

Пенза 2017

Оглавление

Введение.....	4
1. История становления, сущность и правовая природа административного надзора.....	8
1.1. Исторические аспекты становления административного надзора в России	8
1.2. Понятие, сущность и правовые основы административного надзора.....	13
1.3. Виды, функции и задачи административного надзора	17
2. Субъекты и полномочия органов, осуществляющих административный надзор	23
2.1. Органы, осуществляющие административный надзор и методы осуществления данного вида надзора.....	23
2.2. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы как особая форма административного надзора	33
Заключение	54
Список литературы	58

Введение

Сложилась точка зрения, что наиболее значимым видом управления считается государственное управление. Данный вид управления выступает в качестве организующей, исполнительно-распорядительной деятельности органов государства. Государственное управление реализуется на основании законодательных актов и заключается в ежедневном практическом выполнении функций государства.

Деятельность, связанная с управлением выполняется в целях реализации задач и функций управления, а также в целях обеспечения подготовительных мероприятий и воплощения в жизнь управленческих действий и решений. Такая деятельность может быть определена как совокупность выработанных научным познанием, историческим опытом, умениями и навыками людей в сфере управления.

Автономной, независимой, значимой для государства формой юридической деятельности считается надзор. Видится, что он располагает лишь ему свойственными признаками, содержанием, принципами, функциями, процессуальной формой.¹

Функциональная роль административного надзора в публичном управлении напрямую связана с реализацией контроля как общей функции управления. Суть контроля выражается в проверке и выявлении результатов деятельности объектов управленческих отношений, которые оцениваются в зависимости от того, как осуществляется управленческое решение, в целях установления недостатков управляемого объекта от заданных параметров. В принимаемом «разрезе» административный надзор играет роль независимого специфического направления деятельности органов и должностных лиц управления.

¹ Тяпкин С.Е. Понятие, признаки и назначение административного надзора // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2012. № 5. С.71.

Все органы, полномочные осуществлять деятельность, связанную с административным надзором, имеют право и документально оформлять факты нарушений определенных норм, и давать предписания соответствующим органам и лицам об их устранении, а также давать обязательные указания с целью предотвращения нарушений впредь, разрешать или налагать запрет на конкретные действия. Они наделены правом приостанавливать деятельность предприятий и учреждений, налагать запрет на выполнение каких-либо работ, если имеются основания полагать, что нарушаются установленные правила их проведения. Также эти органы правомочны применять к виновным меры административного наказания.¹

Деятельность по осуществлению административного надзора дает гарантию установления административной ответственности поднадзорных объектов за неподчинение законным распоряжениям либо требованиям должностного лица органа, который осуществляет административный надзор, а также воспрепятствование реализации этим должностным лицом законной деятельности; непринятие по постановлению (представлению) органа (должностного лица), рассмотревшего дело об административном правонарушении, мер по ликвидации причин и условий, которые способствовали совершению административного правонарушения; непредставление сведений.

Вышесказанное, указывает на то, что административный надзор является значимым звеном в системе законности той либо иной деятельности.

Объект исследования данной работы – это комплекс общественных отношений, которые возникают при осуществлении административного надзора.

Предметом исследования выступают различные аспекты формирования и реализации института административного надзора в России, в частности:

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

- исторические тенденции развития института административного надзора в России;
- нормативные правовые акты, которые регулируют административно-надзорные отношения;
- правоприменительная практика его реализации;
- единая система органов (на федеральном и региональном уровнях), реализующих административный надзор.

Целью данной работы является исследование современной концепции административного надзора в системе государственного управления, включающей методологию и методику установления административно-правовых статусов субъектов административно-надзорных правоотношений, нормативное правовое регулирование их деятельности, организацию административно-надзорной деятельности.

Для достижения данных целей решаются следующие задачи:

- определение места административно-надзорных правоотношений в системе функций органов исполнительной власти;
- раскрытие сущности и назначения административного надзора в системе функций федеральных органов исполнительной власти и в системе способов правоохраны;
- анализ правовой основы административно-надзорной деятельности;
- исследование динамики развития системы органов, осуществляющих административный надзор, выявление тенденций и определение перспектив развития;
- разработка методологических и методических основ компетенции органов административного надзора;
- разработка проблем обеспечения законности в деятельности субъектов административного надзора;
- определение основных направлений совершенствования административного надзора.

Методологическую основу дипломной работы составляют исторический метод, метод сравнительного правоведения, статистический метод.

С помощью исторического метода изучаются закономерности, традиции, всевозможные тенденции в деятельности органов административного надзора, а также этапы их формирования и трансформации полномочий.

Сравнительно-правовой метод используется для того, чтобы выявить особенности юридической деятельности и её классификации.

Использование статистического метода позволяет определить эффективность применения административного надзора.

Возникновение вопросов, связанных с административным надзором, стало причиной появления большой группы научных исследований. Стремление авторов данных исследований заключается в стремлении раскрыть понятие административного надзора применительно к сегодняшней ситуации в стране, особенностям и многообразию видов публичной деятельности. Здесь необходимо отметить работы Д.Н. Бахраха, который разрабатывает многие теоретические вопросы науки административного права; А.В. Мартынова, в центре внимания которого становление и развитие института административного надзора; Е.Е. Леухиной, анализирующей систему административно-надзорной деятельности в Российской Федерации, в том числе в сфере общественной безопасности и другие.

Структура работы обусловлена целями и задачами осуществляемого исследования. Работа включает в себя введение, две главы, состоящие из пяти параграфов, заключения, списка использованных источников, приложений.

1. История становления, сущность и правовая природа административного надзора

1.1. Исторические аспекты становления административного надзора в России

На раннем этапе исторического развития административного надзора его предшественником являлся полицейский надзор. Свод устных норм обычного права (закон русский) упоминается уже в договоре 911 г. с Византией. В ранних историко-правовых памятниках отмечается, что с этого времени в обществе возникла потребность в правоохранительной деятельности, а именно в исполнении функций контроля и принуждения, т. е. полицейских функций.

Образование специальных полицейских органов в России было вызвано становлением абсолютизма, и, как следствие, проводимыми реформами Петра I. В литературе отмечалось, что именно он положил начало созданию профессиональной полиции, издав 25 мая 1718 г. указ об учреждении в Санкт-Петербурге должности генерал-полицмейстера. Функция полицейского надзора была возложена на образованные органы полиции, возникшие в одно время с Министерством внутренних дел Российской империи. Полицейский надзор являлся главным направлением в деятельности Департамента полиции. Институт полицейского надзора постоянно изменялся: происходило то усиление надзорных мер, то их смягчение.¹

Александр II в своем Указе давал следующие наставления: «... Всемилоостивейше прощаем всех поименованных в списках без изъятия и повелеваем Сенату Нашему освободить их немедленно из настоящих мест их пребывания, уничтожая над последними и порученный присмотр».

Во время правления Александра III началось активное применение

¹ Мартынов А. В. Административный надзор в России: теоретические основы построения: монография / Ю. Н. Старилова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. С. 10-11.

полицейского надзора за недобросовестным населением.¹

Основной задачей административного надзора являлось осуществление наблюдения за деятельностью органов местного самоуправления. В ходе проведения реформы 1892 г. усилился государственный надзор за деятельностью местных дум и управ. Это сказалось на проведении выборов.

Приоритетным направлением в ходе проведения избирательных кампаний было рассмотрение жалоб на проведение выборов. В том случае, если были найдены серьезные нарушения, то незамедлительно применялось решение об отмене этих кампаний и назначении новых выборов.

Законодательство Российской империи не предусматривало освобождение от надзора лиц, имеющих психические или душевные расстройства.²

С октября 1917 года по июль 1966 года административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, не устанавливался. Основными причинами такого рода пробельности в практике осуществления персонифицированного надзора был ряд обстоятельств: во-первых, милиция в основном была ориентирована на борьбу с бандитизмом и диверсионными немецко-фашистскими отрядами, во-вторых, происходил длительный процесс перестройки милиции, чтобы осуществлять эффективно деятельность в соответствии с требованиями послевоенного времени.

Затем, по истечении некоторого времени, в условиях реформирования строя российской державы в 90-е годы двадцатого века также было проблематично применение законодательства, унаследованного от советского государства. С 1981 года (когда были внесены последние изменения в Положение) и до 1 января 2010 года Положение не претерпело ни одного изменения и дополнения, что явилось причиной постепенного прекращения его фактической реализации. Так, исключение ряда положений об

¹ Галкин П.В. Организация работы городского самоуправления в пореформенный период и административный надзор (по материалам Московского губернского по городским делам присутствия) // Юрист. 2012. № 5. С. 37.

² Савченко Н.А. Институт сенатского инспектирования в системе органов государственного надзора Российской империи (XIX – начало XX в.) // Юрист. 2010. № 18. С. 12-14.

административном надзоре, например из уголовного законодательства, ставило вопрос о необходимости в целом административного надзора как меры предупреждения совершения повторных преступлений. С другой стороны, ряд федеральных законов содержал положения, корреспондирующие с административным надзором за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Закон РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции» относил в п. 18 ч. 1 ст. 10 к компетенции милиции контроль за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Также, сотрудники милиции имели право устанавливать для поднадзорных ограничения. Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» в ст. 50 определял необходимость установления в законодательстве административного надзора в отношении лиц, совершивших преступление, связанное с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов или прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, частей растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры.¹

Таким образом, к моменту принятия решения о разработке закона об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, возникла ситуация, когда законодательство предусматривает установление ограничений прав и свобод лицам, указанными выше, но нет законных оснований для установления надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, совершившими иные тяжкие и особо тяжкие преступления. Однако основная проблема реализации Положения об административном надзоре состояла в том, что с принятием Конституции в 1993 г. провозглашение прав и свобод человека и гражданина, признание их высшей ценностью привело к существенной демократизации законодательства. Так в ч. 3. ст. 55 Конституции РФ закреплено, что отдельные их ограничения

¹ Мартынов, А. В. Административный надзор в России: теоретические основы построения: монография / Ю. Н. Стариков. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. С. 13.

допускаются судом и только на основании Федерального закона, а Положение об административном надзоре 1966г. – это приказ МВД СССР, не имеющий статуса Федерального закона. В связи с этим нормы действующего положения вошли в противоречие с положениями Конституции РФ.

В середине 90-х гг. слабая работа участковых инспекторов милиции в сфере осуществления административного надзора была вызвана отменой уголовной ответственности за злостное нарушение правил административного надзора.

В связи с увяданием административного надзора в этот период произошел рост преступности. Этот факт вынудил правоохранительные органы сконцентрировать все свои силы и средства не на проведении профилактических мероприятий, а заняться более важным вопросом – осуществлять непосредственную борьбу с преступлениями.

