19. Ст.2716.
4. Федеральный закон «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» от 06.04.2011 г. № 64-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2037.
5. Федеральный закон «О полиции» от 07.02.2011 № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
6. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы» от 27.12.2009 г. № 377-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 52 (ч. 1). Ст. 6453.
7. Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24.06.1999 № 120-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.
8. Указ Президента РФ «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской

Федерации по субъекту Российской Федерации» от 21.12.2016 № 699 // СЗ РФ. 2016. № 52 (ч. V). Ст. 7614.

9. Указ Президента РФ «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы» от 01.06.2012 № 761 // СЗ РФ. 2012. № 23. Ст. 2994.
10. Указ Президента РФ «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» от 15 июня 1998 г. № 711 // СЗ РФ. 1998. №25. Ст.2897.
11. Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении плана первоочередных мероприятий до 2014 года по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы» от 15.10.2012 № 1916-р // СЗ РФ. 2012. № 43. ст. 5908.
12. Распоряжение Правительства РФ «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») от 17.11.2008 № 1662-р // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст.5489.
13. Распоряжение Правительства РФ «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года» от 14.10.2010 № 1772-р // СЗ РФ. 2010. № 43. Ст. 5544.
14. Постановление Правительства Российской Федерации «О порядке государственного учета показателей состояния безопасности дорожного движения» от 30.05.1997 г. № 508 // СЗ РФ. 1997. № 20. Ст. 2279.
15. Приказ МВД России «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание» (Зарегистрировано в Минюсте России 19.10.2017 № 48613) от 30.08.2017 № 685 // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru>, (дата обращения: 20.04.2020).

16. Приказ МВД России «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» от 31.12.2012 г. № 1166 // Российская газета. 2013.
17. Приказ МВД России «Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России» (вместе с Инструкцией по организации и проведению отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России) от 30 августа 2011 г. № 975 // Российская газета. 2011.

РАЗДЕЛ II ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Аврутин, Ю.Е. «Феномен Ю.П. Соловья» в контексте формирования института полиции в Российской Федерации / Ю.Е. Аврутин // Административное право и процесс. 2018. № 7. С. 16 - 23.
2. Алехин, А.П. Административное право России. Учебное пособие для ВУЗов / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий // М.: Зерцало, 2018. 475 с.
3. Антонов, С.Н. Дорожное движение: правонарушения и ответственность. / С.Н. Антонов // Редакция «Российской газеты». 2015. Вып. 14. 176 с.
4. Антонов, С.Н. Федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения: проблемы нормативного правового регулирования / С.Н. Антонов // Административное право и процесс. 2017. № 1. С. 25 - 30.
5. Антонов, Т.Г. Проблемы толкования некоторых норм законодательства об административном надзоре / Т.Г. Антонов // Законность. 2018. № 1. С. 46 - 49.
6. Артамонов, А.Н. Производство предварительной проверки и дознания по фактам неоднократного несоблюдения лицом, в отношении которого установлен административный надзор, административных ограничений или ограничений (ч. 2 ст. 314.1 УК РФ) / А.Н. Артамонов // Законодательство и практика. 2017. № 2. С. 3 - 8.

7. Бадыков, Л.Ф. Административное судопроизводство. Часть I. Подготовка, подача и рассмотрение иска / под ред. В.А. Гуреева / Л.Ф. Бадыков, Т.В. Богданова, В.А. Гуреев и др. // М.: Редакция «Российской газеты», 2016. Вып. 11. 176 с.
8. Бахрах, Д.Н. Административное право России / Д.Н. Бахрах // М.: Эксмо, 2019. 807 с.
9. Бекетов, О.И. Сфера внутренних дел и современная система правоохранительных органов России / О.И. Бекетов, В.Н. Опарин, В.И. Сургутсков // Российский юридический журнал. 2018. № 1. С. 137 - 142.
10. Былинин, И.А. К вопросу применения федерального государственного надзора в области обеспечения безопасности дорожного движения при соблюдении требований участниками дорожного движения по делам об административных правонарушениях и применение наказания / И.А. Былинин // Транспортное право. 2019. № 1. С. 25 - 29.
11. Былинин, И.А. Проблемы исполнения федерального государственного надзора в области обеспечения безопасности дорожного движения при несоблюдении обязательных требований участниками дорожного движения по делам об административных правонарушениях / И.А. Былинин // Российская юстиция. 2018. № 6. С. 58 - 60.
12. Волков, С. Ю. Основные проблемы деятельности участковых уполномоченных полиции и пути их преодоления // Труды ВИПК МВД России. Вып. 34: Актуальные проблемы деятельности участковых уполномоченных полиции [Текст]: Материалы внутриведомственного круглого стола / С.Ю. Волков // Сост. Е. В. Дремова. Домодедово: ВИПК МВД России, 2012. С. 73 - 74.
13. Высоцкий, С.А. О понятии и содержании законности контрольно-надзорной деятельности ГИБДД МВД России / С.А. Высоцкий // Административное и муниципальное право. 2018. № 10. С. 6 - 15.

