



## АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР КАК ОСНОВНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

**Михаил ЛОШИЦКИЙ,**

кандидат юридических наук, доцент,  
профессор кафедры административного права и процесса  
Национальной академии внутренних дел

### Summary

The article examines the legal nature of administrative supervision as a way of protecting public order police and the main direction of policing the state. We present the concept, features and scope of administrative supervision in policing the state. Revealed the subject of administrative and police surveillance and police powers in its implementation. Formulate ways to improve administrative oversight of the police. Also preparing sound proposals and conclusions concerning administrative supervision as a mainstream policing state.

**Key words:** police, state police function, policing, administrative supervision.

### Аннотация

В статье рассматривается правовая природа административного надзора как способа охраны общественного порядка органами полиции и главного направления полицейской деятельности государства. Приводится понятие, черты и сфера применения административного надзора в полицейской деятельности государства. Раскрывается предмет административно-полицейского надзора, а также полномочия полиции при его реализации. Формулируются пути повышения административно-надзорной деятельности полиции. Также подготовлены обстоятельные предложения и выводы относительно административного надзора как основного направления полицейской деятельности государства.

**Ключевые слова:** полиция, государство, полицейская функция, полицейская деятельность, административный надзор.

**Постановка проблемы.** Общеизвестно, что особый характер полицейской деятельности раскрывается в понятии «охрана», входящем в ее содержание, составляющем основу этой деятельности. «Охрана» означает ограничение, защиту кого-либо или чего-либо от нападений, посягательств, защиту от опасности социального, природного, биологического или техногенного характера. По мнению ученых-криминалистов, «охранять» означает не только защищать охраняемый объект в случае нападения, но и предупреждать возможные нападения, как благодаря факту существования самой охраны, так и благодаря активному отражению посягательств в случае нападения [1]. Важным элементом охраны выступает объект охраны как гибкое понятие, имеющее различные формы и масштабы. К ним могут относиться: дом, граница, общественный порядок, общественная безопасность, экономическая (финансовая) безопасность. Наряду с объектами охраны существуют субъекты, от которых охраняется объект. Такими субъектами

могут быть люди, звери (например, собаки в городах), силы природы, инфекционные заболевания, техногенные угрозы. Именно эти субъекты могут нападать, посягать, угрожать. Поэтому охранять объекты от такого рода посягательств должны также определенные субъекты, т. е. лица, которые обеспечивают охрану объектов от нападений, враждебных действий, посягательств, угроз и т. п. При этом не менее важными являются способы, используемые при охране объектов, составляющие широкий спектр специальных методов полицейской деятельности. К ним относятся: надзорная деятельность за поднадзорными объектами; принятие мер прямого административного принуждения с целью предупреждения и пресечения противоправного деяния; осуществление административной юрисдикции. На три основных метода полицейской деятельности указывают и ученые-административисты [2], независимо от того, кем такая деятельность осуществляется – милицией, службой общественной безопасности, пожарным надзором, санитарно-эпидемиоло-

2. Римская история по Моммсену. – С.-Пб., 1909. – 379 с.

3. Новицкий И.Б. Основы римского гражданского права. – М.: Зерцало, 2007. – 408 с.

4. Конституция «Tanta» // Дигесты, или Пандекты, Юстиниана. Об утверждении Дигестов. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.digestaiust.narod.ru/00-constit.html>.

5. Конституция «Omnem» // Дигесты Юстиниана. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.digestaiust.narod.ru/00-constit.html>.

6. Дигесты, или Пандекты, Юстиниана. – Книга первая. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.digestaiust.narod.ru/01.html>.

7. Дигесты, или Пандекты, Юстиниана. – Книга четвертая. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.digestaiust.narod.ru/04.html>.

8. Дигесты, или Пандекты, Юстиниана. – Книга сорок восьмая. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.digestaiust.narod.ru/48.html>.

9. Дигесты, или Пандекты, Юстиниана. – Книга сорок седьмая. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.digestaiust.narod.ru/47.html>.

10. Дигесты, или Пандекты, Юстиниана. – Книга третья. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.digestaiust.narod.ru/03.html>.

11. Дигесты, или Пандекты, Юстиниана. – Книга сорок девятая. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.digestaiust.narod.ru/49.html>.



гическим надзором или иными надзорными службами.

**Актуальность темы.** Из указанных специальных методов полицейской деятельности наибольшей распространенностью пользуется административный надзор, ведь именно при помощи его осуществляется специализированное наблюдение компетентных органов исполнительной власти за порядком в общественных местах в целях поддержания общественного порядка и обеспечения безопасности граждан от угроз, которые могут возникать для их фундаментальных прав и свобод.