Тем не менее, несмотря на долгий перерыв в прекращении осуществления административного надзора, необходимость возрождения такого института или хотя бы аналогичной деятельности, объективно присутствовала.

Ведь из-за отмены ряда ограничений, связанных с административным надзором, рост преступности к середине 2000-х гг. достиг 5 млн. зарегистрированных преступлений.

Так же, был выявлен существенный рост повторно совершенных преступлений. В 2002 году удельный вес лиц, ранее судимых и вновь совершивших преступления, в общем числе выявленных лиц составлял 15, 6%, в 2007 году эта цифра равнялась уже 23, 2%. В 2009 году при обсуждении законопроекта в первом чтении были озвучены следующие показатели рецидивной преступности: общий показатель рецидивной преступности 25%, по отдельным видам преступлений, таким, как грабежи, разбои, кражи, бандитизм от 40 до 60%.

Время показало неправильность отказа от достаточно хорошо работавшего в советский период института административного надзора. Так в 2011 г. в российском праве на основании ряда законодательных актов был

возрожден институт административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, существовавший в советский период. Разработка закона об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, осуществлялась длительное время. Необходимость принятия данного закона была обусловлена в первую очередь отсутствием необходимых правовых основ по предупреждению рецидивной преступности. Первоначально проект комментируемого Закона был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ в марте 2005 г. группой депутатов (А. М. Розуваном, Т. Н. Москальковой, А. И. Гуровым, В. И. Илюхиным, В. А. Васильевым и другие.). Сложность регулируемой сферы вызвала острые дискуссии в основном по вопросам круга лиц, подпадающих под действие настоящего Закона, ограничения их прав и свобод при осуществлении административного надзора, применении форм административного надзора. В итоге это потребовало более четырех лет работы Комитета Государственной Думы по безопасности над законопроектом. Кроме того, после принятия Государственной Думой законопроекта в первом чтении (апрель 2009 г.) его доработка осуществлялась еще два года (до марта 2011г.). Существенным отличием действующего законодательства об административном надзоре является то, что его установление, продление, прекращение относится к ведению суда, а это, как полагают некоторые авторы, представляется весьма оправданным. Как отметил Министр внутренних дел России В. А. Колокольников, активное использование института административного надзора, после его принятия, приносит положительные результаты.

Таким образом, можно констатировать, что административный надзор развивался как самостоятельный вид государственно-управленческой деятельности государственных органов исполнительной власти, начиная от коллегий и заканчивая министерствами и ведомствами, функционирующими в различные периоды развития России.

1.2. Понятие, сущность и правовые основы административного надзора

В административно-процессуальной деятельности надзор выделяют в качестве максимально востребованного метода, который способен обеспечить законность. Сущность надзора выражается в систематическом наблюдении за деятельностью органов власти, организаций, ответственных лиц, а также наблюдением за определенной категорией граждан в целях выявления нарушений.

Рассматривая надзор в качестве метода, который позволяет обеспечивать законность, стоит выделить следующие его элементы:

- а) осуществление надзирающими субъектами проверки за исполнением законодательства со стороны поднадзорных объектов;
- б) принятие специальных мер по результатам проверки с целью восстановления нарушенной законности.

Административный надзор можно определить как специальный вид государственного управления, который способствует предупреждению и пресечению правонарушений, а также выявляет и устраняет угрозы общественной и государственной безопасности.¹

Административный надзор заключается в проведении проверки соблюдения законодательства объектами надзора. Органы административного надзора обязаны в своей деятельности обеспечивать соблюдение поднадзорными объектами законодательных норм, нормативных актов. К тому же, они обязаны предупреждать правонарушения, а также применять к виновным метод административного наказания.

Выделяют три вида объектов административного надзора:

- а) физические и юридические лица, деятельность которых осуществляется независимо от форм собственности и от подчиненности;

¹ Мартынов А.В. Административные регламенты как правовые источники реализации административно-надзорной деятельности // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2012. № 4. С. 10.

б) лица, освободившиеся из мест лишения свободы.

Административный надзор применяется в качестве проверки деятельности различных государственных органов и организаций. По средством административного надзора может осуществляться проверка знаний правил обращения со служебным огнестрельным оружием лиц, занимающихся частной охранной деятельностью, правил дорожного движения водителей.

На практике административный надзор представляется как процесс поэтапно осуществляемых действий:

- предварительный — получение и изучение сведений о поднадзорном объекте, разработка и доведение до объекта надзора соответствующих норм, правил его функционирования;
- текущий — выражается в проведении наблюдений, выявлении нарушений, принятии мер пресечения, восстановлении нарушенного порядка, привлечении виновных к ответственности;
- заключительный — заключается в анализе общего положения объекта надзора, выявлении тенденций, разработке предложений.

Основной метод административного надзора заключается в систематическом и непрерывном наблюдении за объектами надзора, осуществлении проверки по заявлениям граждан, а также по собственной инициативе. Административное предупреждение, принуждение, пресечение, наказание в административном надзоре тоже играют важную роль. В связи с этим, можно сказать, что органы, наделенные полномочиями осуществлять административный надзор в то же время являются органами административной юрисдикции.¹

Административный надзор выступает главнейшим механизмом в сфере

¹ Леухина Е.Е. К вопросу о понятии и существенных признаках административного надзора как формы государственно-управленческой деятельности // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2013. № 2. С. 105.

обеспечения безопасности общества и государства.¹

Нормы, регулирующие административно-надзорную деятельность, не принадлежат к одной отрасли права, ведь правовую основу данной деятельности можно найти как в уголовном, так и в уголовно-исполнительном, административном, гражданско-процессуальном законодательстве. В соответствии с этим, административный надзор представляется межотраслевым институтом, образовавшимся на базе административного права.²

Проводя оценку законодательного регулирования в сфере административно-надзорной деятельности, можно выявить, что такое регулирование имеет многоступенчатую структуру.

В Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законах и федеральных законах заложены основные принципы административно-надзорной деятельности. Базу данной деятельности составляют также Указы Президента РФ и Постановления Правительства РФ. Они определяют положение контрольно-надзорных органов, а также порядок осуществления ими функций и полномочий.

Важное значение в осуществлении административного надзора имеют международные правовые акты, которые имеют свое действие на территории Российской Федерации. Законы субъектов Российской Федерации, нормативно-правовые акты государственных органов исполнительной власти и должностных лиц субъектов Российской Федерации тоже регулируют деятельность органов, осуществляющих административный надзор.³

Вышеперечисленная правовая основа может быть рассмотрена в качестве нормативных источников административно-процессуальной деятельности. Другими словами, эти акты определяют процедуру осуществления административного надзора.

¹ Леухина Е.Е. Административный надзор как форма государственно-управленческой деятельности // Вестник Челябинского государственного университета. 2013. № 11. С.29.

² Мартынов А.В. Административные регламенты как правовые источники реализации административно-надзорной деятельности // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2012. № 4. С. 10.

³ Никитин А.Д. Административный надзор в контексте общеправовых принципов // Вестник Томского государственного университета. 2013. № 1. С. 65.

Стоит определить, что каждому виду административного надзора соответствует определенный перечень нормативных актов. Данный перечень образует собой систему. В каждой из этих систем в основе стоит главенствующая правовая норма, чаще всего этой нормой выступает федеральный закон.

Например, Федеральные законы «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и ответственности за нарушение порядка их выполнения», «Об экспортном контроле», «О валютном регулировании и валютном контроле», «О государственном надзоре и контроле за качеством и безопасностью зерна и продуктов его переработки».

Нормативные акты, принадлежащие к основной группе, могут осуществлять регулирование не только контрольно-надзорную деятельность, но и иные вопросы. Так, например, Федеральный закон «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и ответственности за нарушение порядка их выполнения» определяет правила допуска перевозчиков к международным перевозкам, специального допуска к перевозке отдельных видов грузов, устанавливает обязанности перевозчиков и водителей, обуславливают некоторые требования к реализации.

Нормативно-правовые акты следующих групп сводятся в обособленные разделы, в основном в главы либо в отдельные статьи. В некоторых законах отдельная глава о надзоре содержит в себе только одну статью.

Последнюю группу правовых актов составляют нормы территориальных органов и структурных подразделений органов, осуществляющих административный надзор.

Таким образом, законодательная основа, регламентирующая административный надзор, представляет собой некую пирамиду нормативно-правовых актов, существующих и действующих независимо одна от другой. Несмотря на это, их полная независимость невозможна, так как зачастую в законодательных актах разного уровня наблюдается совпадение субъекта

надзора либо объекта надзора.¹

Преимущественно, отношения, возникающие по поводу реализации административного надзора, – это отношения с участием надзорного органа, выступающего в роли субъекта, с одной стороны, и объекта надзора – с другой стороны. Данные отношения, по нашему суждению, можно было бы назвать непосредственно административно-надзорными.²

Задачи по осуществлению административного надзора были бы не выполнимы без различных обслуживающих отношений, которые возникают в процессе организации надзорной деятельности, в том числе, с внутренним контролем в структуре надзорных органов.

1.3. Виды, функции и задачи административного надзора

Существует два вида административного надзора:

- отраслевой;
- межотраслевой.

Первый вид административного надзора реализуется в различных сферах взаимодействия общества в целом и конкретного человека. В качестве примера в данном случае можно выделить надзор, который проводит Министерство внутренних дел, экологический надзор, финансовый надзор.

Второй вид административного надзора характеризуется обширной сферой деятельности. Такой вид включает в себя не только сферу управления. Например, технический надзор: органы, осуществляющие его, обеспечивают поддержание чистоты и благоустройства города. Здесь представителем государственной власти является конкретное ведомство, которое должно проверять различные сферы деятельности человека, влияющие на

¹ Громов В.Г., Галкина А.Н. Правовая природа административного надзора // Современное право. 2015. № 6. С. 23.

² Миллер Р.О. Отдельные аспекты правового регулирования надзорной деятельности в Российской Федерации и Испании // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 55.

благоустройство города.¹

Административный надзор предусматривает обеспечение конституционных прав и свобод граждан, законные интересы индивидуальных предпринимателей и юридических лиц. Зачастую он направлен на обеспечение разнообразных сфер общественной безопасности, а также общественного правопорядка. Помимо всего прочего, административный надзор направлен на соблюдение гражданами и юридическими лицами законности и дисциплины при осуществлении какой-либо деятельности.

Проблема толкования административного надзора как функция публичного управления до настоящего времени не изучена надлежащим образом с правовой позиции, а именно в области административного права. Решение такой задачи позволило бы назвать административный надзор структурным элементом системы публичного управления и более конкретно определить место данного метода воздействия на деятельность как физических, так и юридических лиц в системе управления.