14. Головкин, В.В. Государственная инспекция безопасности дорожного движения: проблемы реформы и перспективы / В.В. Головкин, О.И. Бекетов, В.И. Майоров // Административное право и процесс. 2016. № 12. С. 23 - 28.
15. Давыденко А.В. Некоторые аспекты создания в Российской Федерации системы пробации/ А.В. Давыденко // Адвокат. 2013. № 12. С. 45 - 50.
16. Дугенец, А.С. Копия постановления по делу об административном правонарушении как средство защиты конституционных прав граждан / А.С. Дугенец // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 17.
17. Дымберов, А.Д. Административно-правовые аспекты организации деятельности по использованию специальных технических средств автоматической фиксации правонарушений при надзоре за дорожным движением / А.Д. Дымберов // Административное право и процесс. 2018. № 1. С. 45 - 48.
18. Зайцев, И.А. О научных исследованиях, направленных на реализацию предупредительных (профилактических) функций органов внутренних дел / И.А. Зайцев // Административное право и процесс. 2019. № 8. С. 59 - 61.
19. Зинин, Г.Ю. Административный надзор как средство профилактики преступлений и правонарушений / Г.Ю. Зинин // Человек: преступление и наказание. 2017. № 2. С. 60-63.
20. Зырянов, С.М. Административный надзор полиции и полицейский надзор: соотношение правовых категорий / С.М. Зырянов // Журнал российского права. 2012. № 2. С. 46 - 54.
21. Иванцов, С.В. Юридическая природа и содержание административного надзора / С.В. Иванцов // Вестник Международного юридического института. 2018. № 1 (52). С. 61-70.
22. Ивашкина, А.В. К вопросу о классификации мер административного принуждения / А.В. Ивашкина // Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова. 2019. Т. 22. № 4. С. 218-221.

23. Исакова, Ю.И. Институт административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в современной превенции правонарушений: теория и практика / Ю.И. Исакова, Н.В. Сараев // Российский следователь. 2017. № 13. С. 50 - 52.
24. Карпенко, Т.А. Совершенствование правового регулирования административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий / Т.А. Карпенко // Административное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 1074 - 1080.
25. Конин, Н.М. Административное право России / Н.М. Конин // М.: Проспект, 2017. 508с.
26. Кравец, Ю.А. Административно – правовое регулирование в области науки / Ю.А. Кравец // Успехи современной науки и образования. 2017. Т. 3. № 1. С. 167-169.
27. Лапина, М.А. Сущность государственного контроля (надзора) и генезис его законодательного определения / М.А. Лапина // Вестник Финансового университета. 2019. Т. 20. № 4 (94). С. 152-157.
28. Мальцев, С.В. Прокурорский надзор. Его сходства с административным надзором / С.В. Мальцев // Наука XXI века: проблемы и перспективы. 2018. № 1 (3). С. 176-178.
29. Марченко, М.Н. Теория государства и права / М.Н. Марченко // М.: Проспект, 2017. 647с.
30. Никитин, А.Д. Административный надзор в контексте общеправовых принципов / А.Д. Никитин // Вестник Томского государственного университета. Право. 2019. № 1 (7). С. 62-67.
31. Попов, Л.Л. Административное право Российской Федерации: учебник / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев // РГ-Пресс. 2019. 544 с.
32. Порохнявая, Е.Л. Административный надзор в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения: новые подходы