Вопросы становления и развития полицейской деятельности государства, методы ее осуществления и их эффективность рассматривались многими учеными-полицистами современности и прошлого. Среди них можно выделить таких ученых, как И. Андриевский, К. Бельский, Ж. Ведель, В. Гессен, О. Горожанин, В. Дерюжинский, В. Ивановский, В. Лешков, П. Михайленко, И. Мушкет, И. Платонов, Ю. Римаренко, М. Сизиков, Ю. Соловей, Ю. Стариков, И. Тарасов, Г. Туманов, Е. Хохлов, М. Шпилевский и др. Однако в указанных работах подробно не приводилась характеристика надзорной деятельности полиции в аспекте форм и методов административной деятельности государства. В связи с этим актуальным представляется раскрытие правовой природы административного надзора как одного из главных направлений полицейской деятельности государства, что и является целью нашей статьи.

**Изложение основного материала.** Сразу следует заметить, что полицейская деятельность как надзорно-принудительная деятельность по наведению порядка в общественных местах – необходимый атрибут любого государства. На эту черту государства указывали и полицейисты XVIII–XIX веков, и административисты XX века. Так, В.М. Гессен писал: «В настоящее время мы понимаем не только в России, но и в Германии, под полицейской деятельностью не административную деятельность вообще, а только определенный вид, определенный род государственной деятельности – деятельность, направленную на поддержание безопасности и порядка, связанную с применением

принудительной власти» [3, с. 20]. Аналогичным образом рассматривает этот вопрос и современный французский административист Ж. Ведель, который считает, что полицейская деятельность – это административная деятельность по применению мер принуждения к отдельным гражданам для поддержания общественного порядка [4]. В. Гумбольдт, говоря о функции обеспечения внутренней безопасности и выделяя такой вид государственной деятельности, как полицейская деятельность, также писал: «Необходимо запрещать или ограничивать те действия, последствия которых наносят ущерб правам других лиц, уменьшают их свободу или состояние, а также, которые могут с высокой вероятностью иметь такие последствия» [5]. Согласно такой точке зрения любое государство, христианское и исламское, правовое и тоталитарное, если оно серьезно выполняет свой долг по охране общественного порядка, выступает как надзорно-принудительная организация, как *Policeistaat*, которая обязана через полицейские органы исполнительной власти защищать общество в целом и каждого гражданина в отдельности от хулиганов, грабителей, насильников и других правонарушителей.

Охраняя общественный порядок, обеспечивая общественную, государственную, экологическую и экономическую безопасность, органы полиции осуществляют полицейскую деятельность в интересах всех. Если выделить из названных объектов охраны «общественный порядок», то стоит сказать, что это такой объект, охрана которого предусматривает, с одной стороны, защиту прав и свобод всех граждан, с другой – определенное ограничение в правах лиц, совершающих правонарушения. Об объединении охраны общественного порядка с защитой прав и свобод граждан правильно говорит современный французский правовед Ф. Люштер: «Осуществление свобод должно сочетаться с охраной общественного порядка, предусматривать некоторое ограничение в пользовании этими правами» [6].

Одновременно полицейская деятельность осуществляется в ин-

тересах каждого гражданина. Так, правом гражданина, где бы он ни находился, – у себя в жилище, в служебном помещении, в общественном месте, – является обязанность милиции оказывать помощь гражданину в обеспечении его личной безопасности. Например, Закон Украины «О милиции» обязывает работника милиции в случае обращения к нему гражданина с заявлением об угрозе его личной безопасности принять соответствующие меры, предотвращающие или предупреждающие эту угрозу [7].

Административный надзор – самый древний способ полицейской деятельности. «Благочиния состоит в надзоре за гражданским порядком», – писал выдающийся русский полицейист середины XIX века И.В. Платонов [8].

Современная юридическая наука выделяет два вида административного надзора – общий и специальный. В рассматриваемом аспекте нас интересует общий административный надзор, который представляет собой узкоспециализированное наблюдение компетентных органов исполнительной власти (милиция, санэпиднадзор, пожарный надзор и т. п.) за порядком в общественных местах и за деятельностью должностных лиц административных ведомств.