На данный момент представляется, что роль административного надзора в области публичного управления напрямую зависит от осуществления контроля как общей функции управления. Суть контроля в этом случае выражена в проверке и выявлении результатов деятельности объектов, на которые направлен административный надзор. Эти объекты получают оценку в зависимости от того, насколько эффективно исполняется управленческое решение. Вся эта деятельность направлена на установление нарушений от заданных параметров, которые допущены управляемым объектом. В данном ключе административный надзор видится самостоятельным специфическим направлением деятельности органов и должностных лиц управления.²

Особым предназначением административного надзора является взаимодействие с объектами, за которыми осуществляется такой надзор. При

¹ Шишкина А.В. Теоретические основы регионального административного надзора // Административное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 1015.

² Мартынов А.В. Административные регламенты как правовые источники реализации административно-надзорной деятельности // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2012. № 4. С. 10.

административном надзоре для государства важно добиться от объектов управления надлежащего поведения и недопущение нарушения законодательства Российской Федерации. Таким способом государство оказывает воздействие на такие объекты, где пренебрегают требованиями законодательства.

Функции административного надзора представляют собой некую универсальную деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, направленную на объекты управления для достижения таких целей, как охрана и регулирование основных объектов правовой защиты.¹

Первая функция административного надзора – правозащитная.

Защита прав и свобод является сложным процессом. Он направлен на отстаивание интересов конкретной личности и материализацию его свободы по распоряжению собственным правом с одной стороны, и на гарантию и соблюдение интересов общества и государства – с другой. Потребность в защите права или свободы зарождается в том случае, когда не исполняются юридические обязанности или свободы; появляется спор о наличии самого права или свободы; происходит злоупотребление правом, препятствующее осуществлению прав или свобод.²

В содержательном плане под защитой права необходимо понимать комплекс закрепленных на законодательном уровне мероприятий, которые направлены на предотвращение, ликвидацию посягательств на субъективные права, устранение и возмещение последствий от них. В правовом ключе методы защиты играют роль общеправовых средств, которые в силу собственной природы и содержания являются ликвидаторами неблагоприятных последствий от посягательств на нарушения прав и свобод. Эти средства получают юридическую силу после их закрепления в нормативно-правовых актах.³

¹ Оноколов Ю.П. Административный надзор - необходимая часть системы профилактики правонарушений // Административное право и процесс. 2014. № 4. С. 61.

² Дегтярев С.Л. Особенности правоприменения по делам об административном надзоре в гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2014. № 10. С. 19.

³ Шиян В.И. Основные вопросы осуществления административного надзора // Наука. Мысль: электронный периодический журнал. 2016. № 5-1 С.124.

Итак, правозащитная функция административного надзора представляет собой действия субъектов административного надзора по применению особых административно-правовых средств, нацеленных на защиту прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, обеспечение законности в деятельности физических и юридических лиц.

Правозащитная функция применяется при реализации административного надзора, когда выявляются нарушения конституционных прав и свобод по отношению к гражданам, обществу, юридическим лицам.¹

Следующая функция административного надзора – правоохранительная.

Правоохранительная функция проявляется в реализации полномочий государственными органами исполнительной власти, направленных на непосредственное и непрерывное наблюдение за деятельностью поднадзорных объектов в целях выявления, пресечения противоправных деяний и привлечения виновных лиц к ответственности.²

Третья функция административного надзора – организационно-правовая.

Она заключается в регулировании как внутренних, так и внешних процессов государственного управления в сфере контрольной деятельности государства, выражающаяся в улучшении администрирования субъектов государственного управления, в участии в правотворчестве по установлению правового режима поднадзорных объектов и в профилактической деятельности по предупреждению нарушений законов.

И последняя, четвертая функция административного надзора – противодействие коррупции. Данная функция выражается в том, что субъекты административного надзора направляют свою деятельность на непосредственное выявление и пресечение коррупциогенных факторов и правонарушений в деятельности поднадзорных субъектов права.

¹ Мартынов А.В. Административный надзор как способ осуществления контрольной власти // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2012. № 2. С.270.

² Леушина Е.Е. Административный надзор как форма государственно-управленческой деятельности // Вестник Челябинского государственного университета. 2013. № 11. С.28.

Переходя к задачам административного надзора, хотим отметить, что одной из важных задач административного надзора, которой государство придает особое значение, является охрана общественного порядка.¹

Охрана представляет собой защиту со стороны властного субъекта определенных благ, общественных отношений, ценностей, предметов. Например, такая задача государства, как охрана прав и свобод человека и гражданина, обеспечение правопорядка, содержит в себе деятельность государства, направленную на защиту интересов личности и общества, на реализацию ст. 2 Конституции РФ, которая указывает на то, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Такая направленность деятельности современного Российского государства должна быть связана с более надежным гарантированием прав и свобод человека и гражданина, с укреплением законности и правопорядка, с усилением борьбы с коррупцией, взяточничеством, беспределом криминала.

Охрана, реализуемая административным надзором, выражается в возможности наблюдения и проверки объектов, общественных отношений, связанных с обеспечением различных видов безопасности, защиты прав и свобод, законных интересов граждан и юридических лиц.²

Из этого следует, что защита объектов способами административного надзора воплощается в действительность путем предупреждения, устранения угроз объектам охраны. Стало быть, государственные органы исполнительной власти, наделенные административно-надзорными полномочиями, имеют право их осуществлять для охраны объектов административного надзора, то есть для предотвращения и устранения угроз безопасности, защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц. Безусловно, данное право сопоставляется у субъектов административного надзора с наличием обязанности использовать меры правовой защиты в предусмотренных законом

¹ Шиян В.И. Основные вопросы осуществления административного надзора // Наука. Мысль: электронный периодический журнал. 2016. № 5-1 С.127.

² Абсалямов А.В., Абушенко Д.Б., Загайнова С.К. Административное судопроизводство: Учебник для студентов высших учебных заведений по направлению "Юриспруденция" (специалист, бакалавр, магистр) / В.В. Яркова. М.: Статут, 2016. С. 392.

случаях.¹

Отталкиваясь от вышеизложенного, можно сделать вывод, что реализация административного надзора позволяет решать следующие задачи:

- обеспечивать законности и правопорядка;
- предотвращать и выявлять правонарушения;
- получать информацию о состоянии законности и безопасности в определенных областях.

¹ Лещина Э.Л., Магденко А.Д. Административно-процессуальное право: курс лекций. М.: Российский государственный университет правосудия, 2015. С. 176.

2. Субъекты и полномочия органов, осуществляющих административный надзор

2.1. Органы, осуществляющие административный надзор и методы осуществления данного вида надзора

Как известно, государственная власть – это система органов, которая включает в себя законодательную, судебную и исполнительную ветви власти. Органы последней ветви власти являются фактическими реализаторами государственной политики. Другими словами, через исполнительную власть государство выносит и обеспечивает собственные интересы. Наравне с этим, такие органы реализуют надзор в различных областях. В таком ключе надзор представляет собой вид официальной деятельности, направленный на обеспечение режима законности в различных сферах.

Государственными органами исполнительной власти, которые правомочны осуществлять административный надзор принадлежат федеральные службы, разного рода инспекции, территориальные органы надзора (например, энергетического). Так же органы, в компетенцию которых входит осуществление административного надзора, перечислены в некоторых статьях третьего раздела КоАП РФ.

В связи с тем, что в некоторых случаях отличить контрольные функции от надзорных не представляется возможным, отдельные органы исполнительной власти можно назвать контрольно-надзорными (например, федеральная таможенная или налоговая службы). Вследствие этого, в законодательстве иногда не проводится явное разделение между вышеназванными функциями.¹

Административно-надзорная деятельность правомочных органов осуществляется в целях оказания влияние на многообразные отрасли и сферы

¹ Стахов А.И. Особенности квалификации нарушений обязательных требований, выявляемых в ходе осуществления государственного контроля и надзора // Юрист. 2016. № 3. С. 24.

управления, вне зависимости от ведомственных границ, а также в целях обеспечения безопасности граждан, общества в целом. К тому же, такие органы призваны проверку за качеством различной продукции и предоставляемых населению услуг.

Правовая основа органов, осуществляющих надзорную деятельность, определяется соответствующими положениями о них. Они правомочны не только документально фиксировать факты нарушений законодательства, но и давать неперенные указания об устранении таких нарушений и о совершении действий по предотвращению новых нарушений, позволять или налагать запрет на какие-либо действия. Также, эти органы вправе приостанавливать функционирование предприятий, учреждений и организаций, не допускать выполнения определенных работ, если при этом нарушаются принятые нормы их проведения, применять к правонарушителям меры административного наказания.¹

Согласно действующему законодательству Российской Федерации, все полномочия субъекта Российской Федерации, в том числе надзорные, разделяются на две группы:

1. Собственные полномочия субъектов Российской Федерации – это полномочия по предметам исключительного ведения субъектов Российской Федерации и полномочия субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, которые исполняются этими субъектами самостоятельно.
2. Федеральные полномочия, осуществляемые субъектами Российской Федерации (делегируемые полномочия).

Все собственные контрольно-надзорные полномочия субъектов Российской Федерации можно поделить на три группы.

Первая группа – контрольные полномочия, которые полностью подпадают под действие Федерального закона № 294-ФЗ. Необходимо иметь в виду, что большинство видов регионального контроля (надзора) из первой

¹ Галкина А.Н., Громов В.Г. Правовая природа административного надзора // Современное право. 2015. № 6. С. 24.

группы могут осуществляться также в отношении физических лиц, однако в этом случае нормы Закона № 294-ФЗ не применяются.

Вторая группа - контрольные полномочия, которые не подпадают под действие Закона № 294-ФЗ, но федеральными законами в отношении них могут устанавливаться особенности.

Третья группа – контрольные полномочия, которые реализуются относительно индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, но исключены из сферы действия Закона № 294-ФЗ в силу специальной оговорки в Законе. К данной группе можно отнести те виды контроля, которые не подпадают под действие Закона № 294-ФЗ, так как они осуществляются в отношении других объектов административного надзора - только в отношении физических лиц либо только в отношении государственных и муниципальных органов.

В 2016 году в целях предупреждения и раскрытия нарушений требований природоохранного законодательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды областными и федеральными контрольно-надзорными ведомствами проведено 2 296 контрольных мероприятий.

