DURA LEX, SED LEX



DURA LEX, SED LEX

Административный надзор полиции

С.М. Зырянов

ЮНИТИ
UNITY

С.М. Зырянов

Административный надзор полиции

Рекомендовано Международным учебно-методическим центром «Профессиональный учебник» в качестве учебного пособия для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция»

Рекомендовано Научно-исследовательским институтом образования и науки в качестве учебного пособия для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция»

Электронные версии книг
Издательства «ЮНИТИ-ДАНА» на сайте
Международной электронной библиотеки
«Образование. Наука. Научные кадры»
www.niion.org



Закон и право • Москва • 2019

УДК [351.741:35.085.6](470+571)
ББК 67.401.061.4(2Рос)+67.401.133.1(2Рос)
397

Р е ц е н з е н т ы:
доктор юридических наук, профессор *А.П. Шергин,*
кандидат юридических наук, доцент *Г.Х. Хадисов*

Главный редактор издательства *Н.Д. Эриашвили*,
кандидат юридических наук, доктор экономических наук, профессор,
лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники

Зырянов, Сергей Михайлович.

397 Административный надзор полиции: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / С.М. Зырянов. — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2019. — 127 с. — (Серия «Dura lex, sed lex»).

ISBN 978-5-238-03264-1

Агентство CIP РГБ

Рассматриваются вопросы, связанные с понятием и общим порядком осуществления административного надзора сотрудниками подразделений полиции. Объектом исследования явились общественные отношения, возникающие в процессе планирования, подготовки к проведению и проведения мероприятий по надзору, оформления результатов. Рассмотрены особенности осуществления полицией административного надзора в области охраны общественного порядка, обеспечения безопасности дорожного движения, оборота наркотических средств и психотропных веществ, соблюдения миграционного законодательства.

Для практических работников органов внутренних дел, профессорско-преподавательского состава и курсантов и слушателей высших образовательных учреждений системы МВД России.

ББК 67.401.061.4(2Рос)+67.401.133.1(2Рос)

ISBN 978-5-238-03264-1
© ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА, 2019
Принадлежит исключительное право на использование и распространение издания (Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ).
Воспроизведение всей книги или любой ее части любыми средствами или в какой-либо форме, в том числе в интернет-сети, запрещается без письменного разрешения издательства.

Введение

Реформирование органов внутренних дел, преобразование милиции в полицию, помимо формальных изменений, повлекли ряд сущностных изменений компетенции органов внутренних дел, прежде всего структурных подразделений, в задачи которых входит обеспечение соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, установленных федеральными законами и другими нормативными правовыми актами, посредством реализации государственной функции, получившей в теории административного права название «административный надзор».

Полиция сохранила свое ведущее положение в системе субъектов административного надзора, ее выделяет наиболее широкая предметная компетенция, возможность применять меры административного принуждения.

В сферу ведения полиции входят: общественный порядок, дорожное движение, оборот наркотических средств и психотропных веществ, их аналогов, прекурсоров, новых психически активных веществ, а также миграция населения, включая внешнюю миграцию. Нормальное развитие общественных отношений в названных сферах — залог общественной безопасности. Поэтому административно-надзорная деятельность полиции рассматривается как важнейший инструмент обеспечения безопасности.

Пособие построено в соответствии с основными направлениями деятельности полиции. Первая глава соответствует Общей части института административного надзора. Вторая глава соответствует Особенной части и содержит параграфы, в которых рассматриваются отдельные, наиболее значимые направления административного надзора полиции: охрана общественного порядка, обеспечение общественной безопасности, оборот наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, миграция населения.

В работе использовались труды Ф.С. Разаренова, М.С. Студеникиной, М.И. Еропкина, Р.И. Денисова, И.И. Веремеенко, К.С. Бельского, А.В. Мартынова, О.И. Бекетова и др.

При подготовке учебного пособия были использованы нормативные правовые акты по состоянию на 5 марта 2019 г., представленные в СПС «КонсультантПлюс». В связи с этим в тексте пособия указываются законодательные и иные нормативные правовые акты без указания на дату их последнего изменения. Сведения о редакциях, использованных в работе, представлены в библиографическом разделе пособия.