Административный надзор в общем виде – это гласное или негласное наблюдение органов полиции за кем-либо или чем-либо. В процессе осуществления надзорной деятельности органы полиции могут осуществлять наблюдение за людьми, организациями, органами государства, но только с точки зрения закона, не вмешиваясь в их отраслевую деятельность и не управляя ими с этой стороны. С помощью надзора органы полиции (милиция, пожарные и таможенные органы) предупреждают огромное количество административных и уголовных правонарушений. «Полиция не судит, – говорил русский ученый-полицист В.Н. Лешков, – а останавливает бродягу, даже на пути к краже» [9].

Принудительные полномочия полиции нужны для немедленного прекращения противоправных действий, ликвидации естественной



или техногенной опасности, предупреждения поведения граждан, нарушающих общественный характер. Например, работники милиции после футбольного матча силой сдерживают болельщиков, которые пытаются в состоянии эйфории выйти на футбольное поле и поздравить с победой любимых игроков. При наличии указанных законом обстоятельств полицейские органы принимают принудительных действий непосредственно, не дожидаясь ни просьбы, ни участия или согласия заинтересованного лица, ни решения суда. Например, в Украине, согласно ст. 12 Закона Украины «О милиции» милиция имеет право применять меры физического воздействия, специальные средства и огнестрельное оружие в случаях и в порядке, предусмотренных действующим законом. В России, например, согласно ст. 26 Федерального закона «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» военнослужащие этих войск имеют право применять физическую силу, в том числе боевые приемы борьбы, для пресечения преступлений и административных правонарушений, задержания лиц, их совершающих [10]. Стоит отметить, что в полицейской деятельности государственное принуждение часто выступает в жестком и «непреклонном» виде, и этот момент усиливается тем, что работники могут применять принуждение, используя такие «вещественные» орудия, как специальные средства и оружие. Указанные средства являются необходимыми, ведь согласно Декларации о полиции полицейский должен выполнять возложенные на него законом обязанности по защите своих сограждан и общества от насилия, грабежей и других общественно опасных действий, как это установлено законом [11].

Административный надзор является полицейским надзором по своей природе и осуществляется путем наблюдения, обнаружения, ознакомления, просмотра, посещения мест, сравнения и другими путями. Так, досмотр, заключающийся в проверке ручной клади, багажа, а также в проверке пассажиров гражданских воздушных судов внутренних

и международных линий, который осуществляют должностные лица гражданской авиации, милиция, таможенные учреждения и служащие пограничной службы, является типичной мерой.

Административный надзор представляет собой специфический вид государственного управления с характерными чертами:

1. В отношениях, складывающихся между надзорно-контрольным (полицейским) органом и наблюдаемым объектом, отсутствует субординационно-служебный элемент. Это наблюдение за неподчиненным по служебной линии гражданином (учреждением) и применение к нему, в предусмотренных законом случаях, мер административного принуждения. Такие отношения нельзя назвать вертикальными в точном смысле этого слова, это «диагональные» отношения.

2. Полицейские органы реализуют только одну из функций государственного управления – надзорно-контрольную. Причем полицейский надзор представляет собой невключенное наблюдение, при котором субъект, за которым наблюдают, находится вне его служебных отношений. Полицейский орган со стороны наблюдает за происходящими процессами, регистрируя внешние проявления деятельности объекта. Полицейский надзор – это не контроль в государственном управлении, так как в нем отсутствуют элементы поспешного воздействия на объект, за которым осуществляется наблюдение. Право органа воздействовать возникает тогда, когда объект наблюдения нарушает правовые нормы, либо своими действиями создает опасную для общественного порядка ситуацию.

3. В отличие от контрольных структур, функционирующих в системе государственного управления, полицейские органы распространяют свое наблюдение (надзор) не только на деятельность министерств, ведомств, учреждений и организаций, но и на граждан как субъектов правоотношений в сфере общественного порядка.

Как уже было отмечено, административный надзор осуществляется

различными органами исполнительной власти, но именно в деятельности органов внутренних дел он занимает существенное место. В этом аспекте следует поддержать Г.А. Туманова, который справедливо видит в административном надзоре за общественным порядком основную задачу органов внутренних дел [12].

Наиболее распространенными методами административной деятельности органов внутренних дел являются осуществление административного надзора и принятие мер административного принуждения. Так, например, Закон Украины «О милиции» прямо предусматривает обязанность милиции осуществлять в установленном порядке контроль выполнения должностными лицами и гражданами решений органов государственной власти и государственного управления по вопросам охраны общественного порядка, а также право налагать штрафы и применять другие меры административного воздействия в соответствии с действующим законодательством.