По результатам контрольных мероприятий выявлено 2 743 нарушения. Чаще всего данные нарушения выражены следующим образом:

- несвоевременное внесение платежей за отрицательное влияние на окружающую среду;
- отсутствие разрешительной документации на природопользование в части экологического нормирования;
- пользование недрами без лицензии или с нарушениями условий пользования недрами;
- нарушение правил эксплуатации и содержания гидротехнических сооружений;
- самоуправство в области присвоения водного объекта или пользование им с нарушением установленных условий;

- нарушение требований земельного законодательства;
- незаконное размещение отходов производства и потребления;
- нарушение правил охоты;
- нарушение правил заготовки древесины, незаконная рубка древесины;
- нарушение правил эксплуатации пылегазоулавливающих установок и выброс загрязняющих веществ в атмосферу без разрешительных документов;
- нарушения санитарного законодательства по вопросу уничтожения медицинских отходов.

В 2016 году на территории Пензенской области за нарушения природоохранного законодательства всеми надзорными ведомствами вынесено постановлений о наложении штрафных санкций и исковых требований на общую сумму 37 293, 2 тыс. рублей.

Управлением Росприроднадзора по Пензенской области в рамках осуществления полномочий администратора платы за отрицательное влияние на окружающую среду ведется реестр объектов негативного воздействия. В этом реестре на 31. 12. 2016 зарегистрировано 9 764 природопользователя.

Полномочия по осуществлению постановки на учет природопользователей на основании поданного в добровольном порядке заявления. Количество природопользователей, вносящие платежи за отрицательное влияние на окружающую среду составляет 7 821, это 80,1% от общего числа зарегистрированных природопользователей.

Управлением Росприроднадзора по Пензенской области для роста числа природопользователей, вносящих платежи за отрицательное влияние на окружающую среду принимаются меры административного воздействия к нарушителям в этой области, которые не представляют расчетов платы за негативное воздействие на окружающую среду в соответствии со ст. 19. 7 КоАП РФ. В 2016 году должностными лицами Управления Росприроднадзора по Пензенской области составлено 75 протоколов на юридических лиц и 32 – на

должностных лиц по ст. 19. 7 КоАП РФ. Мировые судья привлекли к административной ответственности по протоколам, составленным должностными лицами Управления Росприроднадзора по Пензенской области, 45 юридических лиц на общую сумму 138, 0 тыс. рублей и 16 должностных лиц на общую сумму 7, 55 тыс. рублей.¹

Особое место в системе административного надзора занимает надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

Важным элементом государственно-правового устройства, с помощью которого осуществляются властные полномочия субъектов, формирующихся регулятивных правоотношений по установлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, являются органы государственной власти. К таким органам относятся:

- органы исполнительной власти, которые выходят с заявлением об установлении, продлении и прекращении административного надзора (например, исправительные учреждения или органы внутренних дел);
- суды общей юрисдикции, которые рассматривают такие заявления в соответствии с установленными законом правилами подсудности;
- органы исполнительной власти, непосредственно реализующие административный надзор (органы внутренних дел);
- прокурор, который правомочен принимать участие в рассмотрении дел судами; обращаться в суд с заявлением о досрочном прекращении административного надзора или о частичной отмене административных ограничений для защиты прав и свобод поднадзорного лица при том условии, что поднадзорное лицо по состоянию здоровья или по другим уважительным причинам не может само обратиться в суд.

Помимо этого, прокуроры реализуют надзор за исполнением законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

¹ Алексеев С.В., Теллин Д.А. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Законность. 2014. № 10. С. 59.

Принято выделять следующие признаки методов административного надзора: увеличение качества нормативно-правового регулирования; обязательная антикоррупционная экспертиза проектов законодательных и иных нормативно-правовых актов, которые образуют институт административного надзора; государственный и общественный контроль за реализацией функций административного надзора; административная ответственность должностных лиц органов исполнительной власти; публичность административно-надзорной деятельности; административная юстиция, в том числе развитие досудебных процедур разрешения споров.

Методы административного надзора представляются в виде волевой деятельности органа государственного управления. Методы, рассматриваемые ниже обладают организационным и функциональным характером. Это позволяет выявить их назначение и выполняющую ими роль в процессе реализации функций административного надзора.

Выделяют следующие виды методов административного надзора:

I. По процедурному критерию:

1. Метод плановой деятельности надзорного органа. Реализация плановых мероприятий по проверке поднадзорного объекта считается наиболее распространенным способом деятельности исполнительно-распорядительных органов и является простой и нормальной процедурой деятельности надзорных органов.
2. Метод внеплановой деятельности надзорного органа. Реализуется и органами государственного контроля, и административного надзора, а также обуславливается возникновением установленных нормативно-правовыми актами условий для проведения такого надзора. Данные мероприятия осуществляются при наличии обращения лиц, которые заинтересованы в осуществлении органом государственного управления надзорной деятельности, либо в поступлении какой-либо информации, свидетельствующей о надобности проведения административного надзора.

II. По организационному критерию:

1. Комплексный метод надзора. Рассматривается как совмещение нескольких организационных и функциональных методов, так и проведение административного надзора по разнообразным специальным направлениям деятельности поднадзорного объекта. Данный метод можно охарактеризовать тем, что исследуются всевозможные аспекты деятельности поднадзорного органа. Например, при реализации комплексного ветеринарного надзора, государственная ветеринарная инспекция ведет проверку ветеринарно-санитарного состояния животноводства, обеспечения предупреждения и устранения эпизооического состояния животных на поднадзорном объекте.
2. Коллективный метод подразумевает проведение надзора группой должностных лиц. Это позволяет оперативно и всесторонне провести указанные мероприятия на поднадзорном объекте государственного управления.¹
3. Единоличный метод реализуется определенным лицом, в полномочия которого входит проведение надзорных мероприятий. Так, должностные лица органов исполнительной власти, уполномоченные составлять протокол об административном правонарушении, являются должностными лицами надзорного органа, осуществляющими свои административно-юрисдикционные полномочия по итогам единоличного надзорного мероприятия.
4. Метод выездного надзора заключается в проведении мероприятий по месту нахождения поднадзорного объекта. Данный метод имеет ощутимую эффективность и результативность, так как субъект, который осуществляет эти функции, обладает непосредственным контактом с поднадзорным объектом.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

5. Документарный (камеральный) метод подразумевает осуществление надзорных функций по запрошенным надзирающим органам управленческих документов.¹
3. Надзорно-предупредительный метод характеризуется разнообразием организационных способов, направленных на предотвращение отрицательных последствий управленческой деятельности.
4. Надзорно-пресекающий метод предполагает осуществление проведения надзора в целях пресечения отрицательных последствий уже существующего и формирующегося процесса государственного управления. Необходимо определить, что данный метод отличается от надзорно-предупредительного метода тем, что предусматривает частную превенцию отрицательных последствий управленческого процесса. К тому же, итогом осуществления такого метода является использование мер административного принуждения и юридической ответственности надзирающим органом.
5. Надзорно-восстановительный метод осуществляется в целях восстановления ранее существовавшего положения дел в управленческом процессе для того, чтобы в дальнейшем модифицировать некоторые аспекты процесса государственного управления. Итогом реализации этого метода выступает аннулирование ранее принятого управленческого решения и дача рекомендаций по принятию законного, аргументированного и разумного управленческого решения.
6. Надзорно-обеспечительный метод предполагает, в результате проведения административного надзора, принятие таких мер, которые обеспечивали бы результативный и законный процесс государственного управления, а также оказывали бы поддержку субъектов управленческих отношений.

¹ Зырянов С.М. Обеспечение законности в административно-надзорной деятельности органов исполнительной власти // Журнал Российского права. 2015. № 8. С. 27.

III. По функциональному признаку:

1. Метод анализа. Данный метод зачастую применяется в деятельности органов, осуществляющих административный надзор. Он заключается в исследовании главных параметров, коэффициентов и других показателей деятельности поднадзорного объекта, которые предоставляют объективную оценку его управленческой деятельности.
2. Метод осмотра (досмотра) предполагает, что органы, осуществляющие административный надзор, выявляют, непосредственно воспринимают, изучают, оценивают и фиксирует состояние, свойства и признаки материальных объектов, которые связаны с управленческим процессом. Вся эта деятельность производится в целях раскрытия данных, которые свидетельствуют об управленческой деятельности поднадзорного объекта.
3. Метод проверки предусматривает надзор за функционированием объекта в течение установленного времени и комплексный разбор процесса государственного управления, который осуществляется поднадзорным субъектом.
4. Метод изучения проявляется в осмыслении и уяснении содержания процесса государственного управления или деятельности, которые направлены на осуществление некоторых их стадий в целях обнаружения как отрицательных, так и положительных сторон деятельности поднадзорного субъекта и распространения передового опыта на иные субъекты управленческого процесса.
5. Метод лицензирования. В соответствии с данным методом, надзорный орган выдает специальное разрешение на реализацию определенного вида деятельности. Такой метод применим только в процессе административного надзора, так как он осуществляется в отношении неподчиненного субъекта, а его суть сводится к тому, чтобы выявить условия своевременного, качественного и правомерного

осуществления конкретных видов деятельности поднадзорного субъекта, отраженных в лицензии.

6. Метод аттестации (аккредитации) заключается в реализации проверки в целях выявления соответствия требованиям законодательства по уровню знаний, умений, соответствия требованиям нормативов и другим характеристикам деятельности поднадзорного субъекта.

Метод экспертного исследования выражается в применении специальных методик изучения конкретных объектов и процессов в государственном управлении в целях выявления их безопасности, качественного состояния, функционального назначения и тому подобное. Этот метод осуществляется специальным субъектом надзирающего органа. Такими субъектами являются специалисты (эксперты), которые обладают специальными познаниями в области науки, культуры, искусства и т.д. Рассматриваемый метод также заключается в применении в ходе надзора специальных познаний в отдельных вопросах надзорной деятельности субъекта.¹

Способы реализации административного надзора выступают определенным набором приемов осуществления административного надзора. Способы выявляют функциональный аспект метода административного надзора. Прием осуществления административного надзора играет роль первичной единицы деятельности по реализации функций и в своей совокупности формирует способ административного надзора. Прием непосредственно связан с функциональным аспектом методов административного надзора. Средства реализации административного надзора раскрывают организационную и правовую сущность метода или процедурный и организационный аспекты метода административного надзора.

Результативное применение административного надзора органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществимо только

¹ Смородинова Ю.С. Методы осуществления государственного контроля и административного надзора органами исполнительной власти субъектов российской федерации // Общество и право. 2015. № 2 (52). С. 306.

при условии их нормативно-правового закрепления.