Глава 1
Административный надзор как функция полиции

1.1. Сущность административного надзора

Управление любыми общественными делами осуществляется всегда в определенной последовательности. Если, конечно, мы говорим об осмысленном разумном управлении, а не о спонтанных интуитивных решениях. В простейшем случае управления, который может рассматриваться как субъектно-объектная модель, в которой есть *субъект управления* — управляющий и *объект управления* — управляемый, первый дает второму управленческую команду, направленную на достижение какой-то цели, решение какой-то задачи. Плох тот управляющий, который отдает объекту управления команды, о которых сам забывает впоследствии. Конечно же, управляемый вскоре перестанет исполнять эти команды. Кроме того, в таком случае субъект управления утрачивает связь с объектом управления, не знает, к чему приводит исполнение (или неисполнение) его команд управляемым. Для эффективного управления между субъектом управления и объектом управления должна поддерживаться двухсторонняя связь. В *прямом* направлении (от управляющего к управляемому или от субъекта управления к объекту управления) идут управленческие команды. В *обратном* направлении должна идти информация о том, к чему привело исполнение отданной команды.

Обратная связь позволяет оценить результат управленческого воздействия, а также качество исполнения команды. На этой основе появляется возможность вносить в управление необходимые коррективы, с тем чтобы повысить эффективность функционирования объекта управления, решения поставленной перед ним задачи. В результате управленческий процесс становится цикличным:



Представленная схема предельно упрощена, в ней отмечены только основные управленческие функции. Обратная связь в управлении обеспечивается посредством контроля за исполнением управляющих команд. Как писал известный польский административист Ежи Старосьцяк, контроль призван давать оценку всего фактического положения дел в контролируемой ячейке, информировать о том, что выполнено правильно, что сделано или что может быть сделано неправильно. Хорошее выполнение задачи, протекавшее в соответствии с планом, не требует повторного анализа, поскольку анализ путей ее выполнения был уже сделан при подготовке к деятельности, а успешное выполнение, как правило, подтверждает правильность избранного пути. Иначе обстоит дело при неудачном исполнении, когда для изменения неблагоприятного положения требуется разработка новых руководящих указаний. Поэтому анализ неблагоприятного положения дел и причин такого положения должен занимать в деятельности контрольных органов значительно больше места, чем анализ правильного исполнения[1].

Однако управленческие отношения могут быть весьма разнообразными в зависимости от того, между кем они возникают, на достижение каких целей, на решение каких задач на-

[1] См.: *Старосьцяк Е.* Элементы науки управления. М.: Прогресс, 1965. С. 103.

правлено управляющее воздействие, в каких отраслях осуществляется управление и т.д. Характер управленческого отношения неизбежно определяет и характер обратной связи, т.е. характер контрольного отношения, которое хотя и возникает между теми же субъектами (субъектом управления и объектом управления), но может существенно различаться по своему содержанию.

Так, в служебном или трудовом коллективе, где субъект управления — руководитель, а объект — подчиненный ему коллектив, руководитель несет ответственность за результаты работы коллектива, он отдает управленческие команды и контролирует их исполнение, оценивает полученный результат и может оперативно принять новое, корректирующее решение, если обнаружит, что ранее данная команда ошибочна либо была исполнена нечетко. Для руководителя важно, чтобы в подчиненном коллективе соблюдалась служебная (или трудовая) дисциплина, чтобы его распоряжения исполнялись точно и в срок, чтобы действия подчиненных были не только законными, но и разумными, целесообразными. Если подчиненные не понимают смысла отданного распоряжения, руководитель может дать соответствующие разъяснения. Недисциплинированный подчиненный подлежит воспитательному воздействию или дисциплинарному взысканию вплоть до увольнения. Руководитель вправе заменить на особо ответственном участке работы менее опытного работника более опытным и т.д.

С возрастанием уровня управленческого звена усложняется система управления, развивается контрольная функция, происходит специализация труда по управлению. Контрольные полномочия возлагаются на служащих, замещающих специально для этого учрежденные должности, на специальные контрольные подразделения. Контролер утрачивает право проводить кадровые перестановки, применять меры дисциплинарного принуждения, он докладывает руководителю о состоянии дел на объекте управления, может лишь рекомендовать совершить какие-либо управленческие действия. Но предмет контроля не изменяется: проверяются служебная дисциплина, качество и своевременность исполнения должностных обязанностей. При этом контролер может оценить работу всего коллектива и его непосредственного руководителя.

Далее, по мере усложнения системы, происходит специализация контролеров. Кто-то контролирует производственную

или служебную деятельность, кто-то — кадровую работу, работу с обращениями граждан, расходование средств и бухгалтерию. Появляются новые виды контроля: предварительный, текущий и последующий, комплексный, общий и специальный, непрерывный и периодический, ведомственный, надведомственный и т.д. Но суть и предназначение контроля остаются теми же.