Административный надзор милиции – это систематическое наблюдение за точным исполнением должностными лицами и гражданами правил, регулирующих общественные отношения в сфере общественного порядка, с целью предупреждения их нарушения, выявления и привлечения нарушителей к ответственности или применения к ним мер общественного воздействия. Установленные действующим законодательством многочисленные нормы и правила, за соблюдением которых милиция осуществляет административный надзор, можно классифицировать по видам административной деятельности и конкретным субъектам:

1. Правила, регулирующие поведение людей непосредственно в общественных местах, а также направленные на охрану лесов, зеленых насаждений, дорожных знаков, сооружений, на борьбу с браконьерством, мелкой спекуляцией и т. д.

2. Правила, составляющие паспортную систему, регулирующие вопросы регистрации места жительства (прописки, выписки), выдачи и



обмена документов, удостоверяющих личность.

3. Правила, регламентирующие режим проживания на территории государства иностранцев и лиц без гражданства.

4. Правила, обеспечивающие безопасность движения транспорта и пешеходов, а также правила пользования транспортом.

5. Правила, составляющие разрешительную систему, регулирующие порядок приобретения, использования определенных предметов, веществ, открытия и функционирования отдельных объектов.

6. Правила поведения, установленные для определенной категории лиц (освобожденных из мест лишения свободы, условно осужденных и условно освобожденных с обязательным привлечением к труду).

В ходе осуществления административного надзора работники милиции в соответствии с действующим законодательством наделены правом: а) наблюдать за точным исполнением должностными лицами и гражданами соответствующих норм и правил; б) предупреждать и пресекать выявленные нарушения общественных отношений в сфере общественного порядка; в) применять к правонарушителям меры административного взыскания.

Таким образом, административный надзор – это не только пассивное наблюдение, но и активные действия работников милиции, направленные на предупреждение, пресечение правонарушений, а также применение к правонарушителям соответствующих взысканий.

**Выводы.** Надлежащее осуществление административного надзора является важным и необходимым средством в общем комплексе мероприятий по обеспечению общественного порядка. Поэтому совершенствование надзорной деятельности милиции постоянно находится в центре внимания. Поэтому в работе милиции необходимо постоянно осуществлять и внедрять в жизнь целый ряд серьезных мер, направленных на улучшение надзорной деятельности. В их число входят: создание мобильных милицейских групп, организация патрулирования милицией

в ночное время, организация службы единой дислокации по патрульным участкам, изменение организации деятельности дежурных служб, создание общественных пунктов охраны порядка и т. д.

Дальнейшее изучение направлений полицейской деятельности, в частности вопросов административного надзора, будет содействовать будущему научному поиску и обоснованию оптимальных форм и методов осуществления административно-полицейского надзора, что, в свою очередь, укрепит общественный порядок и отношение населения к полиции.

#### Список использованной литературы:

1. Ведель Ж. Административное право Франции. Пер. с французского д-ра юр. наук Л.М. Энтина. – М.: «Прогресс», 1973.

2. Гессен В.М. Лекции по полицейскому праву. – СПб., 1907–1908.

3. Гумбольдт В. О пределах государственной деятельности. – М.: Социум, Три квадрата, 2003.

4. Закон України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 року № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР від 22.01.1991. – 1991 р., № 4, – с. 95. – стаття 20.

5. Кармолицкий А.А. Административно-правовое регулирование надведомственных полномочий государственных инспекций. – М., 1985.

6. Ковалев М.И. Советское уголовное право : курс лекций. Введение в уголовное право. – Свердловск : Свердловск. юрид. ин-т, 1971. – Вып. 1.

7. Лешков В.Н. О Законах благоустройства и благочиния, или что такое полиция? // Москвитянин. – 1843. – № 5.

8. Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности ; [пер. с фр. С.В. Боботова, Д.И. Васильева]. – М.: Прогресс-Универс, 1993.

9. Платонов И.В. Вступительные понятия в учение о благоустройстве и благочинии государственном. – Х., 1856.

10. Резолюция № 690 (1979) Парламентской ассамблеи Совета Европы «Декларация о полиции» / Официальный веб-сайт Верховного Совета Украины [Электронный ресурс]. – Режим

доступа : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_803/print1386063336200578](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_803/print1386063336200578).

11. Туманов Г.А. Организация управления в сфере охраны общественного порядка. – М., 1972.

12. Федеральный закон от 06.02.1997 № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 10.02.1997. – № 6. – ст. 711.