2.2. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы как особая форма административного надзора

В ходе исследования установлено, что уровень числа лиц, вновь совершающих преступлений в зависимости от региона колеблется от 25 до 40%. К тому же обобщенная статистика показывает, что в 85% случаев такие преступления допускаются в течение первых трех лет после освобождения. Данные показатели говорят о существенной пробельности в методах осуществления профилактики. Бесспорно, не стоит пренебрегать таким фактом, как ухудшение характеристик личностей, осужденных к лишению свободы. Больше половины из них отбывают наказание за совершение тяжких и особо тяжких преступлений. Зачастую бывает, что не удается добиться такой цели наказания, как перевоспитание осужденных, и последние продолжают представлять собой угрозу общественности после освобождения из исправительного учреждения. В данном случае административный надзор за этими лицами представляет собой способ социального контроля, который исторически доказал свою значимость в предупреждении рецидивной преступности.

Основанием для данной деятельности стало принятие в 2011 году федеральных законов: от 7 февраля № 3-ФЗ «О полиции» и от 6 апреля № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». По своей сути, это был первый шаг к восстановлению полноценной системы профилактики правонарушений, зарекомендовавшей себя с положительной стороны в период советской модели построения общества и государства.

Административный надзор среди иных видов надзора считается наиболее объемным и разнообразным. При следовании определенным нормам федерального законодательства он допускает возможность вмешательства в

права физических и юридических лиц.

Процесс установления лицу, освобожденному из мест лишения свободы, ограничений, регламентирован Главой 29 Кодекса административного судопроизводства РФ.

Первым делом происходит подача в суд административного искового заявления об установлении административного надзора. Данное действие осуществляется либо исправительным учреждением, либо органом внутренних дел, в зависимости от статуса лица, в отношении которого подается исковое заявление об установлении административного надзора. Исправительное учреждение занимается данным вопросом в случае, когда данное лицо считается освобождаемым из мест лишения свободы. Органы внутренних дел полномочны осуществлять подачу в суд искового заявления об установлении административного надзора в случае, когда лицо, в отношении которого подается исковое заявление, считается освобождённым из мест лишения свободы.

Административное исковое заявление об установлении административного надзора необходимо подавать в письменной форме, с подписью начальника и указанием даты подписания. В данном заявлении следует указать: наименование суда, в который подается заявление; наименование органа, подающего заявление; Ф.И.О. лица, в отношении которого подается заявление; содержание требований к данному лицу; иные сведения, имеющие значение для рассмотрения данного дела. Также необходимо указать основания подачи заявления.

В случаях, когда заявление подается от исправительного учреждения, необходимо указывать сведения о поведении лица, в отношении которого подается заявление об установлении административного надзора (период отбывания им наказания в исправительном учреждении).

В случаях, когда заявление подается от органа внутренних дел, нужно указать информацию о поведении лица и о его образе жизни.

Сюда же прикладываются копии приговора суда, постановления

начальника исправительного учреждения о признании осужденного злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания либо материалы, которые свидетельствуют о совершении этим лицом административных правонарушений (в зависимости от органа, подающего заявление).

Административный надзор может быть установлен по решению суда в целях предотвращения совершения преступлений и иных правонарушений лицами, освобожденными из мест лишения свободы, а также для защиты государственных и общественных интересов.

Административный надзор устанавливается в отношении лиц, достигшего возраста 18 лет, освобождаемого или освобожденного из мест лишения свободы и имеющего непогашенную либо неснятую судимость за совершение: 1) умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего; 2) преступления при рецидиве преступлений; 3) тяжкого или особо тяжкого преступления.

Административный надзор в обязательном порядке применяется к совершеннолетним лицам, освобождаемым или освобожденным из мест лишения свободы, при наличии непогашенной или неснятой судимости за совершение преступления при опасном либо особо опасном рецидиве преступлений или за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего.¹

В других случаях административный надзор устанавливается, если: 1) лицо в период отбывания наказания в местах лишения свободы было признано злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания; 2) лицо, которое отбыло уголовное наказание в виде лишения свободы и имея непогашенную или неснятую судимость, совершило в течение одного года два и более административных правонарушений против порядка управления и (или) административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и

¹ Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ (ред. от 05.04.2017) // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198.

общественную нравственность.

20 марта 2017 года в Первомайский районный суд г. Пензы поступило административное исковое заявление ФКУ ИК-5 УФСИН России по Пензенской области об установлении административного надзора в отношении Токарева Ю. А., подлежащего освобождению по отбытию срока наказания 17 августа 2017 года.

В судебном заседании представитель административного истца ФКУ ИК-5 УФСИН России по Пензенской области Пономарев С. В. поддержал доводы административного искового заявления, указав, что Токарев Ю. А. в период отбывания наказания допустил 21 нарушение установленного порядка отбывания наказания, характеризуется отрицательно, поощрений не имеет, 14.08.2014 признан злостным нарушителем УПОН, в связи с чем, просит установить в отношении осуждённого административный надзор после освобождения из мест лишения свободы.

ВРИО начальника ФКУ ЛИУ №6 УФСИН России по Пензенской области Храпов М. В. обратился в суд с административным исковым заявлением об установлении административного надзора и административных ограничений в отношении осужденного Круглова М. А., указывая, что в учреждении ФКУ ЛИУ № 6 УФСИН России по Пензенской области отбывает наказание Круглов М. А. осужденный 19 апреля 2002 года Московским городским судом (с учетом изменений Кассационного определения судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 21 августа 2002 года, постановления Zubovo-Полянского районного суда Республики Мордовия от 22 июня 2004 года, постановления Президиума Верховного Суда Республики Мордовия от 01 декабря 2016 года) по п. «в» ч. 3 ст. 162 УК РФ к 11 годам 8 месяцам лишения свободы, по п. п. «ж, з» ч. 2 ст. 105 УК РФ к 14 годам 10 месяцам лишения свободы, на основании ч. 3 ст. 69 УК РФ путем частичного сложения наказаний к 15 годам 9 месяцам лишения свободы, с установлением в его действиях опасного рецидива преступлений. Начало срока наказания: 20 июля 2001 года. Конец срока наказания: 19 апреля 2017 года.

На основании пункта 2 части 1 статьи 3 Федерального Закона от 06 апреля 2011 года № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» Круглову М. А. должен быть установлен административный надзор.

Решением Сердобского городского суда Пензенской области от 06 февраля 2017 года административный иск врио начальника Федерального казенного учреждения «Лечебное исправительное учреждение № 6» УФСИН России по Пензенской области Храпова М. В. об установлении в отношении осужденного Круглова М. А. административного надзора удовлетворен.

Органы внутренних дел в рамках действующего законодательства обязаны реализовывать надзор за лицами, имеющими непогашенную либо неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетних, а также при рецидиве преступлений.¹

Главная задача органов внутренних дел при реализации административного надзора – это профилактика правонарушений среди поднадзорных лиц, формирование у них законопослушного поведения. Все это может быть достигнуто профилактическими беседами с этими лицами, разъяснительной работой, наблюдением за их поведением.

Напрямую осуществлением административного надзора занимаются подразделения по организации и реализации административного надзора либо должностные лица, которые в силу своих обязанностей должны осуществлять административный надзор с целью предотвращения совершения поднадзорными лицами преступлений и других правонарушений, оказания на них персонального профилактического влияния.

Помимо этого, в реализации административного надзора участвуют:

- 1) участковые уполномоченные полиции;
- 2) сотрудники патрульно-постовой службы полиции;

¹ Садрисламов А.К., Фаткуллин Б.Х. Социальная роль участковых уполномоченных полиции в предупреждении рецидивной преступности // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2012. № 4. С.82

- 3) сотрудники вневедомственной охраны;
- 4) сотрудники дорожно-патрульной службы ГИБДД;
- 5) подразделения, уполномоченные осуществлять оперативно-розыскную деятельность;
- 6) дежурные части территориальных органов внутренних дел;
- 7) сотрудники полиции линейных управлений, отделов Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.

Лица, подлежащие административному надзору, обязаны встать на учет в ОВД по месту жительства либо пребывания. К тому же, им необходимо с установленной судом периодичностью являться в органы внутренних дел для регистрации (1 - 4 раза в месяц), извещать о смене места жительства либо пребывания, перемене места работы либо об увольнении. Поднадзорным не разрешается без дозволения ОВД выезжать за пределы территории, установленной судом для их пребывания. Получение такого разрешения предусмотрено только по уважительным причинам. Помимо этого, поднадзорным может запрещаться появление в установленных местах, посещение массовых мероприятий, нахождение вне дома в установленное время суток. Надзор приостанавливается в случае заключения под стражу, объявления поднадзорного лица в розыск, признания его безвестно отсутствующим. После устранения данных обстоятельств надзор будет восстановлен. Административный надзор подлежит прекращению в случае снятия с поднадзорного лица судимости. Законодательство установлено, что досрочно прекратить административный надзор возможно в случае, если лицо добросовестно выполняет все обязательства, возложенные на него данным надзором. Также лицо должно положительно характеризоваться как по месту жительства, так и по месту работы.¹

Органы, осуществляющие административный надзор, должны выявлять

¹ Баскакова С.И., Мелехин А.В., Сергеева Е.П., Симонова И.С. О некоторых подходах к практике осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Административное право и процесс. 2014. № 8. С. 43.

поднадзорных, которые не выполняют обязательства, определенные судебным решением.

Так, мировой судья судебного участка № 3 Первомайского района г. Пензы Матвеева С.У., рассмотрев дело об административном правонарушении по ч.1 ст.19.24 КоАП РФ в отношении Марковой Марины Алексеевны, 10.04.1971 г.р., уроженки г.Фергана р. Узбекистан, гражданки РФ, официально не работающей, вдовы, со средним образованием, проживающей по адресу г. Пенза, 1-й проезд Лобачевского, 9-51, установил: согласно протоколу об административном правонарушении от 14.02.2017 г. обнаружено, что Марковой М.А., состоящей под административным надзором, не было соблюдено административное ограничение, установленное решением Первомайского районного суд г. Пензы от 19.09.2016 г., а именно: 05.02.2017 г. с 8.00 до 11.00, не явилась на регистрацию в ОП № 4 УМВД России по г. Пензе согласно графику прибытия поднадзорного лица на регистрацию от 20.09.2016 г., совершив административное правонарушение, предусмотренное ч.1 ст.19.24 КоАП РФ.

В судебном заседании Маркова М.А. свою вину признала, пояснив, что она действительно не явилась на регистрацию в ОП № 4 УМВД России по г.Пензе, так как была на работе.

Судья, выслушав пояснения Марковой М.А. и изучив материалы дела, пришел к выводу, что ее виновность в совершении правонарушения в судебном заседании полностью доказана и подтверждается рапортом сотрудника полиции, протоколом об административном правонарушении от 14.02.2017 г., копией решения Первомайского районного суда г. Пензы от 19.09.2016 г., графиком прибытия поднадзорного лица на регистрацию от 20.09.2016 г.