Совершенно иная картина предстает перед нами, когда мы рассматриваем управление процессами, протекающими вне системы управления, — промышленностью, сельским хозяйством, здравоохранением, образованием и другими отраслями, где функционируют частные субъекты: юридические лица и индивидуальные предприниматели. Государственное управление отношениями, возникающими в названных отраслях, осуществляется по иной, более сложной схеме. Управленческое воздействие не может оказываться по отношению к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям непосредственно. Вместо этого субъект управления устанавливает определенный административно-правовой режим того или иного вида деятельности. Многие элементы такого режима вводятся федеральным законом и приобретают свойство стабильности, устойчивости — это *запреты*, *ограничения прав и свобод*[1]. Универсальность режима позволяет обеспечивать действие «равной меры для разных субъектов». В отдельных случаях устанавливаются условия допуска лиц к осуществлению деятельности. Допуск может приобретать различные формы: от простого обязательного уведомления о начале деятельности до лицензии. Принятию решения о допуске предшествует проверка соответствия претендента установленным требованиям (наличие подготовленных специалистов, оборудованных помещений, технических средств, проведение мер по обеспечению безопасности и др.).

В дальнейшем эти лица действуют по своему усмотрению. Задача же субъекта управления заключается в том, чтобы обеспечить действие установленного правового режима, следить за тем, чтобы действующие лица не выходили за рамки, очерченные этим режимом. Если кто-то нарушил режимные

[1] Часть 3 ст. 55 Конституции РФ требует, чтобы права и свободы ограничивались федеральным законом.

требования, он подлежит водворению в установленные рамки и наказанию. Возможно, будет обнаружено, что кто-то из участников регулируемых отношений вообще не в состоянии соответствовать режимным требованиям. Тогда он подлежит исключению из числа лиц, допущенных к осуществлению данного вида деятельности. Это возможно, конечно, только при условии, что закон устанавливает разрешительный порядок осуществления этого вида деятельности. Нельзя запретить ходить по улицам человеку, постоянно нарушающему правила дорожного движения для пешеходов, по той простой причине, что право ходить по улицам — безусловное право, естественное право человека.

Субъект управления и в этих случаях должен получать информацию о состоянии объекта управления посредством обратной связи. Но эта обратная связь также существенно усложняется. Одновременно способы получения информации становятся более разнообразными, расширяется и круг источников информации. Информация о состоянии объекта управления анализируется, на основе анализа принимаются новые управленческие решения, которые реализуются в законодательстве, устанавливающем соответствующие правовые режимы.

Такое усложнение механизма управления требует разделения труда по управлению. Происходит специализация функций и органов управления. Выделяются аналитические, нормотворческие, разрешительные, контрольные, юрисдикционные, хозяйственные функции, осуществляемые министерствами, службами и агентствами.

В новом механизме управления существенные изменения претерпевает контрольная функция. Если внутри самого субъекта или системы субъектов управления продолжает осуществляться контроль по типу «начальник — подчиненный», то в отношении неподчиненных лиц, действующих в условиях законодательно установленных правовых режимов, субъект управления уже не правомочен осуществлять тотальный контроль. Происходит сужение предмета контроля, его ограничение вопросами исключительно законности, соответствия поведения лица требованиям правового режима. В рамках режима субъект права действует свободно. Главное — чтобы он не выходил за установленные режимом границы. Такой ограниченный контроль принято называть *административным надзором*. Использование термина «надзор» призвано показать ограниченность предмета контроля законно-

стью. Данный термин исторически связан с деятельностью органов прокуратуры, которые осуществляют надзор за законностью деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, организаций и граждан. При этом объекты надзора организационно не подчиняются прокурорам. Также и в административно-надзорных отношениях физические и юридические лица не подчиняются органам исполнительной власти (администрации), осуществляющим надзор за законностью их деятельности.

Административный надзор как особый вид контроля появился в Российской империи и какое-то время сохранялся после революции, пока существовали негосударственные предприятия. В результате тотального огосударствления экономики во всех сферах общественной жизни, за исключением частной жизни граждан, воцарился государственный контроль. И лишь там, где административно-правовые режимы ограничивали права граждан, исполнительная власть осуществляла административный надзор за их поведением: в общественных местах, в области природопользования (любительская и спортивная охота, рыболовство), в области обеспечения пожарной безопасности, санитарно-эпидемиологической безопасности, дорожного движения и некоторых других областях.