- / Е.Л. Порохнявая // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 71 - 75.
33. Репьев, А.Г. Специальные принципы осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: сущность, содержание и виды / А. Г. Репьев, Е.В. Кашкина // Административное право и процесс. 2019. № 2. С. 61 - 65.
34. Сердюк, Л.В. Безопасность эксплуатации транспорта, охрана общественного порядка и защита личности / Л.В. Сердюк // Lex russica. 2016. № 11. С. 126 - 134.
35. Слышалов, И.В. Некоторые вопросы правового обеспечения личной безопасности сотрудников ДПС ГИБДД при осуществлении ими контрольно-надзорной деятельности в области дорожного движения / И.В. Слышалов // Вестник Омской юридической академии. 2018. № 4. С. 461 - 465.
36. Смирнов, А.Н. Административный надзор как правовое последствие преступления и наказания / А.Н. Смирнов // Вестник Кузбасского института. 2018. № 1 (22). С. 129-133.
37. Стариков, Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы / Ю.Н. Стариков // М.: Юр. лит., 2017. 564с.
38. Стахов, А.И. О необходимости приведения в соответствие с Конституцией Российской Федерации внесудебного и судебного порядков разрешения дел об административных правонарушениях / А.И. Стахов // Сибирское юридическое обозрение. 2019. № 4. С. 493 - 497.
39. Туманов, А.И. Судебный контроль по делам об установлении административного надзора / А.И. Туманов, Л.В. Туманова // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. 2019. № 2. С. 19-29.
40. Туманов, А.И. Судебный контроль по делам об установлении административного надзора / А.И. Туманов, Л.В. Туманова // Вестник

Тверского государственного университета. Серия: Право. 2019. № 2. С. 19-29.

41. Ульянов, А.Ю. Обеспечение безопасности дорожного движения посредством прокурорского надзора / А.Ю. Ульянов // Законность. 2016. № 7. С. 20 - 24.
42. Фесько, Д.С. Административный контроль (надзор) как функция органов охраны правопорядка / Д.С. Фесько // Административное право и процесс. 2018. № 11. С. 74 - 79.
43. Фомин, П.П. Административный надзор полиции как вид правоохранительной деятельности / П.П. Фомин // Актуальные проблемы права: теория и практика. 2018. № 35. С. 255-260.
44. Холманский, В.И. Проект Федерального закона № 151943-4 «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»: достоинства и недостатки / В.И. Холманский, С.С. Бородин // Российский следователь. 2010. № 5. С. 31 - 39.
45. Чанов, С.Е. Контрольно-надзорная деятельность как самостоятельный способ обеспечения законности / С.Е. Чанов // Вестник Саратовской юридической академии. 2016. № 2 (109). С.178-182.
46. Чернышов, Д.В. Особенности функций, целей и задач административного надзора в российском административном праве / Д.В. Чернышев // Юридическая наука: история и современность. 2020. № 2. С. 52-59.
47. Чернышов, Д.В. Особенности функций, целей и задач административного надзора в российском административном праве / Д.В. Чернышев // Юридическая наука: история и современность. 2020. № 2. С. 52-59.
48. Шелестюков, В.Н. Прокурорский надзор за исполнением законов о безопасности дорожного движения (на примере Кемеровской области) / В.Н. Шелестюков, О.Ю. Сиялко // Российский следователь. 2016. № 8. С. 35 - 41.

49. Шестак, В.А. О типовых решениях, принимаемых судами по результатам рассмотрения административных дел об установлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в современных условиях / В.А. Шестак // Мировой судья. 2018. № 2. С. 36 - 39.
50. Шестак, В.А. Основные условия установления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы / В.А. Шестак // Мировой судья. 2017. № 12. С. 31 - 35.
51. Шестак, В.А. Порядок рассмотрения судами административных дел об установлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в современных условиях / В.А. Шестак // Мировой судья. 2018. № 1. С. 37 - 40.
52. Шестак, В.А. Порядок рассмотрения судами административных дел об установлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в современных условиях / В.А. Шестак // Мировой судья. 2018. № 1. С. 37 - 40.
53. Шиян, В.И. Основные вопросы осуществления административного надзора / В.И. Шиян // Наука. Мысль. 2019. № 5-1. С. 123-128.
54. Шиян, В.И. Основные вопросы осуществления административного надзора / В.И. Шиян // Наука. Мысль. 2019. № 5-1. С. 123-128.

РАЗДЕЛ 3. ПОСТАНОВЛЕНИЯ ВЫСШИХ СУДЕБНЫХ ИНСТАНЦИЙ И МАТЕРИАЛЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ

1. Решение № 2а/776/2016 от 18 апреля 2016 г. по делу № 2а/776/2016 [Электронный ресурс]. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/SUiQXBzgp8H9>.

2. Решение № 2А-2779/2017 от 11 сентября 2017 г. по делу № 2А–2779/2017 [Электронный ресурс]. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/oKjmZusoW2Yt>.