На основании вышеизложенного суд постановил признать виновной в совершении правонарушения, предусмотренного ч.1 ст. 19.24 КоАП РФ об административных правонарушениях и подвергнуть ее наказанию в виде административного штрафа в размере 1000 рублей.

Еще один аналогичный пример из судебной практики, мировой судья

судебного участка № 6 Первомайского района г. Пензы Гришин О.Н., рассмотрев дело об административном правонарушении по ч.1 ст.19.24 КоАП РФ в отношении Захарова Максима Ивановича, 01.12.1986 г.р., уроженца г.Саратова, гражданина РФ, официально не работающего, женатого, со средним образованием, проживающего по адресу г. Пенза, ул.Попова, 7-17, установил: согласно протоколу об административном правонарушении от 23.04.2017 г. обнаружено, что Захаров М.И., состоящего под административным надзором, не было соблюдено административное ограничение, установленное решением Первомайского районного суд г. Пензы от 07.11.2015 г., а именно: 23.04.2017 г. с 8.00 до 11.00, не явился на регистрацию в ОП № 4 УМВД России по г. Пензе согласно графику прибытия поднадзорного лица на регистрацию от 20.11.2015 г., совершив административное правонарушение, предусмотренное ч.1 ст.19.24 КоАП РФ.

В судебном заседании Захаров М.И. свою вину признал, пояснив, что он действительно не явился на регистрацию в ОП № 4 УМВД России по г.Пензе, так как его срочно вызвали на смену.

Судья, выслушав пояснения Захарова М.И. и изучив материалы дела, пришел к выводу, что его виновность в совершении правонарушения в судебном заседании полностью доказана и подтверждается рапортом сотрудника полиции, протоколом об административном правонарушении от 23.04.2017 г., копией решения Первомайского районного суда г. Пензы от 07.11.2015 г., графиком прибытия поднадзорного лица на регистрацию от 20.11.2015 г.

На основании вышеизложенного суд постановил признать виновным в совершении правонарушения, предусмотренного ч.1 ст. 19.24 КоАП РФ об административных правонарушениях и подвергнуть его наказанию в виде административного штрафа в размере 1000 рублей.

Сотрудникам полиции, уполномоченные осуществлять оперативно-розыскную деятельность, необходимо принимать участие в осуществлении наблюдения за тем, должным ли образом поднадзорные лица придерживаются

административных ограничений, установленных судом. Также данные сотрудники обязаны осуществлять сбор информации для установления места нахождения поднадзорных лиц, которые уклоняются от административного надзора, в установленном на законодательном уровне порядке проводить розыск таких лиц.¹

В то же время, поднадзорным лицам необходима помощь в социальной реабилитации, трудоустройстве, организации быта. Однако на законодательном уровне задачи ресоциализации и постпенитенциарной адаптации поднадзорных лиц не указаны и не возложены на какие-либо государственные органы.

Актуальность профилактики правонарушений, обеспечения общественной безопасности и охраны правопорядка, в том числе в вопросах реабилитации и адаптации лиц, отбывавших наказание в виде лишения свободы, в период построения новой модели взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества очевидна.

К сожалению, меры превентивного характера, которые принимаются различными субъектами профилактики в отношении поднадзорных лиц, не в полном объеме сопоставимы с масштабами проблемы.

На примере статистических данных по Пензенской области на административном надзоре в 2015 году состояло 1323 лиц. Из этого числа поднадзорных, количество преступлений совершило 127. За аналогичный период 2016 года на административном надзоре находилось 1289 человек. Совершено преступлений – 188.

Исследование такой проблемы, как предотвращение преступлений, совершаемых лицами, которые имеют преступный опыт, дает понять, что одним из оснований этой проблемы является неэффективность постпенитенциарной политики государства.

В конечном результате, практическая значимость и качества надзора обуславливается количеством ранее судимых, снятых с учета в связи с

¹ Садрисламов А.К., Фаткуллин Б.Х. Социальная роль участковых уполномоченных полиции в предупреждении рецидивной преступности // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2012. № 4. С.84.

исправлением по истечении установленного срока либо досрочно и не совершивших нового преступления. И наоборот, чем выше удельный вес и число поднадзорных, привлеченных к уголовной ответственности по ст. 314. 1 УК РФ (уклонение от административного надзора), тем ниже степень данной работы. К тому же данные показатели находятся в прямой зависимости от фактического состояния индивидуальной профилактической работы с каждым поднадзорным.

Судебная статистика определяет, что в последний период появилась тенденция роста количества осужденных за уклонение от административного надзора или неоднократное несоблюдение установленных судом в соответствии с федеральным законом ограничений (ст. 314. 1 УК РФ). Согласно результатам проведенного изучения такая форма уголовно наказуемого поведения за последние три года составляет около 80% от числа всех привлеченных к ответственности по ст. 314. 1 УК РФ. В Российской Федерации в 2013 - 2016 гг. вынесен 801 обвинительный приговор по делам данной категории и 637 из них - за самовольное оставление места жительства.

За период с 1 января по 31 декабря 2016 г. в Пензенской области было вынесено почти 80 приговоров по ст. 314. 1 УК РФ.

Так, решением Первомайского районного суда г. Пензы от 17 июля 2013 г. в отношении Гришина А. В. установлен административный надзор на срок шесть лет. В период административного надзора Гришину А. В. установлены следующие административные ограничения: обязанность являться два раза в месяц в орган внутренних дел по месту жительства; запрет пребывания в общественных местах (барах, кафе, ресторанах и других подобных заведениях), осуществляющих реализацию спиртных напитков; запрет пребывания вне жилого помещения, являющегося местом жительства, в ночное время (с 22 до 06 часов), за исключением случаев исполнения им трудовых обязанностей.

Гришин А. В., будучи предупрежденным об уголовной ответственности за самовольное оставление места жительства, реализуя свой преступный умысел, направленный на уклонение от административного надзора, осознавая

общественную опасность своих действий, предвидя неизбежность наступления общественно опасных последствий и желая их наступления, действуя умышленно, без уважительных причин, 18 июля 2016 г. самовольно, с целью уклонения от административного надзора, покинул место своего жительства, и в период с 18 июля 2016 г. по 08 сентября 2016 г. дома не проживал, не поставив в известность сотрудников ОМВД России по Пензенскому району, кроме того не прибыл в ОМВД России по Пензенскому району на регистрацию согласно установленного графика и тем самым уклонился от административного надзора.

На основании вышеизложенного, суд приговорил Гришина А. В., признать виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 314. 1 УК РФ, и назначить наказание с применением ч. 5 ст. 62, ч. 2 ст. 68 УК РФ в виде шести месяцев лишения свободы, с отбыванием наказания в исправительной колонии строгого режима.

Порядок выезда поднадзорного за границы территории либо его пребывание вне жилого либо другого помещения и приобретения соответствующего разрешения устанавливаются законодательством. В Законе об административном надзоре регулируются и положения о непродолжительном выезде поднадзорного по уважительным причинам. Эти обстоятельства связаны со смертью либо тяжелой болезнью родственников поднадзорного, с необходимостью получения медицинской помощи либо прохождения лечения, с обучением, которое осуществляется за установленными пределами территории или со сдачей вступительных экзаменов в образовательную организацию, а также с иными условиями и с невозможностью дальнейшего проживания по месту жительства.

В 2014 году была в статью 314. 1 Уголовного кодекса РФ, предусматривающую ответственность за уклонение от административного надзора, в 2014 году была введена часть вторая и соответствующее Примечание. В данной части статьи устанавливается ответственность за многократное несоблюдение установленных судом в соответствии с

федеральным законом ограничений. Согласно Примечанию многократным несоблюдением поднадзорным административных ограничений считается несоблюдение этим лицом данных ограничений при условии, что поднадзорный ранее привлекался к административной ответственности за аналогичное (то есть административное) деяние два раза в течение одного года.

Так, судья Первомайского районного суда г. Пензы Кириллов А.А. рассмотрев материалы уголовного дела в отношении Никифорова В.Г., обвиняемого в совершении преступления, предусмотренного ст. 314.1 УК РФ, установил следующее.

Никифоров В.Г. являлся поднадзорным лицом, которому на основании решения Первомайского районного суда г. Пензы от 17.02.2014 года установлен административный надзор на срок 6 лет со следующими ограничениями: не менее двух раз в месяц являться в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации, находиться по месту постоянного проживания в период с 23.00 часов до 06.00 часов следующих суток кроме случаев, связанных с работой или учебой, и другими ограничениями. 15.02.2014 года Никифоров был освобожден из мест лишения свобод и предупрежден об ответственности за уклонение от административного надзора.

Прибыв на указанное место жительства, Никифоров, имея умысел на уклонение от административного надзора, не явился для постановки на учёт в отдел полиции № 4 Управления МВД РФ по г. Пензе в установленный законом срок, то есть в течение 3-х рабочих дней после прибытия к месту жительства, а в период времени с 19.02.2014 по 25.02.2014 года в целях уклонения от административного надзора самовольно оставил определенное ему место жительства.

Подсудимый с обвинением согласился и просил рассмотреть дело в порядке особого производства. Ходатайство заявлено подсудимым добровольно, после консультации с защитником, подсудимый сознает последствия вынесения приговора в особом порядке. Государственный обвинитель и защитник не возражали против рассмотрения дела в порядке

особого производства. Предъявленное подсудимому обвинение подтверждено имеющимися в деле доказательствами, которые собраны в соответствии с требованиями закона и ничем не опровергаются. Препятствий для рассмотрения дела в порядке особого производства не имеется.

Действия Никифорова В.Г. правильно квалифицированы по ст. 314.1 УК РФ, так как он совершил уклонение от административного надзора, то есть самовольное оставление лицом, в отношении которого установлен административный надзор, места жительства, совершенное в целях уклонения от административного надзора.

При назначении наказания суд учитывает, что подсудимый совершил преступление небольшой тяжести, в содеянном раскаялся, по месту жительства характеризуется отрицательно.

Отягчающим наказание обстоятельством является рецидив преступлений.

Смягчающих наказание обстоятельств по делу не установлено.

Оценивая степень общественной опасности преступления и конкретные обстоятельства дела, характер нарушений подсудимым условий административного надзора, совокупность данных о личности подсудимого, суд приходит к выводу, что исправление подсудимого возможно без изоляции от общества.

Суд приговорил признать Никифорова В.Г. виновным в совершении преступления, предусмотренного ст. 314.1 УК РФ, и назначить ему наказание в виде лишения свободы на срок 7 месяцев.