Очевидно, необходимость совершенствования государственного управления общественных отношений в этих областях, объективно обусловленного их бурным развитием, послужило причиной развития в теории административного права научных основ института административного надзора. Это произошло уже во второй половине прошлого века и совпало с расширением гражданских прав и свобод советских граждан, с ростом их социальной активности.

Государственное управление в названных областях отличается от управления отношениями, складывающимися по типу «начальник — подчиненный», невозможностью применения методов «ручного управления», необходимостью установления специальных правил (пожарной безопасности, санитарии, природопользования, охоты, рыболовства, дорожного движения), запретов определенного поведения в общественных местах (мелкое хулиганство, распитие спиртных напитков и др.). Эти правила отличаются стабильностью и

обязательностью для персонально неопределенного круга лиц, не связываются с должностным положением адресатов. Их строгое соблюдение обеспечивает правопорядок, установленный режим законности. Казалось бы, надзор за соблюдением режимных требований могли бы осуществлять органы прокуратуры. Однако предмет надзора непрерывно расширяется и усложняется, а в числе объектов надзора в рыночной экономике, помимо граждан, оказалось огромное число разнообразных организаций. Все это требует перманентного увеличения численности субъектов надзора и их специализации. Кроме того, надзор должен осуществляться постоянно. Такой надзор может обеспечить только исполнительная власть.

Также стало очевидно, что контроль, осуществляемый органами исполнительной власти, отличается от административного надзора, поскольку применять одни и те же методы в отношении подчиненных и неподчиненных объектов управления невозможно.

Таким образом, в основе разграничения государственного контроля и административного надзора лежит *характер отношений между субъектом и объектом.* В контрольных отношениях присутствует подчиненность, тогда как надзор осуществляется по отношению к неподчиненным гражданам и организациям. Наличие либо отсутствие подчиненности определяет другие отличительные признаки контроля и надзора, которые будут рассмотрены ниже.

К сожалению, в действующем законодательстве не проводится разграничения между терминами «контроль» и «административный надзор»[1]. В нормативных правовых актах распространены термины «контроль (надзор)», «контроль и надзор», «государственный контроль», «государственный надзор», «федеральный государственный надзор», «контрольно-надзорная деятельность», содержание которых не представляется возможным различить. Вместе с тем инструментарий юридической науки в первую очередь — это термины и категории, понятия, к которым следует относиться весьма осторожно и бережно, ибо они в праве приравниваются к мате-

[1] Мы можем привести лишь один пример четкой регламентации административного надзора, государственного контроля и производственного (корпоративного) контроля в федеральном законе — в ст. 8.1, 53 и 54 Градостроительного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. (ред. от 21.04.2011) № 190-ФЗ (*СЗ* РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16).

матическим выкладкам[1]. Смешение терминов, обозначающих контрольную и надзорную функции органов исполнительной власти, приводит к невозможности определить пределы полномочий контрольно-надзорных органов, создает трудности для правоприменителя, воздвигает административные барьеры для развития бизнеса и в то же время не обеспечивает должного уровня законности в государственном и муниципальном управлении.

Необходимо также отметить, что термин «административный надзор» оказался задействован в законодательстве, регулирующем отношения уголовно-исполнительной природы. Речь идет о Федеральном законе от 6 апреля 2011 г. № 640-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»[2]. Данную деятельность относил к уголовно-исполнительной более ста лет назад В.М. Гессен[3], такого же мнения придерживаются сейчас А.В. Мартынов[4] и автор данной работы.

Приведем в качестве иллюстрации проблем, возникающих в связи с отсутствием в федеральных законах должного разграничения контроля и административного надзора, один пример.

Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»[5] предусматривает государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов. При этом в соответствии со ст. 32—35 данного Федерального закона государственный контроль за соблюдением требований технических регламентов осуществляется специально уполномоченными органами и подведомственными им государственными учреждениями в порядке, установленном Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государ-

---

[1] См.: *Веремеенко И.И.* Существующие трактовки финансово-правовых отношений и вопросы, которые они вызывают // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. тез. ст. М.: Изд-во Моск. ун-та МВД России, 2003. С. 16.

[2] *СЗ* РФ. 2011. № 15. Ст. 2037.

[3] См.: *Гессен В.М.* Лекции по полицейскому праву. СПб., 1907—1908. С. 57.

[4] См.: *Мартынов А.В.* Теоретико-правовой анализ исторического развития административного надзора в России: Монография. Н. Новгород; Саров, 2009. С. 64.

[5] *СЗ* РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.