На основании ст. 73 УК РФ наказание считать условным с испытательным сроком 7 месяцев. Обязать Никифорова В.Г. в период испытательного срока не менять места жительства без уведомления специализированного государственного органа, осуществляющего контроль за поведением условно осужденных, один раз в месяц являться в этот орган на регистрацию в установленные этим органом дни, в период времени с 22.00 часа до 06.00 часов находиться по месту жительства, кроме случаев, связанных с работой или чрезвычайными обстоятельствами.

Под ограничениями в диспозиции ч. 2 ст. 314. 1 УК РФ подразумеваются запреты и обязанности, содержащиеся в ст. 4 Федерального закона № 64-ФЗ от 06. 04. 2011 года «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». В общей сложности в законе об административном надзоре предусмотрено пять ограничений, которые применяются к поднадзорным. К таким ограничениям относятся: 1) запрещение пребывания в определенных местах; 2) запрещение посещения мест проведения массовых и других мероприятий и участия в них; 3) запрещение пребывания вне жилого либо другого помещения, которое является местом жительства или местом пребывания, в установленное время суток; 4) запрещение выезда за определенные границы территории; 5) обязательная явка от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел для регистрации.

Причиной уголовной ответственности за подобные многократные действия (бездействия) устанавливаются при обязательном соблюдении положений административного закона. Лицо считается подвергнутым административному наказанию в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания (ст. 4. 6 КоАП РФ). Следовательно, в том случае, когда 365 дней истекли, поднадзорный считается не подвергавшимся данному наказанию и для его привлечения к уголовной ответственности по ч. 2 ст. 314. 1 УК необходимо исчислять срок заново.

В данном случае многократность – это как минимум вторичное совершение правонарушений схожего характера, то есть одних и тех же или их различного сочетания. В диспозиции нормы помимо указания на многократность содержится еще одно конструктивное (конституциональное) обстоятельство: это обязательное наличие «сопряженности» несоблюдения ограничения с некоторыми видами административных правонарушений. К ним относятся, прежде всего, правонарушения против порядка управления (за исключением ст. 19. 24 КоАП РФ, предусматривающей ответственность за несоблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей,

устанавливаемых при административном надзоре). Помимо этого, к таким административным деликтам относятся и те, которые посягают на общественный порядок и общественную безопасность; на здоровье населения и санитарно-эпидемиологическое благополучие, а также на общественную нравственность. Следовательно, для того, чтобы привлечь лицо к уголовной ответственности по ч. 2 ст. 314 УК РФ, кроме двух прежде совершенных административных деликтов за нарушение административного надзора в течение года, необходимо как минимум еще одно (третье) из вышеназванных категорий.

Также в Законе об административном надзоре (ч. 3 ст. 12) подробно описаны личные исключительные обстоятельства, которые связаны с трудоустройством: явка в органы службы занятости населения для регистрации в качестве безработного; прохождение собеседования или обязательного медицинского осмотра, необходимого для заключения трудового договора; заключение трудового договора или гражданско-правового договора, предметом которого являются выполнение работ или оказание услуг; регистрация в качестве индивидуального предпринимателя или получение лицензии на осуществление определенного вида деятельности. Таким образом, в объективном плане анализируемое преступление представляет собой активное, волевое, противоправное действие без любого из исключительных личных обстоятельств, указанных в Законе об административном надзоре.

Целью Закона является определение системы правовых и организационных мер, направленных на предотвращение совершения преступлений лицами, освобожденными из мест лишения свободы. К числу задач относятся:

- обеспечение безопасности граждан, общества, профилактика рецидивной преступности посредством предупреждения совершения преступлений лицами, не вставшими на путь исправления и ведущими антиобщественный образ жизни;
- создание общего правового механизма административного надзора;

- создание условий эффективности деятельности органов внутренних дел и иных правоохранительных органов;
- сокращение преступности, снижение экономических затрат на борьбу с преступностью;
- выработка новых методов борьбы с преступностью, претерпевшей за последнее время качественное изменение, в том числе в связи с появлением новых видов преступлений, ростом организованной преступности, профессиональной рецидивной преступности.

В этой связи представляется, что эффективное и своевременное решение вопросов ресоциализации и постпенитенциарной адаптации поднадзорных лиц является весьма актуальным, тем более что существенная часть освободившихся из исправительных учреждений нуждается в лечении от алкоголизма, наркомании, болезней нервно-психического характера, туберкулеза, ВИЧ-инфекции и других заболеваний, направлении в специализированные лечебные или реабилитационные учреждения. Кроме того, обозначенная категория лиц имеет недостаточный профессиональный уровень, низкую мотивацию к труду, склонность к неадекватному поведению и нарушению трудовой дисциплины. В результате бывшие осужденные менее востребованы на рынке труда, чаще подвержены риску увольнения и дискриминации при приеме на работу.

В целях решения обозначенных проблем необходимо эффективное взаимодействие подразделений полиции с органами социального обеспечения, службой занятости населения, общественными организациями.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 14. 10. 2010 г. № 1772-р (ред. от 31. 05. 2012 г.) «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы РФ до 2020 года» закреплено участие общественности в адаптации осужденного к новым жизненным реалиям.

Однако механизмы оказания такой помощи осужденным не разработаны. Их отсутствие во многом предопределяет высокую интенсивность рецидива. Например, в течение первого года после освобождения совершают очередное

корыстное преступление 74, 3% лиц, освободившихся из исправительного учреждения.

Несмотря на решение многих основных вопросов осуществления административного надзора, необходимо обратить внимание на ряд проблем, возникающих в процессе исполнения законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

К числу основных относятся:

- слабая эффективность организации работы территориального органа МВД России по осуществлению административного надзора;
- отсутствие целостной практики по установлению и продлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы по инициативе органа внутренних дел;
- отсутствие налаженной системы взаимодействия между органами, ответственными за установление и осуществление административного надзора, в том числе и отсутствие программы взаимодействия между территориальными органами МВД России и территориальными органами УФСИН России и ФМС России, при реализации административного надзора за поднадзорными лицами;
- недостаточная действенность норм, установленных законодательством, которые направлены на оказания персонального профилактического влияния на граждан, освобожденных из мест лишения свободы и имеющих непогашенную либо неснятую судимость, подпадающих под действие Закона об административного надзора с целью охраны государственных и общественных интересов.

К тому же, обнаружены проблемы установления административного надзора и такого ограничения как запрещение пребывания вне жилого либо другого помещения, которое является местом жительства или пребывания лица, в отношении которого установлен административный надзор в установленное время суток (п. 3 ч. 1 ст. 4 Закона об административном надзоре), в отношении лиц, которые не имеют регистрации и постоянного места жительства.

Возникают трудности и в процессе применения административного надзора к иностранным гражданам и лицам без гражданства.

Судебное толкование, которое носит рекомендательный характер, в форме постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 22 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре» также не разрешает указанные выше вопросы.

Можно определить следующие причины, в связи с которыми происходит нарушение требований законодательства об административном надзоре лицами, освобожденными из мест лишения свободы:

- формальность к подходу осуществления персональной профилактической работы в отношении поднадзорных лиц сотрудниками подразделений;
- наличие в делах административного надзора малоинформативных и недостоверных документов о проведенных проверочных мероприятиях;
- слабая результативность профилактической работы участковых уполномоченных полиции при осуществлении административного надзора;
- безнаказанность правонарушителей и слабое знание законодательства;
- необъективные меры наказания;
- несовершенство законодательства.

Помимо наиболее типичных причин нарушений требований законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, следует учитывать:

- сильную загруженность участкового уполномоченного полиции;
- отсутствие устоявшейся практики правоприменения;
- недостатки в организации научного обеспечения органов внутренних дел для достижения практических целей и решения конкретных задач.

Для охраны общественного порядка от преступных посягательств и уменьшения уровня преступности в коллективных местах государственными органами осуществляется масса целевых программ, но статистика говорит о

том, что в 2016 году увеличение преступности в общественных местах произошло на 11,4%. Увеличение количества преступлений в общественных местах вынуждает задуматься о внедрении новых форм и способов для обеспечения общественной безопасности и охраны общественного порядка, а также выработки новых способов, методов влияния на конкретные группы лиц, в том числе, которые находятся или формально подпадают под административный надзор.

Указанная категория лиц представляет собой особую заинтересованность, поскольку уже имеет серьезное криминальное прошлое и наличие негативного отношения к обществу, склонностью к совершению тяжких и особо тяжких преступлений в общественных местах, учитывая особую легкость совершения ими данных преступлений.

В процессе предотвращения преступлений, совершаемых лицами, которые находятся в общественных местах, зарождается ряд проблемных вопросов, требующих решения. Одним из данных проблемных вопросов считается реализация полноценного контроля за поднадзорными в ночное время и время проведения массовых и общественных мероприятий.

При реализации контроля за осуществлением поднадзорными, установленных в их отношении ограничений, сотрудники полиции, обнаруживая факт отсутствия поднадзорного по месту жительства в ночное время, зачастую ограничиваются сбором нужных материалов для дальнейшего привлечения его к административной ответственности. Но данного метода не хватает для комплексной реализации предотвращения преступлений в общественных местах, совершаемых поднадзорными, так как отсутствует достоверная информация, где находилось лицо, в отношении которого установлены ограничения в рамках административного надзора, в ночное время и даже привлекая его к административной ответственности за данное правонарушение, сотрудник полиции не может с полной уверенностью сказать, что поднадзорный не совершал преступных деяний, будучи вне стен собственного жилища, так как преступления, совершаемые в общественных

местах, имеют достаточно высокую степень латентности.

Нам представляется, что для решения данной проблемы сотрудникам полиции, которые выявляют данное правонарушение (отсутствие поднадзорного лица по месту жительства в установленное судом время), по окончании сбора материалов, для привлечения к административной ответственности необходимо осуществить ряд следующих действий:

1) немедленно доложить в дежурную часть органа внутренних дел сообщение об отсутствии этого лица по месту жительства, указав все обстоятельства по делу;

2) далее сообщение об этом лице обязан довести до сведения всем патрулям и постам, реализующим патрулирование и охрану общественного порядка по установленным маршрутам, с указанием перечня данных о лице и местах его возможного появления;

3) информировать наряды, которые несут службу в общественных местах, детальные сведения о поднадзорном лице, и в максимально короткие сроки предоставить сотрудникам его фотографии для оперативного задержания и доставления в ОВД;

4) при наличии у поднадзорного лица ТС информировать о его данных сотрудникам ДПС;

5) безотлагательно использовать любые возможности системы видеонаблюдения для выявления лиц, подпадающих под описание, которые находятся в общественных местах и своевременного их досмотра;

6) ориентировать частные охранные предприятия, которые реализовывают свои функции на обслуживаемых ими объектах, в том числе в общественных местах и вблизи дорог;

7) при задержании разыскиваемого оперативно определить места его пребывания в ночное время, также причастность к совершению тех или иных преступлений в общественных местах в ночное время.

Последовательное выполнение данных мероприятий позволит уменьшить возможность совершения преступлений, в том числе в общественных местах,

поднадзорным лицом, которое находящиеся вне своего жилища в ночное время, а привлечение его к административной ответственности не будет иметь формальный характер. Тем не менее, перечень вышеуказанных мероприятий, не является полным, и нуждается еще в более подробной проработке, учитывая специфику обслуживаемой органом внутренних дел территории и оперативной обстановки.

Стоит сказать, что лишь полное взаимодействие все структур может значительно уменьшить число преступлений в общественных поднадзорными лицами.

Хотелось бы заметить, что применение новейших достижений российской науки и техники вполне может поспособствовать выведению на новый, прогрессивный уровень контроля за лицами, находящимися под административным надзором, и способствовать уменьшению уровня преступности в общественных местах, оградив граждан от преступных посягательств в местах их пребывания и отдыха.

Заключение

Итак, административный надзор – это вид государственной деятельности в сфере управления, которая осуществляется специальными органами исполнительной власти в отношении различных объектов с применением совокупности мер административного принуждения в целях предупреждения, выявления, пресечения и восстановления нарушенных прав.

Основываясь на вышеизложенном, следует заметить, что административный надзор, как обособленная разновидность деятельности государства по обеспечению законности и дисциплины в процессе реализации исполнительной власти, обладает следующими признаками:

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

Основными правовыми пробелами института административного надзора являются:

- неурегулированность административно-правовых статусов участников административно-надзорных производств;
- недостаточность административно-процессуальных норм, восполнение их за счет ведомственных нормативных правовых актов, в том числе административных регламентов осуществления государственной функции;
- отсутствие целого ряда необходимых для любой административной деятельности органов исполнительной власти правового государства административных процедур публичных слушаний, пересмотра актов административного надзора.

В данный момент самой опасной угрозой нарушения законности в деятельности субъектов административного надзора признана коррупция. В соответствии с таким выводом вполне объективна надобность разработки и утверждения обоснованных стандартов оценки уровня законности в деятельности субъектов административного надзора в совокупности с обеспечением наибольшей прозрачности административно-надзорной деятельности.

Установлено, что административный надзор, осуществляемый органами внутренних дел, происходить путем наблюдения за поднадзорными объектами в целях проверки их добросовестного соблюдения ограничений, установленных судом.

Представляется, что помимо полномочных органов государственной власти, надзор за поведением поднадзорных также должен осуществляться путем использования сил и средств общественности и доверенных лиц. Проводимые не реже одного раза в месяц гласные проверки в отношении поднадзорных были бы уместны не только месту жительства, но и по месту работы.

Стремясь к снижению уровня преступлений среди поднадзорных, необходимо применять нормы педагогики и психологии, прибегая в большей степени к методам убеждения.

Следует подбирать к каждому поднадзорному индивидуальный подход, исходить из его сложившихся убеждений, установок, черт характера. Так как многое в поведении поднадзорного лица черпается из общения с семьей, то меры воспитательного и профилактического характера нужно направлять и в адрес лиц, состоящих с поднадзорным в семейных отношениях.

В целом, любое применяемое административное ограничение не должно нарушать права поднадзорного в удовлетворении его культурных запросов. В связи с этим какие-либо запрещения посещать культурно-просветительские учреждения явно не соответствует смыслу административного надзора и не должны подлежать применению.

Административные ограничения, связанные с посещением мест массового отдыха должны применяться только в порядке исключения, когда есть достаточные основания полагать, что у поднадзорного есть намерения использовать нахождение в общественном месте в целях осуществления преступного умысла.

Во время проведения мероприятий по установлению административного надзора начальник полиции или его заместитель осуществляет индивидуальную беседу с поднадзорным, на которую желательно пригласить также его родственников, так как они могут иметь непосредственное влияние на поведение и характер на лица, привлекаемого к административному надзору.

Если выявлено, что поднадзорный совершил правонарушение, то реакция органов, уполномоченных осуществлять административный надзор, должна быть незамедлительной. Необходимо рассмотреть все обстоятельства совершения им данного правонарушения, какими мотивами он руководствовался, при его совершении.

Сотрудники полиции для большей эффективности индивидуально-практической работы должны в системе давать разъяснения о сущности административного надзора как поднадзорному, так и его родственникам.

Общаясь с поднадзорными сотрудники полиции должны всегда проявлять корректность и интересоваться их судьбой. И в тот же моменты, они

должны применять требовательность при нарушении поднадзорным норм законодательства.

Проверка соблюдения поднадзорным приписанных ему ограничений должна реализовываться в зависимости от поведения этого поднадзорного.

Тем не менее, анализ положений института административного надзора, закрепленного Федеральным законом от 6 апреля 2011 года № 64-ФЗ, позволяет утверждать, что существующие проблемы носят временный характер. Они связаны в первую очередь с необходимостью реформирования в целом системы профилактики правонарушений. Институт административного надзора требует дальнейшего развития с целью создания условий полноценного вовлечения осужденных в социум и, как следствие, обеспечения правопорядка, предупреждения преступлений, совершаемых повторно.

Список литературы

Нормативно-правовые акты

1. Российская Федерация. Конституция (1993) // Российская газета. –1993. – № 237.
2. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ (ред. от 05.04.2017) // СЗ РФ. – 1997. - № 2. – Ст. 198
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30. 12. 2001 № 195-ФЗ (ред. от 03. 04. 2017) // СЗ РФ. – 2002. – № 1 – Ст. 1.
4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08. 03. 2015 № 21-ФЗ (ред. от 28. 03. 2017) // СЗ РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.
5. О полиции: федер. закон от 07. 02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.
6. О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения: федер. закон от 24.07.1998 № 127-ФЗ (ред. от 14.12.2015) // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3805.
7. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федер. закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 22.02.2017) // СЗ РФ. – 2008. – № 52. – Ст. 6249.
8. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: федер. закон от 06.04.2011 № 64-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. – 2011. – № 15. – Ст. 2037.
9. О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Приказ МВД России от 08.07.2011 № 818 (ред. от 25. 06. 2014) // Российская газета. – 2011. – № 189.

10. Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной налоговой службой государственной функции по осуществлению контроля и надзора за полнотой учета выручки денежных средств в организациях и у индивидуальных предпринимателей: Приказ Минфина РФ от 17.10.2011 № 133н // Российская газета. – 2012. – № 26.

Учебная литература

11. Абсаямов, А. В., Абушенко, Д. Б., Загайнова, С. К. Административное судопроизводство: Учебник для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) под ред. В. В. Яркова. – М.: Статут, 2016. – 560 с.
12. Бахрах, Д. Н., Российский, Б. В., Старилов, Ю. Н. Административное право: Учебник для ВУЗов. – М.: Норма, 2010. – 800 с.
13. Лещина, Э. Л., Магденко, А. Д. Административно-процессуальное право: курс лекций. – М.: Российский государственный университет правосудия, 2015. – 310 с.
14. Мартынов, А. В. Административный надзор в России: теоретические основы построения: монография / Ю. Н. Старилова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 183 с.

Научная литература

15. Алексеев, С. В., Теллин, Д. А. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Законность. – 2014. – № 10. – С. 59–63.
16. Галкин, П. В. Организация работы городского самоуправления в пореформенный период и административный надзор (по материалам Московского губернского по городским делам присутствия) // Юрист. – 2012. – № 5. – С. 35–38.
17. Галкина, А. Н., Громов, В. Г. Правовая природа административного надзора // Современное право. – 2015. – № 6. – С. 20–24

18. Дегтярев, С. Л. Особенности правоприменения по делам об административном надзоре в гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. – 2014. – № 10. – С. 15–20
19. Зырянов, С. М. Обеспечение законности в административно-надзорной деятельности органов исполнительной власти // Журнал Российского права. – 2015. – № 8. – С. 27–33
20. Леухина, Е. Е. К вопросу о понятии и существенных признаках административного надзора как формы государственно-управленческой деятельности // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2013. – № 2. – С. 105–106
21. Леухина, Е. Е. Административный надзор как форма государственно-управленческой деятельности // Вестник Челябинского государственного университета. – 2013. – № 11. – С. 27–31
22. Мартынов, А. В. Административный надзор как способ осуществления контрольной власти // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. – 2012. – № 2. – С. 269–271
23. Мартынов, А. В. Административные регламенты как правовые источники реализации административно-надзорной деятельности // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2012. – № 4. – С. 8–11
24. Мелехин, А. В., Баскакова, С. И., Симонова И. С., Сергеева Е. П. О некоторых подходах к практике осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Административное право и процесс. – 2014. – № 8. – С. 41–45
25. Миллер, Р. О. Отдельные аспекты правового регулирования надзорной деятельности в Российской Федерации и Испании // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 8. – С. 54–57
26. Никитин, А. Д. Административный надзор в контексте общеправовых принципов // Вестник Томского государственного университета. – 2013. – 1(7). – С. 62–67
27. Оноколов, Ю. П. Административный надзор - необходимая часть системы

- профилактики правонарушений // Административное право и процесс. – 2014. – № 4. – С. 60–63.
28. Савченко, Н. А. Институт сенатского инспектирования в системе органов государственного надзора Российской империи (XIX – начало XX в.) // Юрист. – 2010 г. – № 18. – С. 12–15.
29. Садрисламов, А. К., Фаткуллин, Б. Х. Социальная роль участковых уполномоченных полиции в предупреждении рецидивной преступности // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2012. – № 4. – С. 82–84.
30. Смородинова, Ю. С. Методы осуществления государственного контроля и административного надзора органами исполнительной власти субъектов российской федерации // Общество и право. – 2015. – № 2 (52). – С. 304–309.
31. Стахов, А. И. Особенности квалификации нарушений обязательных требований, выявляемых в ходе осуществления государственного контроля и надзора // Юрист. – 2016. – № 3. – С. 23–27.
32. Тяпкин, С. Е. Понятие, признаки и назначение административного надзора // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2012. – № 5. – С. 71–73.
33. Шишкина, А. В. Теоретические основы регионального административного надзора // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 10. – С. 1011 – 1017.
34. Шиян, В. И. Основные вопросы осуществления административного надзора // Наука. Мысль: электронный периодический журнал. – 2016. – № 5-1. – С. 123–128.